



## MEMORANDO

1.2

Bogotá, D.C., 2016-12-29 17:04

**PARA:** **GUILLERMO ACEVEDO MANTILLA**  
**Subdirección de Evaluación y Seguimiento**

**DE:** **Oficina Asesora Jurídica**

**ASUNTO:** Solicitud de información sobre suspensión de trámites en el procedimiento administrativo ambiental, por solicitud de usuario. No. 2016025550-3.

Reciba un cordial saludo;

En atención al asunto, por intermedio del cual se solicita un pronunciamiento de orden jurídico frente a las diferentes situaciones que se vienen presentando por parte de los usuarios y a través de las cuales se realiza la solicitud de la suspensión de los términos del procedimiento para el otorgamiento de la licencia ambiental, a continuación se transcriben las dos inquietudes formuladas:

1. *Solicitudes de Suspensión de trámites por no poder presentar la información adicional solicitada. En estos casos argumentan que los dos meses, con la prórroga que por ley tienen para presentar la información, es muy corto ya que ésta es muy dispendiosa o extensa.*
2. *Solicitudes de suspensión de trámites en los casos en que no se ha realizado visita de evaluación, por orden público, seguridad, garantías por que la comunidad no quiere el proyecto; o simplemente porque el usuario quiere complementar sus estudios a mutuo propio. (Subrayado fuera del texto original)*

De conformidad con lo previsto en el Decreto 3573 de 2011 particularmente en el artículo 12, sobre las funciones de la Oficina Asesora Jurídica y la interpretación de las normas aplicables a las actividades que por competencia realiza la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, se procede a dar respuesta a cada uno de los interrogantes, en la forma como fueron planteados:

### **a. Frente a la primera inquietud**



Radicación: 2016088023-3-000

Fecha: 2016-12-29 17:04 - Proceso: 2016088023

Trámite: 17-Correspondencia

Se debe tener en cuenta que la presentación de información adicional de la que trata el régimen de licenciamiento ambiental previsto en el Decreto 1076 de 2015, tiene en cuenta la entrega de esta documentación en dos momentos:

- a) Durante la evaluación del diagnóstico ambiental de alternativas (DAA); y
- b) en la presentación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) en el trámite de evaluación para el otorgamiento y la modificación del instrumento de control y manejo ambiental.

La información debe ser entregada en el término de un (1) mes, que podrá ser prorrogado de manera excepcional, hasta antes del vencimiento del plazo y por un periodo igual, previa solicitud del interesado.

La autoridad ambiental podrá requerir al interesado la información que considere necesaria para que sea entregada dentro del mes siguiente a la solicitud de información adicional; esta será prorrogable por una sola vez, hasta antes del vencimiento del plazo y por un periodo igual al inicialmente concedido, previa solicitud del interesado. El término de un mes se cuenta a partir del día siguiente de la celebración de la reunión de información adicional y se contabiliza en días calendario, de conformidad con lo previsto en el artículo 59<sup>1</sup> de la ley 4 de 1913, por el cual se establece el régimen político y municipal.

Sobre el Diagnostico Ambiental de Alternativas, el artículo 2.2.2.3.6.1 del Decreto 1076 de 2015, al referirse al tema de información adicional preceptuó:

*“El peticionario contará con un término de un (1) mes para allegar la información requerida, término que podrá ser prorrogado por la autoridad ambiental competente de manera excepcional, hasta antes del vencimiento del plazo y por un término igual, previa solicitud del interesado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011 o la norma que lo modifique, sustituya o derogue.”*

En el mismo sentido se prevé en los artículos 2.2.2.3.6.3 y 2.2.2.3.8.1., sobre la Evaluación de Estudio de Impacto Ambiental para la obtención de licencia ambiental y la modificación del Instrumento de control y manejo ambiental respectivamente.

Bajo ese punto de vista, como primera medida el término está expresamente otorgado por la ley, pero es de igual forma cierto que no se establece ninguna disposición que permita su suspensión, más si se tiene en cuenta que es el complemento de una petición efectuada por el interesado en el instrumento de control y manejo ambiental.

