



Bogotá D.C.,

ASUNTO: Radicado 2022ER0020613. Instrumentos de Planeación y Gestión. Planes Parciales. Procedimiento.

Cordial saludo,

Mediante la comunicación relacionada en el asunto, se solicita se emita concepto jurídico sobre la aplicación del Artículo 29 de la Ley 2079 de 2021 en materia de trámite y aprobación de Planes Parciales en transición por suspensión de normas de superior jerarquía como POT y PBOT.

Antes de proceder a emitir pronunciamiento respecto de esta solicitud, se aclara que en el marco de las competencias establecidas por el Decreto Ley 3571 de 2011, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio es la entidad encargada de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, no correspondiéndole - en consecuencia-, pronunciarse sobre actos de contenido particular y concreto.

En este sentido, los conceptos emitidos por este Ministerio abordan las consultas planteadas de manera general frente a lo dispuesto en la normatividad y no tienen la finalidad de aplicarse a casos concretos, pues dichas situaciones deben ser definidas por las respectivas autoridades, en el orden municipal o distrital, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.

Su solicitud en específico radica en lo siguiente:

“Solicitamos a la Dirección de Política Habitacional del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio emitir un concepto jurídico con el fin de esclarecer los Derechos que le asisten a los interesados, en la formulación, estudio y trámite de Planes Parciales, cuando la Administración Municipal no haya expedido el Acto Administrativo de Viabilidad y él o los solicitantes hubiesen cumplido con todas las etapas y requisitos descritos en el artículo 29 de la Ley 2079 de 2021, incluso, con la de socialización del Plan Parcial con la comunidad y vecinos. Adicionalmente, sería conveniente aclarar si en consecuencia de lo manifestado en la presente solicitud las Administraciones Municipales que se encuentren en estos casos puedan culminar el trámite de aprobación de Plan Parcial conforme a la Norma vigente al momento de radicación y trámite completo del mismo.”



En primer lugar, es importante recalcar que los planes parciales, por definición del artículo 19 de la Ley 388 de 1997, “*son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales*”.

En el mismo sentido, el artículo 29 de la Ley 2079 de 2021, que modifica el artículo 27 de la Ley 388 de 1997 establece lo siguiente:

ARTÍCULO 29. PROCEDIMIENTO PARA PLANES PARCIALES. *Modifíquese el artículo 27 de la Ley 388 de 1997, quedará así:*

"ARTÍCULO 27. Procedimiento para planes parciales. *Para la aprobación y adopción de los planes parciales de que trata la presente Ley, se tendrá en cuenta el siguiente procedimiento:*

1. *Los proyectos de planes parciales serán elaborados por las autoridades municipales o distritales de planeación, por las comunidades o por los particulares interesados, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el plan de ordenamiento territorial o el Macroproyecto de Interés Social Nacional cuando este último así lo prevea.*

2. *La oficina de planeación municipal o distrital, o la dependencia que haga sus veces, revisará el proyecto de plan parcial con el fin de verificar el cumplimiento de las normas tenidas en cuenta para la formulación del plan y pronunciarse sobre su viabilidad. Para la aprobación del proyecto de plan parcial, la oficina de planeación contará con un término de treinta (30) días hábiles contados a partir de la fecha de radicación completa del proyecto, prorrogables por treinta (30) días hábiles más por una sola vez, so pena que se entienda aprobado en los términos en que fue presentado mediante la aplicación del silencio administrativo positivo.*

Respecto de la radicación incompleta del proyecto de plan parcial, aplicará lo dispuesto por el artículo 17 de la ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la ley 1755 de 2015 o la norma que lo modifique o sustituya.

