



2020EE0055209



Bogotá, D.C.,

**ASUNTO:** Radicado 2020ER0048208. Consulta incorporación de la gestión en el ordenamiento territorial.

Respetado señor Restrepo,

Hemos recibido la comunicación citada en el asunto, en la cual plantea una serie de inquietudes relacionadas con la incorporación de la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial.

Al respecto, este Ministerio considera pertinente manifestar que en el marco de las competencias conferidas por el Decreto Ley 3571 de 2011, relacionadas con las funciones de formular políticas y orientar los procesos de desarrollo territorial, se emiten conceptos de carácter general, sin pronunciarse sobre asuntos de carácter particular y concreto, en el marco del Decreto 1077 de 2015 y la Ley 1523 de 2012:

*"Pregunta 1- Se me informe bajo que fundamento los Municipios identifican o bien deben identificar o determinar las zonas de riesgo alto no mitigable?"*

Los municipios deben identificar sus zonas de riesgo alto no mitigable a partir de estudios técnicos que soporten la categorización de un área específica en estos términos. Para lo cual, bajo el principio de gradualidad que trata la Ley 1523 de 2012, el Decreto 1077 de 2015 plantea el desarrollo de estudios detallados en aquellas áreas identificadas por los estudios básicos incorporados en el POT vigente del municipio como áreas con condición de riesgo y áreas con condición de amenaza, como se establece en el artículo 2.2.2.1.3.1.3 del decreto en comento.

En ese orden de ideas, a partir del desarrollo de los estudios detallados (orientados a determinar la categorización del riesgo y establecer las medidas de mitigación correspondientes), el municipio podrá definir la mitigabilidad o no mitigabilidad considerando las alternativas de intervención estructurales para



2020EE0055209



reducir y evitar el incremento de la amenaza y/o vulnerabilidad y, su viabilidad de ejecución desde el punto de vista técnico, financiero y urbanístico, tal y como se estipula en el artículo 2.2.2.1.3.2.2.5 del decreto en comento.

En estos términos un área podrá ser categorizada como de riesgo no mitigable si su intervención desde punto de vista técnico, financiero y urbanístico no es viable.

Sin embargo, es importante mencionar que, dependiendo de la magnitud, frecuencia y/o peligrosidad el municipio podrá categorizar un área como de riesgo alto no mitigable desde el desarrollo de estudios básicos que le permitan establecer al municipio la baja viabilidad de ejecución de medidas estructurales desde el punto de vista técnico, financiero y urbanístico, mencionada anteriormente.

*"Pregunta 2- Se me informe de manera técnica cuáles son las diferencias entre zonas de riesgo mitigable y zonas de riesgo no mitigable".*

En concordancia con la respuesta anterior, la diferencia técnica entre una zona de riesgo mitigable y no mitigable está dada por la viabilidad de la intervención física de la misma desde el punto de vista técnico, financiero y urbanístico.

Ahora bien, es importante señalar que el Decreto 1077 de 2015 establece los parámetros mínimos para elaborar los estudios técnicos necesarios en la incorporación de la gestión de riesgo en los planes de ordenamiento territorial; sin embargo, los desarrollos metodológicos, objeto de su consulta deben ser consultados directamente en los documentos guías elaborados por entidades competentes, como el documento: "Guía metodológica para estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo por movimientos en masa", elaborado por el Servicio Geológico Colombiano (2017), el cual puede ser consultado en el siguiente link:

<https://www2.sgc.gov.co/Publicaciones/Cientificas/NoSeriadas/Documents/Guia-Metodologica-27-07-2016.pdf>, donde para la identificación de zonas de riesgo alto o no mitigable se establece lo siguiente:

*"6.3 Riesgo alto o no mitigable (...)"*

- *Calcular los costos de reubicación de asentamientos e infraestructura, aparte de los costos o pérdidas por prohibición de asentamientos y costos de obras para controlar la influencia de los eventos en áreas ocupadas.*
- *Hacer una evaluación económica detallada de la reducción del riesgo en áreas ocupadas, por medio del planteamiento de dos medidas de intervención distintas de la anterior.*