En razón de lo anterior, la consecuencia sobre la no presentación de la información adicional, en el trámite de Diagnóstico Ambiental de Alternativas y en el de solicitud de licencia ambiental y modificación de la misma, está contemplada expresamente en la ley, de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de la ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, el cual hace referencia al desistimiento tácito **ante la**

<sup>1</sup> ARTICULO 59. Todos los plazos de días, meses o años, de que se haga mención legal, se entenderá que terminan a la medianoche del último día del plazo. Por año y por mes se entienden los del calendario común, y por día el espacio de veinticuatro horas, pero en la ejecución de las penas se estará a lo que disponga la ley penal.





Radicación: 2016088023-3-000

Fecha: 2016-12-29 17:04 - Proceso: 2016088023

Trámite: 17-Correspondencia

**ausencia de la complementación de información frente a una petición.** Prevé el mencionado artículo:

*“En virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta pero la actuación puede 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. A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos comenzará a correr el término para resolver la petición.*

*Cuando en el curso de una actuación administrativa la autoridad advierta que el peticionario debe realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, lo requerirá por una sola vez para que la efectúe en el término de un (1) mes, lapso durante el cual se suspenderá el término para decidir.*

**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, 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.”** (Negrilla, fuera del texto original)

Se concluye de lo anterior que, la solicitud de información adicional dentro del procedimiento administrativo ambiental, tiene un término que se encuentra expresamente previsto por la ley, sobre el cual no se concede la posibilidad de su suspensión y que en razón de lo contemplado en el artículo 17 de la ley 1437 de 2011, haciendo una interpretación sistemática del marco jurídico aplicable, se tiene que, la consecuencia en derecho de no presentar la información en el término previsto, es que la autoridad ambiental según el cuarto inciso del artículo en comento, decreta el desistimiento y a renglón seguido el archivo en este caso del trámite, sobre el cual se realizó la solicitud. No puede entonces la administración, modificar los términos previstos en la ley, ya que esta misma, es la que establece en qué momento se debe hacer la presentación de la información adicional.

No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que se pueden presentar situaciones en las que de manera excepcional, el término previsto para la presentación de información adicional puede variar por causas ajenas al solicitante del trámite, verbigracia, la ausencia de información relacionada con actuaciones de otra autoridad administrativa.

Ejemplo de lo anterior, de conformidad con el numeral 15 del artículo 16 del Decreto 3570 de 2011, y el numeral 18 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es la Autoridad competente para realizar la sustracción de un área de reserva forestal o el levantamiento de una veda. Así mismo, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, es la Entidad competente para otorgar o negar las licencias, permisos y tramites



Radicación: 2016088023-3-000

Fecha: 2016-12-29 17:04 - Proceso: 2016088023

Trámite: 17-Correspondencia

ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conforme a lo establecido el artículo 3 del Decreto 3573 de 2011.

En vista de lo anterior, se debe tener en cuenta que para la continuación del trámite administrativo de obtención o modificación de un instrumento de control y manejo ambiental a cargo de ANLA, en el evento en el que se esté a la espera del pronunciamiento de una autoridad cuando las condiciones del Proyecto, obra o actividad así lo requieran, se debe tener previo a la expedición de la Resolución que otorga o niega la licencia, el acto administrativo por medio del cual se concede la sustracción del área de reserva forestal o el levantamiento de una veda, que está a cargo de otra Autoridad.

Esta situación ha generado la suspensión del trámite de la licencia por parte de la ANLA, cuando la autoridad ambiental competente aún no se ha pronunciado respecto al levantamiento de la reserva o veda, tal y como se observa en el parágrafo 5° del artículo 2.2.2.3.6.3 del Decreto 1076 de 2015.

Bajo este punto de vista, respecto del primer interrogante formulado sobre el procedimiento de Evaluación del Estudio de Impacto Ambiental, existe un término legal previsto en el Decreto 1076 de 2015 que contiene una excepción relacionada con la ausencia de información y de actuaciones administrativas que se encuentran a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como lo son la sustracción de una reserva forestal o el levantamiento de una veda.

#### **b. Frente a la segunda inquietud**

Se identificaron solicitudes de suspensión de trámites administrativos de orden ambiental en donde aún no se ha realizado visita de evaluación, principalmente por las razones que se enuncian a continuación:

- De orden público y seguridad
- Inconformidades de la comunidad
- Complementación de estudios *motu proprio*.

Teniendo en cuenta las razones descritas en el literal a), se debe analizar jurídicamente si la ley permite la suspensión de términos dentro del procedimiento administrativo ambiental.

