

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

Bogotá D.C.,

		
	Al responder por favor citese este número 13002023E2002382	
	Fecha Radicado: 2023-02-06 18:06:11	
	Codigo de Verificación: 1875f	Folios: 6
	Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Doctor:

RICARDO JOSÉ CASTRO IRAGORRI

Director

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN

Centro Administrativo Municipal CAM Torre Alcaldía Piso 10

Santiago de Cali

ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO. Consulta sobre la competencia entre autoridades ambientales para el estudio y concertación ambiental de un plan parcial de desarrollo urbano, formulado sobre predios que cambiaron su clasificación del suelo con motivo de la revisión ordinaria del Plan de Ordenamiento. Radicado No. 2023E1001929 de fecha 25 de enero de 2023.

Respetado doctor Castro:

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

I. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Sin antecedentes en la materia objeto de consulta.


II. ANTECEDENTES JURIDICOS

A continuación se transcriben los antecedentes jurídicos de la consulta:

"1. Mediante Acuerdo Municipal 069 del 2000, se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial de primera generación de Santiago de Cali.

2. El citado Plan de Ordenamiento estableció para el sector en consulta la Ficha Normativa PCSO-PN-175-PAM, definiendo para los predios conocidos como Santa Bárbara, suelo urbano (urbanizable no urbanizado), con la posibilidad desarrollarse directamente por licencias urbanísticas o a través de la formulación de un plan parcial de desarrollo urbano.

3. En vigencia del Acuerdo 069 de 2000, la sociedad ALIANZA FIDUCIARIA S.A. mediante comunicado No. 2014411100062192 del 27 de enero de 2014, solicitó determinantes para la formulación del plan parcial de desarrollo urbano Santa Bárbara.

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

4. Hecha la coordinación interinstitucional de la que trataba el entonces Decreto Nacional 4300 de 2007 (Decreto Nacional 1077 de 2015), se expidió por parte del Departamento Administrativo de Planeación la Resolución 4132.2.3.15-104 del 11 de abril de 2014, “POR MEDIO DE LA CUAL SE DEFINEN LAS DETERMINANTES PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN PARCIAL SANTA BÁRBARA”.

5. El día 01 de diciembre de 2014, mediante Acuerdo Municipal 0373, se adoptó la revisión y ajuste del plan de ordenamiento territorial de Cali, el cual estableció, entre otros, que parte de los predios conocidos como Santa Bárbara pasaran de ser suelo urbano a suelo rural suburbano en la estructura de clasificación del suelo.

6. El parágrafo 2 del Artículo 540 del Acuerdo 0373 de 2014 establece que, “(...) Para efectos de la expedición de licencias urbanísticas en todas sus clases, concepto de uso, Esquema Básico de Implementación, Planes Parciales, Planes Especiales de Manejo y Protección y demás instrumentos de gestión urbana, las solicitudes y demás procedimientos radicados en legal y debida forma con anterioridad a la entrada en vigencia del presente Plan se resolverán con base en las normas vigentes al momento de su radicación, salvo que el interesado solicite de manera expresa que le sea resuelta con base en las normas contenidas en este Plan y los instrumentos que lo desarrollen (...)”.

7. Sustentado en lo anterior, y, teniendo en cuenta que la solicitud de inicio del trámite de plan parcial fue radicada en legal y debida forma antes de la entrada en vigencia del Acuerdo Municipal 0373 de 2014, el Departamento Administrativo de Planeación determinó llevar a cabo el estudio y evaluación del plan parcial, bajo las condiciones normativas del Acuerdo Municipal 069 del año 2000, el cual se configura como marco normativo aplicable para el plan parcial.


8. El día 23 de abril de 2015, la sociedad ALIANZA FIDUCIARIA S.A radicó la formulación del plan parcial de desarrollo urbano Santa Bárbara al Departamento Administrativo de Planeación, de lo que se dió inicio al proceso de estudio y valoración del mismo.

9. El día 09 de julio de 2015, el Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente - DAGMA, mediante oficio No. 2015413300034934 emitió oficio con las determinantes ambientales para la formulación del plan parcial de desarrollo urbano Santa Bárbara, bajo el marco normativo del Acuerdo Municipal 069 del año 2000, las cuales fueron remitidas por el Departamento Administrativo de Planeación a la sociedad ALIANZA FIDUCIARIA S.A., para que fuesen tenidas en cuenta en los ajustes y complementaciones requeridas por el Departamento Administrativo de Planeación, en el marco de las observaciones técnicas, jurídicas y normativas realizadas a la formulación del Plan.