2020EE0055209



- *Transferir el costo de reducción del riesgo para el desarrollo de infraestructura en áreas no ocupadas (...)*

*"Pregunta 3- Respetuosamente, me permito solicitar se me informe técnicamente bajo que parámetros pueden las zonas de alto riesgo no mitigable cambiar en los Municipios?, O por el contrario dicha situación nunca es probable cambie".*

Una zona categorizada como alto riesgo no mitigable podrá cambiar de categorización siempre y cuando se presenten estudios técnicos de mayor detalle y calidad de los que dieron soporte a su definición inicial. Lo anterior, teniendo en cuenta que los escenarios de riesgo son dinámicos en los territorios, así como el avance en el conocimiento de las amenazas y las condiciones de vulnerabilidad de la población.

En tal sentido, en el caso que se considere oportuno recategorizar estas zonas, es necesario analizar los estudios técnicos que dieron sustento a la determinación inicial en el POT vigente del municipio, con el fin de establecer si en la actualidad existe mayor información en términos de calidad y cantidad frente a la frecuencia, intensidad y/o magnitud de las amenazas o si se implementaron medidas de manejo y/o reducción del riesgo que den lugar a esta recategorización.

Así mismo, al ser un análisis que depende de la viabilidad técnica y económica, es necesario evaluar si se cuenta con disponibilidad presupuestal para el desarrollo de los estudios detallados, así como para la implementación de las medidas de intervención estructural que serían necesarias para reducir los niveles de riesgo en estas zonas.

*Pregunta 4- "Se me informe que entidad o entidades tienen o deberían tener la competencia para identificar las zonas que se calificarían como riesgos bajos, medios y altos?"*

Según lo establecido en el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el alcalde municipal como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo, y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Las administraciones municipales son las responsables de definir los mecanismos para la elaboración, revisión y aprobación de los estudios técnicos que permitan



2020EE0055209



incorporar la gestión del riesgo en la planificación territorial; teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 2.2.2.1.3.4.1 sobre los requisitos profesionales de quienes elaboren y firmen los estudios técnicos. Así mismo es importante señalar que los alcaldes municipales pueden solicitar al departamento asesoría sobre los análisis que se deben adelantar para el estudio de los eventos que se presentan en su territorio según lo dispuesto en el artículo 2.2.2.1.3.2.2 del Decreto 1077 de 2015.

*Pregunta 5 – "Respetuosamente me permito solicitar se me informe el significado de "Fenómenos de Remoción en Masa".*

La definición de "fenómenos de remoción en masa", conocidos igualmente como procesos morfodinámicos o procesos de movimientos en masa, la podrá encontrar en el documento: "Guía metodológica para la zonificación de amenazas por movimientos en masa escala 1:25.000", elaborado por el Servicio Geológico Colombiano en año 2017, la cual la podrá descargar en el siguiente enlace: [https://www2.sgc.gov.co/Archivos/GM\(2017\).pdf](https://www2.sgc.gov.co/Archivos/GM(2017).pdf)

*Pregunta 6- "Si los fenómenos en masa pueden ser riesgos bajos o altos y estos a su vez pueden ser mitigables o no mitigables, bajo qué presupuesto o con base en que se establecen o determinan?"*

Tal y como se mencionó en la respuesta a la pregunta número 1, los estudios detallados referidos en el Decreto 1077 de 2015 están orientados a determinar la categorización del riesgo y establecer las medidas de mitigación correspondientes. Ahora bien, frente a la categorización del riesgo por movimiento en masa es importante aclarar que ésta se da en la siguiente forma: riesgo bajo, riesgo medio, riesgo alto y riesgo alto no mitigable.