Como primera medida, se debe tener en cuenta el concepto y alcance de la licencia ambiental previsto en el Decreto 1076 de 2015, la cual se entiende como *“la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje”*<sup>2</sup>

De lo anterior se colige que la Licencia ambiental se otorga mediante petición que formula el interesado en la obtención de una autorización expresamente prevista en la ley para realizar un proyecto, que puede generar deterioro grave a los recursos naturales y al paisaje y que por

<sup>2</sup> Artículo 2.2.2.3.1.3 del Decreto 1076 de 2015, sobre el concepto y alcance de la licencia ambiental



Radicación: 2016088023-3-000

Fecha: 2016-12-29 17:04 - Proceso: 2016088023

Trámite: 17-Correspondencia

tanto debe ser regulado por la administración de conformidad con las reglas particulares contenidas en el Decreto 1076 de 2015. Para el procedimiento de obtención y/o modificación de la licencia ambiental, la ley no hizo mención sobre la suspensión de los trámites administrativos tendientes al otorgamiento y modificación del Instrumento de Control y Manejo Ambiental.

Sumado a ello, debe tenerse en cuenta que las normas ambientales son de orden público y como consecuencia de ello, no podrán ser objeto de transacción o a la renuncia en su aplicación por parte de las autoridades ambientales y los particulares<sup>3</sup>.

Bajo esa perspectiva y de conformidad con lo previsto en la ley, como primera medida se puede decir que el trámite de obtención de licencia ambiental es rogado y es el resultado de un proceso administrativo reglado y complejo que permite la participación ciudadana, que tiene simultáneamente un carácter técnico en donde se evalúan aspectos relacionados con el Estudio de Impacto Ambiental, (EIA) que se concretan con la expedición de un acto administrativo de carácter especial, el cual puede ser modificado por petición de parte o unilateralmente por la administración e incluso revocarlo sin consentimiento previo, expreso y escrito de su titular, cuando se advierta el incumplimiento de los términos que condicionan la autorización, según lo manifestado en la Sentencia C-746 de 2012, sobre la constitucionalidad del numeral 9 del artículo 52 de la ley 99 de 1993, relacionado con la competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible frente a las actividades de licenciamiento que afecten el Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Así las cosas, como primera medida la Autoridad Ambiental no está facultada para suspender los trámites administrativos ambientales que están a su cargo, salvo ante las actividades en las cuales expresamente la ley lo permite, para el caso concreto de la ANLA aquellas que tienen que ver con la celebración de la Audiencia Pública ambiental, en los términos del artículo 72 de la ley 99 de 1993 y el artículo 2.2.2.4.1.1. y siguientes del Decreto 1076 de 2015, sobre la implementación de este mecanismo de interpretación, caso en el cual, ante la solicitud de celebración de esta Audiencia, se suspenderán los términos que tiene la autoridad ambiental para decidir.

En ese sentido, la suspensión de los términos ante la celebración de la audiencia, está contemplada en el párrafo tercero del artículo 2.2.2.3.6.3 (sobre evaluación del EIA para el otorgamiento de la Licencia Ambiental), párrafo tercero del artículo 2.2.2.3.8.1. sobre la evaluación del trámite de modificación de la Licencia Ambiental y el párrafo segundo del artículo 2.2.2.3.8.2. (Trámite para la modificación).

No obstante lo anterior y toda vez que el derecho se aplica a circunstancias fácticas sobre las cuales es imperativo llevar a cabo una interpretación que justifique la actuación de la administración y como consecuencia de ello, en cumplimiento de los intereses, las necesidades de los ciudadanos y los fines del Estado, la autoridad ambiental en el ejercicio de sus competencias, está facultada para realizar pronunciamientos que justifiquen y que sean consecuentes con la situación actual en la que se encuentra el proyecto, obra o actividad, en razón de las particularidades de la petición de suspensión de términos, siempre

<sup>3</sup> Artículo 107, inciso segundo Ley 99 de 1993.





salvaguardando el cumplimiento de los objetivos de la función Administrativa en la prestación del servicio.

- *Aspectos normativos adicionales que garantizan la función administrativa de la entidad*

Respecto a la referencia normativa, un primer aspecto que se debe tener en cuenta, es que el pronunciamiento sobre la suspensión de términos efectuada por solicitud del interesado en el proceso de evaluación previo otorgamiento al instrumento de control y manejo ambiental, es una actividad que no se encuentra reglada dentro del procedimiento administrativo en materia ambiental.