10.A partir de las observaciones técnicas, jurídicas y normativas hechas por el Departamento Administrativo de Planeación a la formulación del plan parcial, se identificaron tres elementos estructurales que fueron objeto de ajuste y, por su complejidad y tiempos de desarrollo y solución de cada uno de ellos, el estudio del plan parcial estuvo en proceso de suspensión y revisión en mesas técnicas durante el periodo del año 2016 al 2021, dando como resultado la presentación de los ajustes definitivos en el año 2022. Las principales temáticas a las que se refiere lo anterior se resumen así:

a. *Configuración predial.* Se encontraron problemas de cabidas, linderos, traslapes y posesiones que tuvieron que ser dirimidas por el formulador del proyecto y la autoridad catastral competente, para poder establecer con precisión la propiedad del suelo, así como el área real jurídica y técnica del área de planificación del plan parcial.

b. *Dimensión ambiental y geológica.* Se encontraron desarrollos metodológicos no conformes con las condiciones geológicas del área de estudio, por lo que fue necesario el desarrollo de estudios detallados que permitieran dar cuenta de las condiciones de estabilidad del suelo objeto de desarrollo, dado la presencia de antigua minería en el sector. Así mismo, fue necesario la incorporación y ajuste de las determinantes ambientales expedidas por el DAGMA, en

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

consideración a que, a pesar de haber llegado de forma extemporánea, son determinantes y consideraciones de superior jerarquía en el ordenamiento, y por tanto, estructurales para el desarrollo y la propuesta urbanística del plan parcial.

c. *Dimensión funcional.* Fue necesaria la estructuración de figuras administrativas y jurídicas para la prestación de los servicios públicos, así como la valoración de las condiciones de accesibilidad vial, a partir de la relación del proyecto con dos corredores del sistema vial principal.

11. Una vez superados todos los ajustes técnicos, jurídicos y normativos, el Departamento Administrativo de Planeación expidió la Resolución No. 4132.2.21.0007 del 12 de agosto de 2022, "POR LA CUAL SE EMITE CONCEPTO DE VIABILIDAD SOBRE LA FORMULACIÓN DEL PLAN PARCIAL DE DESARROLLO URBANO SANTA BÁRBARA".

De los hechos ilustrados en los once (11) puntos anteriores, es importante indicar a sus despachos que la Administración Distrital aceptó y viabilizó el trámite del plan parcial como de desarrollo urbano, por cuanto la radicación de la solicitud en legal y debida forma se dio bajo el marco normativo que así lo establecía (Ver parágrafos 5 y 6 artículo 27 Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 29 de la Ley 2079 de 2021), tal y como se menciona en los numerales 6 y 7 de la presente misiva.

Ahora bien, surtida la etapa de determinantes, estudio y viabilidad del plan parcial, actualmente el proceso de encuentra ad portas de iniciar la etapa de concertación ambiental con la autoridad competente, sin embargo, han surgido dudas entre las competencias que le asisten a la autoridad ambiental regional y la autoridad ambiental distrital en casos como el antes ilustrado. (...)"

III. ASUNTO A TRATAR:

A. En municipios o distritos en los que haya autoridad ambiental regional y municipal/distrital, ¿Qué autoridad ambiental es la competente para llevar a cabo el proceso de concertación ambiental de un plan parcial de desarrollo en suelo urbano?


B. Cuando un plan parcial de desarrollo da inicio a su trámite bajo un régimen normativo que lo define como suelo urbano, y, durante su trámite las normas le cambian la clasificación al suelo en el que se está formulando dicho plan parcial, ¿Qué autoridad ambiental es la competente para llevar a cabo el proceso de concertación ambiental de ese plan parcial?

C. Cuando a la fecha de adopción de un plan de ordenamiento territorial que establece como suelo rural un territorio en el que existe un trámite de formulación y adopción de plan parcial, cuyo marco normativo lo clasifica como suelo urbano ¿Qué autoridad ambiental es la competente para llevar a cabo el proceso de concertación ambiental de ese plan parcial?

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

La Ley 99 de 1993, establece que las Corporaciones Autónomas Regionales son la máxima autoridad ambiental y administradora de los recursos naturales renovables en el área de su jurisdicción (arts.23 y 31).

Por su parte, el artículo 66 de la ley en comento dispone que los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano

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

las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano.

A su vez el artículo 13 de la Ley 768 de 202, señala que los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla ejercerán, dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y que para tal fin, los respectivos Concejos Distritales, a iniciativa del Alcalde, de acuerdo con lo establecido en el artículo 313 de la Constitución Política crearán un Establecimiento Público.

Y el artículo 124 de la Ley 1617 de 2013, establece que el Distrito de Buenaventura desempeñará las funciones de autoridad ambiental en la zona urbana y suburbana de dicha entidad territorial, a través del establecimiento público que creará el Concejo Distrital, a iniciativa del alcalde, de acuerdo con lo establecido en el artículo 313 de la Constitución Política.

De lo anteriormente expuesto se colige que:

- ✓ Las Corporaciones Autónomas Regionales son la máxima autoridad y administradora del medio ambiente y los recursos naturales renovables en su área de jurisdicción.
- ✓ Las autoridades ambientales urbanas, cumplen las mismas funciones que las Corporaciones Autónomas Regionales en el perímetro urbano y en el caso de Buenaventura también en la zona suburbana.