3. *Una vez que la oficina de planeación municipal o distrital, o la dependencia que haga sus veces, apruebe el proyecto de plan parcial, mediante acto administrativo u ocurra el silencio administrativo en los términos del numeral 2, éste se someterá a consideración de la autoridad ambiental competente, cuando se requiera según lo previsto en el reglamento del Gobierno Nacional, a efectos de que conjuntamente con el municipio o distrito acuerden los asuntos exclusivamente ambientales, para lo cual dispondrán de quince (15) días hábiles prorrogables por un término igual. Este acuerdo debe realizarse con base en el acto administrativo de viabilidad y en las normas ambientales vigentes al momento de su expedición.*

Los resultados de este proceso se consignarán en un acta que deberá ser suscrita por los representantes legales correspondientes o sus delegados. En la concertación ambiental de planes parciales de iniciativa particular, las partes podrán solicitar a los interesados que lo hayan elaborado la sustentación del mismo.



Cuando no se logre la concertación entre el municipio o distrito y la autoridad ambiental competente, la oficina de planeación municipal o distrital procederá a archivar el proyecto de plan parcial. No obstante, el interesado podrá efectuar los ajustes que consideren pertinentes y reiniciar el trámite de concertación ambiental, dentro de un término máximo de seis (6) meses siguientes a su archivo.

Lo anterior, sin perjuicio que el interesado pueda radicar nuevamente el proyecto de plan parcial para que su trámite se adelante desde la etapa inicial.

Cuando se trate de planes parciales que desarrollen los Macroproyectos de Interés Social Nacional, si la autoridad ambiental no se pronuncia definitivamente dentro del término señalado en este artículo, le corresponderá al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible decidir sobre los asuntos ambientales para lo cual dispondrá de un término máximo e improrrogable de quince (15) días hábiles contados a partir del recibo del respectivo expediente.

4. Durante el período de revisión del proyecto de plan parcial se surtirá una fase de información pública, convocando a los propietarios y vecinos, para que éstos expresen sus recomendaciones y observaciones.

5. Una vez surtidas las etapas anteriores y dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la aprobación del proyecto de plan parcial, mediante acto administrativo expreso o ficto o la concertación ambiental, cuando sea el caso, el alcalde municipal o distrital estará obligado a adoptarlo mediante decreto

(...)"

Por su parte, la regulación de los usos del suelo por mandato del artículo 313 de la Constitución Política corresponde a los entes territoriales a través de la adopción de los correspondientes Planes de Ordenamiento Territorial, que no son otra cosa que los instrumentos mediante el cual se define la organización del territorio y se adoptan el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas necesarias para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo del municipio¹.

Los Planes de Ordenamiento Territorial POT clasifican el suelo y determinan de manera general los usos del suelo del respectivo municipio o distrito, sin que con ello surjan derechos adquiridos por los propietarios de predios, que se califican como receptores abstractos de las normas de ordenamiento. En otras palabras, los POT son actos administrativos de carácter general que al no prever efectos particulares no originan situaciones concretas que constituyan derechos adquiridos.

Lo anterior quedó reglamentado mediante la Ley 2079 de 2021, artículo 27, que modificó el artículo 8 de la Ley 388 de 1997 de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 27. ACCIÓN URBANÍSTICA. Modifíquese el artículo 8 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así:

¹ Ley 388 de 1997, artículo 9.



"ARTÍCULO 8. Acción Urbanística. *La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo, adoptadas mediante actos administrativos que no consolidan situaciones jurídicas de contenido particular y concreto."* (negritas y subrayado fuera del texto original)

En ese orden de ideas, los Planes de Ordenamiento Territorial al ser actos de contenido general no producen situaciones que crean efectos individualmente considerados.

Ahora bien, la misma Ley 2079 de 2021, al definir el concepto de actuación urbanística en el artículo 28, que modifica el artículo 36 de la Ley 388 de 1997, define en sus incisos segundo y tercero sobre los actos administrativos de contenido particular y concreto que consolidan situaciones jurídicas lo siguiente:

"Los actos administrativos de contenido particular y concreto en firme que autorizan las actuaciones urbanísticas consolidan situaciones jurídicas en cabeza de sus titulares y, los derechos y las obligaciones contenidos en ellas. La autoridad municipal o distrital competente deberá respetar los derechos y obligaciones que se derivan de tales actos.