A pesar de ello, es posible identificar dentro del marco normativo vigente referencias que le permiten a la administración pronunciarse ante eventualidades en las cuales resulta evidente y necesario la interrupción del trámite administrativo, mediante el ejercicio de sus facultades discrecionales y con fundamento en la celeridad y la eficiencia de las actuaciones administrativas en el ejercicio de las actividades de la Entidad ambiental.

En efecto, el artículo 209 de la Constitución Política, sobre la función administrativa y el servicio que prestan los órganos de la administración a la ciudadanía en general, hace referencia a la aplicación de los principios que rigen el derecho administrativo, particularmente los de eficacia y celeridad de la administración pública; sumado a ello es importante tener en cuenta los principios que se encuentran previstos en la ley 1437 de 2011, entre los que se señala que las autoridades administrativas, tienen el objeto de que los procedimientos cumplan con su finalidad y para ello, están en la obligación de remover los obstáculos puramente formales y llevar a cabo el saneamiento de las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de obtener la efectividad del derecho material objetivo de la actuación administrativa (Numeral 11, artículo 3, ley 1437 de 2011).

Bajo ese punto de vista, cuando la administración evidencia una solicitud de suspensión de trámite administrativo para el otorgamiento de una licencia ambiental, debe analizar la justificación de dicha solicitud, poniendo de presente la ausencia de normativa expresa para pronunciarse al respecto, pero acudiendo a la potestad de decisión sobre las actividades de su competencia, en virtud de los principios orientadores de la función administrativa previstos en la Constitución Política y la ley 1437 de 2011.

Por otro lado, es importante tener en cuenta que el Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), prevé que ante los aspectos no regulados en esa ley se hará remisión al Código de Procedimiento Civil, en la actualidad, Código General del Proceso, expedido mediante ley 1564 de 2012, el cual establece en su artículo 161 lo siguiente:

*“El juez, a solicitud de parte, formulada antes de la sentencia, decretará la suspensión del proceso en los siguientes casos:*

(...)



3. Cuando las partes la pidan de común acuerdo, por tiempo determinado. La presentación verbal o escrita de la solicitud suspende inmediatamente el proceso, salvo que las partes hayan convenido otra cosa.

En virtud de los principios básicos de la función administrativa, previstos en el artículo 209 de la Constitución Política y el artículo 3 de la ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) puede la entidad de manera motivada y ante una circunstancia atípica, realizar actuaciones administrativas que le permitan garantizar la seguridad en las partes dentro del proceso de licenciamiento ambiental, de acuerdo a la finalidad del procedimiento administrativo y de la celeridad y eficacia de las funciones de la administración, siempre y cuando el peticionario que en este caso es el solicitante de la licencia ambiental, justifique la solicitud de la suspensión, de tal manera que existan los suficientes elementos de análisis que permitan a la entidad pronunciarse en derecho de acuerdo a la circunstancia particular del proyecto, obra o actividad.

Será determinante la justificación que se haga sobre la solicitud de suspensión del trámite, en la medida que se demuestre que algunas de las actividades propias de su desarrollo, son de imposible ejecución y en ese sentido, constituyen hechos de fuerza mayor o caso fortuito en los términos de la ley 95 de 1890 o cualquier otra causa que se evidencia como de imposible cumplimiento dentro del término previsto y que no dependa de la voluntad del peticionario, ya que se estaría desvirtuando el hecho de que lo acontecido hubiese tenido su causa en circunstancias ajenas al titular, ya que precisamente el pronunciamiento de la entidad sobre la procedibilidad de suspensión es excepcional en la medida que no existe norma que regule el mencionado procedimiento de suspensión, tal y como si ocurre por ejemplo en el sector minero, en donde el código prevé la existencia de las suspensión de obligaciones del contrato minero, por razones de fuerza mayor o caso fortuito.<sup>4</sup>