Es importante señalar que el Decreto 1077 de 2015 establece los parámetros mínimos para elaborar los estudios técnicos necesarios en la incorporación de la gestión de riesgo en los planes de ordenamiento territorial. Razón por la cual, para establecer la categoría de riesgo en la que se encuentra el área de estudio, existen diferentes desarrollos metodológicos como los abordados por el Servicio Geológico Colombiano, para la zonificación de movimientos en masa en escala 1:2000, los cuales podrá consultar en el siguiente enlace:

<https://www2.sgc.gov.co/Publicaciones/Cientificas/NoSeriadas/Documents/Guia-Metodologica-27-07-2016.pdf>

En tal sentido, se deberá evaluar por parte de un equipo de profesiones idóneos en la materia, cuál de las metodologías existentes sería la más adecuada, según las características propias del territorio, la amenaza y del asentamiento humano



2020EE0055209



expuesto a ésta, con el fin de garantizar la calidad y pertinencia de establecer la categorización de riesgo por movimientos en masa en la zona de estudio.

*Pregunta 7- "Que es un estudio de detalle y cuando debe hacerse?"*

Teniendo en cuenta el principio de gradualidad de que trata la Ley 1523 de 2012, los estudios detallados hacen parte de los estudios técnicos necesarios para la incorporación de la gestión del riesgo en la planificación territorial y se desarrollan en la ejecución del POT, los cuales están orientados a determinar la categorización del riesgo y establecer las medidas de mitigación correspondiente, según lo establecido en el artículo 2.2.2.1.3.1.4 del Decreto 1077 de 2015, tal y como se ha mencionado a lo largo de la presente comunicación.

Estos estudios se desarrollan en las áreas identificadas como áreas con condición de riesgo y áreas con condición de amenaza a partir de los estudios básicos para la revisión o expedición de Planes de Ordenamiento Territorial (POT), descritos en el artículo 2.2.2.1.3.1.3 del decreto en comento.

Para su desarrollo, según lo establece el artículo 2.2.2.1.3.1.4 del decreto referido, en el proceso de revisión de contenidos de mediano y largo plazo o expedición de un nuevo POT, se debe establecer la priorización de los estudios detallados identificados en los estudios básicos y en el programa de ejecución del POT se debe definir la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos de los estudios que se ejecutarán en el período del alcalde que adelanta la revisión del plan o la expedición de uno nuevo.

La escala de trabajo para los Estudios Detallados, según lo estipulado por el artículo 2.2.2.1.3.1.5 del Decreto 1077 de 2015 es la siguiente:

Estudio detallado	Urbano	1:2.000
	Expansión Urbana	1:2.000
	Rural Suburbano	1:5.000

Los aspectos mínimos necesarios para el desarrollo de los Estudios Detallados los podrá encontrar entre los artículos 2.2.2.1.3.2.2.1 y siguientes y en el artículo 2.2.2.1.3.2.2.8 del decreto referido.

*Pregunta 8- "Que es un estudio cero y cuando debe hacerse?"*

*Pregunta 9 – "Sírvese manifestar las diferencias entre estudio de detalle y estudio cero?"*



Este Ministerio no tiene conocimiento respecto a los “estudios cero” referidos en las preguntas 8 y 9.

*Pregunta 10- Cada cuanto deben los Municipios realizar estudios de suelo y porque?”*

No es claro a cuáles estudios hace referencia su consulta, ya que los estudios técnicos para la incorporación de la gestión de riesgo en el ordenamiento territorial, en el marco del Decreto 1077 de 2015, son los estudios básicos y los estudios detallados los cuales han sido referidos a lo largo del presente comunicados.

Por otro lado, los estudios a que hace referencia la Norma Sismo Resistente 2010 (NRS -10 en su Título H), son los Estudios Geotécnicos, los que tienen como objetivo y alcance:

**H.1.1.1 – OBJETO Y ALCANCE** – *Establecer criterios básicos para realizar estudios geotécnicos de edificaciones, basados en la investigación del subsuelo y las características arquitectónicas y estructurales de las edificaciones con el fin de promover las recomendaciones geotécnicas de diseño y construcción de excavaciones y rellenos, estructuras de contención, cimentaciones, rehabilitación o reforzamiento de edificaciones existentes y la definición de espectro de diseño sismorresistentes, para soportar los efectos por sismos y por otras amenazas geotécnicas desfavorables.*