Ahora bien, los municipios y Distritos, ejercen dichas funciones ambientales a través de las Secretarías, Departamentos Administrativos o Establecimientos Públicos creados para tal fin.

Por otra parte, el Decreto 1077 de 2015¹, en el marco de lo dispuesto por el artículo 27 (procedimiento para los planes parciales) de la ley 388 de 1997², en relación con los Planes Parciales y su concertación ambiental determina lo siguiente:

“ARTÍCULO 2.2.4.1.1. Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo reglamentan, de manera general, el procedimiento para la formulación y adopción de todo tipo de planes parciales y, de manera especial, el contenido de los planes parciales para las áreas sujetas a tratamiento de desarrollo dentro del perímetro urbano y las áreas comprendidas en el suelo de expansión urbana para su incorporación al perímetro urbano, en concordancia con las determinaciones de los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen o complementen.


(...)

ARTÍCULO 2.2.4.1.1.6 Determinantes ambientales para la formulación del plan parcial. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 1151 de 2007, La autoridad de planeación municipal o distrital deberá solicitar el pronunciamiento de las autoridades ambientales competentes sobre las siguientes determinantes ambientales, con base en las cuáles se adelantará la concertación ambiental:

(...)

¹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

² Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

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

(Decreto 2181 de 2006, artículo 5B, modificado por Decreto 4300 de 2007, artículo 6)." (negrilla y subrayado fuera de texto)

En el marco de lo anterior, y de acuerdo con las inquietudes de la consulta, se considera lo siguiente:

A. En municipios o distritos en los que haya autoridad ambiental regional y municipal/distrital, ¿Qué autoridad ambiental es la competente para llevar a cabo el proceso de concertación ambiental de un plan parcial de desarrollo en suelo urbano?

De conformidad con el ordenamiento jurídico, aquellos Planes Parciales que requieran concertación ambiental y que se pretendan formular en suelo urbano, la misma se debe adelantar con la respectiva Autoridad Ambiental Urbana cuando ella exista y aquellos que se pretendan implementar en suelo de expansión urbana, se debe adelantar ante la respectiva Corporación Autónoma Regional.

B. Cuando un plan parcial de desarrollo da inicio a su trámite bajo un régimen normativo que lo define como suelo urbano, y, durante su trámite las normas le cambian la clasificación al suelo en el que se está formulando dicho plan parcial, ¿Qué autoridad ambiental es la competente para llevar a cabo el proceso de concertación ambiental de ese plan parcial?

C. Cuando a la fecha de adopción de un plan de ordenamiento territorial que establece como suelo rural un territorio en el que existe un trámite de formulación y adopción de plan parcial, cuyo marco normativo lo clasifica como suelo urbano ¿Qué autoridad ambiental es la competente para llevar a cabo el proceso de concertación ambiental de ese plan parcial?


Tal como quedó consignado en la respuesta a la primera pregunta, a esta Oficina le corresponde reiterar lo regulado por el ordenamiento jurídico para esta materia, el cual determina que aquellos Planes Parciales que requieran concertación ambiental y que se pretendan formular en suelo urbano, la misma se debe adelantar con la respectiva Autoridad Ambiental Urbana cuando ella exista y aquellos que se pretendan implementar en suelo de expansión urbana, se debe adelantar ante la respectiva Corporación Autónoma Regional.

Lo anterior, sin perjuicio de lo regulado por el párrafo 2³ del Artículo 540 del Acuerdo 0373 de 2014 y de la expedición por parte del Departamento Administrativo de Planeación de Santiago de Cali de la Resolución No. 4132.2.21.0007 del 12 de agosto de 2022, "POR LA CUAL SE EMITE CONCEPTO DE VIABILIDAD SOBRE LA FORMULACIÓN DEL PLAN PARCIAL DE DESARROLLO URBANO SANTA BÁRBARA", actos administrativos que gozan de presunción de legalidad.

V. CONCLUSIONES

De conformidad con lo expuesto se considera que ante la Autoridad Ambiental Urbana se debe adelantar la concertación ambiental del referido Plan parcial.

³ "(...) Para efectos de la expedición de licencias urbanísticas en todas sus clases, concepto de uso, Esquema Básico de Implementación, Planes Parciales, Planes Especiales de Manejo y Protección y demás instrumentos de gestión urbana, las solicitudes y demás procedimientos radicados en legal y debida forma con anterioridad a la entrada en vigencia del presente Plan se resolverán con base en las normas vigentes al momento de su radicación, salvo que el interesado solicite de manera expresa que le sea resuelta con base en las normas contenidas en este Plan y los instrumentos que lo desarrollen (...)"

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

Sin perjuicio de lo anterior, se dará traslado de los antecedentes y de esta respuesta al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a efectos de que adopte las decisiones a que haya lugar, dado el caso de ser procedente.

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

Atentamente,



ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGÓN
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Héctor Abel Castellanos Pérez- Contratista
Revisó: Claudia F. Carvajal M. -Asesora
Adriana Durán Perdomo. Abogada OAJ.