Frente al tema de la fuerza mayor y el caso fortuito, el Consejo de Estado<sup>5</sup> ha considerado de conformidad con el artículo primero de la mencionada ley, que es *“el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los autos (sic) de autoridad ejercidos por el funcionario público” esta definición contiene en sus características esenciales, la imprevisibilidad y la irresistibilidad, a lo cual se suma que el hecho debe ser externo al sujeto que lo padece, estos deben darse concurrentemente, de modo que si falta algunos de ellos, ya no se estaría en presencia de una causal de exculpación de responsabilidad, por esta razón en cada caso en concreto deben valorarse todos los elementos de juicio disponibles en el proceso, para llegar al convencimiento de que se configura la causal de exclusión de la responsabilidad”*. (subrayado fuera del texto original)

<sup>4</sup> Artículo 52, Código de Minas: *Fuerza mayor o caso fortuito. A solicitud del concesionario ante la autoridad minera las obligaciones emanadas del contrato podrán suspenderse temporalmente ante la ocurrencia de eventos de fuerza mayor o caso fortuito. A petición de la autoridad minera, en cualquier tiempo el interesado deberá comprobar la continuidad de dichos eventos.*

<sup>5</sup> Sentencia de 15 de enero de 2012, Consejera Ponente, Olga Mérida vale de la Hoz



Radicación: 2016088023-3-000

Fecha: 2016-12-29 17:04 - Proceso: 2016088023

Trámite: 17-Correspondencia

Bajo ese punto de vista y frente a cada caso concreto, la administración deberá valorar las causas que fundamentan la solicitud y determinar su procedencia, frente a lo cual tendrá que justificar su pronunciamiento en la motivación del respectivo acto administrativo.

En concordancia con lo anterior, debe tenerse en cuenta que nadie está obligado a lo imposible, tal y como lo ha manifestado la Corte Constitucional en los siguientes términos:

(...)

*“Cree la Corte que aun cuando en materia de faltas administrativas al régimen de cambios la jurisprudencia ha considerado que no es procedente analizar el grado de culpa del responsable, siendo factible desde luego sancionar a las personas jurídicas que actúan como intermediarios en el mercado de divisas, de todas formas debe aplicarse el principio general de que la fuerza mayor o caso fortuito operan como factores eximentes de responsabilidad **pues nadie está obligado a lo imposible**. En efecto, al margen de que en materia sancionatoria cambiaria no se pueda efectuar un juicio de culpabilidad sobre la conducta del infractor, no sería justo ni equitativo que la administración pretendiera aplicar sanciones sin tomar en cuenta la presencia de situaciones extremas de carácter objetivo que en dado caso eximirían de responsabilidad a quien haya infringido el estatuto de cambios<sup>6</sup> (Subrayado y negrilla fuera del texto original).*

Teniendo en cuenta la situación *de facto*, que se evidencia en su memorando, a través de la cual ponen de presente las diferentes circunstancias a las que puede verse avocada la Subdirección de Evaluación y Seguimiento en cada uno de los sectores que la componen, resulta necesario hacer el análisis de cada caso en concreto, respecto de la solicitud de suspensión de un trámite administrativo en materia ambiental, poniendo de presente que la decisión que tome la administración al respecto, debe estar justificada sobre la excepción a la regla general, de acuerdo a los principios que rigen las actuaciones administrativas y con fundamento en la jurisprudencia que hace referencia.

En los anteriores términos se expide concepto, frente a lo cual esta Oficina queda atenta a cualquier inquietud que tenga sobre el particular.

Cordialmente,



**FABIOLA RIVERA ROJAS (OAJ)**

Subdirectora Administrativa y Financiera encargada de las funciones de Jefe Oficina  
Asesora Jurídica

<sup>6</sup> Sentencia C-010 del 23 de enero de 2010. M.P. Clara Inés Vargas Hernandez





Radicación: 2016088023-3-000

Fecha: 2016-12-29 17:04 - Proceso: 2016088023

Trámite: 17-Correspondencia

**Ejecutores**

JORGE ANDRES GARZON  
PEDROZA  
Abogado/Contratista



**Revisores**

LADY ARBELAEZ ARIZA  
Abogado/Contratista



**Aprobadores**

FABIOLA RIVERA ROJAS (OAJ)  
Subdirectora Administrativa y  
Financiera encargada de las  
funciones de Jefe Oficina Asesora  
Jurídica



Archívese en: Memorandos conceptos

**Nota:** Este es un documento electrónico generado desde los Sistemas de Información de la ANLA. El original reposa en los archivos digitales de la Entidad.