Son actos administrativos de contenido particular y concreto las licencias de parcelación, urbanización, construcción y demás establecidas por la normatividad nacional."

Es así como atendiendo la anterior definición, dentro del procedimiento para planes parciales los parágrafo 5° y 6° del artículo 29 de la Ley 2079 de 2021, que modifica el artículo 27 de la Ley 388 de 1997, le otorga al acto administrativo de viabilidad del plan parcial los efectos de consolidar situaciones jurídicas en favor de los solicitantes tanto en el evento de en que se produzca un cambio de las normas urbanísticas vigentes al momento de expedición del acto, como en el evento en que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo suspenda provisionalmente el plan de ordenamiento territorial con base en el cual se formuló el plan parcial:

"PARÁGRAFO 5. *Si durante el término que transcurre entre la expedición del acto administrativo de viabilidad de un proyecto de plan parcial y su adopción, se produce un cambio en las normas urbanísticas que afecten el proyecto sometido a consideración del Municipio o Distrito, el solicitante tendrá derecho a que el plan se estudie y apruebe con base en la norma urbanística vigente al momento de la expedición del referido acto administrativo. Lo anterior sin perjuicio de que el solicitante pueda acogerse a la nueva normatividad.*

PARÁGRAFO 6 *Si durante el término que transcurre entre la expedición del acto administrativo de viabilidad de un proyecto de plan parcial y su adopción, se suspende provisionalmente por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo el plan de ordenamiento territorial con base en el cual se formuló el plan parcial, el solicitante tendrá derecho a que el plan se estudie y apruebe con base en las normas vigentes al momento de la expedición del referido acto administrativo, siempre y cuando en la providencia que adoptó la suspensión provisional no se haya incluido disposición en contrario."*



En este contexto, queda claro que es el acto administrativo de viabilidad la manifestación del ente territorial que aprueba el proyecto de plan parcial y certifica el cumplimiento de las normas que debieron ser tenidas en cuenta para la formulación del mismo y que, otorga, en favor de los solicitantes, situaciones jurídicas consolidadas que deberán ser respetados por las autoridades en aplicación de los parágrafos 5° y 6° del artículo 29 de la Ley 2079 de 2021.

En consecuencia, ante la inexistencia o no expedición del pronunciamiento sobre la viabilidad del Plan Parcial por parte de la oficina de planeación municipal o distrital, o la dependencia que haga sus veces, ya sea mediante acto administrativo u ocurra el silencio administrativo positivo, dentro del trámite de estudio de planes parciales no puede hablarse de derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas.

Por otro lado, es pertinente hacer mención, que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio presta asistencia técnica a las entidades territoriales y a otros actores públicos o privados involucrados en procesos de habilitación de suelo e implementación de instrumentos de planificación intermedia como planes parciales, macroproyectos y licenciamientos; así mismo, se brinda acompañamiento técnico en el proceso de revisión y ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial. En consecuencia, en caso de creerlo pertinente, el ministerio se encuentra dispuesto a brindar la asistencia que se requiera para facilitar los trámites en curso y contribuir en la articulación de los actores involucrados en éstos, para con ello lograr los objetivos de la planificación. De considerarlo, por favor elevar solicitud a los siguientes correos electrónicos: asistenciatecnica@minvivienda.gov.co o mcaycedo@minvivienda.gov.co.

El presente pronunciamiento se emite en los términos del artículo 28² del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en el marco de las competencias establecidas para esta Dirección por el Decreto Ley 3571 de 2011, relacionadas con las funciones de formulación de políticas y orientación de procesos de desarrollo territorial, con fundamento en las cuales se emiten conceptos de carácter general sin abordar asuntos particulares ni concretos.

Atentamente,

SANDRA MARGARITA ZAMORA CAMACHO
Directora de Espacio Urbano y Desarrollo Territorial

Elaboró: J. Núñez
Revisó: E. Arredondo/ D. Villa

² Sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015.