*Pregunta 11- “Que injerencia tienen las autoridades ambientales Municipales y Distritales para la expedición de los conceptos, documentos técnicos o bien aquello que determina las zonas como riesgos altos no mitigables?”*

Las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y corporaciones autónomas regionales, como integrantes de los Consejos Territoriales de Gestión de Riesgo en desarrollo de los principios de solidaridad, concurrencia y subsidiaridad positiva, deben apoyar a las entidades territoriales que existan en sus respectivas jurisdicciones en la implementación de los procesos de gestión de riesgo de acuerdo con el ámbito de su competencia y serán corresponsables en su implementación de acuerdo con lo establecido con el artículo 31 de la Ley 1523 de 2012.

Es así como las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y corporaciones autónomas regionales no ejercen simplemente una labor de verificación del cumplimiento de los requisitos de Ley en materia de gestión de



2020EE0055209



riesgo, sino que ejercen la labor de apoyo a los municipios en la realización de los estudios de amenazas y riesgos en el marco del proceso de conocimiento del riesgo y velarán porque dichos estudios se incorporen adecuadamente en los POT en el marco del proceso de reducción del riesgo.

En este orden de ideas, las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos o corporaciones autónomas regionales, según sea el caso, podrán elaborar estudios técnicos y expedir conceptos o documentos técnicos que le permitan al Alcalde como conductor del desarrollo local, tomar las decisiones que considere necesarias para la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, en el área de su jurisdicción incluya la categorización de áreas como de riesgo alto o riesgo alto no mitigable, en concordancia, con lo estipulado en el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012.

**Pregunta 12** - *"Que son los consejos de Gestión del riesgo, como y para qué se conforman?"*

Según lo estipulado por la Ley 1523 de 2012, se definieron como instancias de orientación y coordinación del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo tres instancias:

A nivel nacional, el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, la cual es la *"(...) instancia superior encargada de orientar el sistema nacional. Este consejo se reunirá por lo menos dos veces al año en condiciones de normalidad y, tantas veces como sea necesario, durante las situaciones de desastre. El Consejo Nacional estará integrado por:*

- 1. El Presidente de la República o su delegado, quien lo presidirá.*
- 2. Los Ministros o sus delegados.*
- 3. El Director General del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.*
- 4. El Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, que ejerce la Secretaría del Comité.*

A nivel departamental y municipal, según lo estipulado por el artículo 27 de la ley referida, los Consejos departamental y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres son la instancia *"(...) de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente".*

Según el artículo 28, de la Ley 1523 de 2012, están compuestos por:

- "1. El Gobernador o Alcalde o su delegado, quien lo preside.*



2020EE0055209



2. El Director de la dependencia o entidad de gestión del riesgo.
3. Los directores de las entidades de servicios públicos o sus delegados.
4. Un representante de cada una de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible dentro de la respectiva jurisdicción territorial.
5. El director o quien haga sus veces de la defensa civil colombiana dentro de la respectiva jurisdicción.
6. El director o quien haga sus veces de la Cruz Roja Colombiana dentro de la respectiva jurisdicción.
7. El delegado departamental de bomberos o el comandante del respectivo cuerpo de bomberos del municipio.
8. Un secretario de despacho departamental o municipal, designado para ello por el Gobernador del Departamento o el Alcalde.
9. El Comandante de Policía o su delegado de la respectiva jurisdicción”.

**Pregunta 13-** “Es obligatoria la conformación de los consejos antes mencionados en los Municipios?”

En cumplimiento de la Ley 1523 de 2012, los municipios deberán conformar el Consejo de Gestión del Riesgo de Desastres en los términos referido en la ley en comento.

Cordialmente,

**ORIGINAL FIRMADO**

**JUAN NICOLÁS GALARZA SÁNCHEZ**  
Director de Espacio Urbano y Territorial

Elaboró: M Ordoñez  
Revisó: D. Cuadros /D. Villa/ S.Acevedo