



Bogotá, D.C,

ASUNTO: 2022ER0051936. Implementación y Control – Licencias Urbanísticas. Clases.

Cordial saludo,

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio recibió la comunicación señalada en el asunto mediante la cual solicita la atención de algunas inquietudes relacionadas con licenciamiento urbanístico, tal como se transcriben a continuación:

“1-. Se me informe como debe proceder la autoridad territorial frente a obras de mitigación de riesgo solicitadas con posterioridad a la entrega de zonas de cesión al municipio, en una urbanización debidamente licenciada y que mediante escritura pública entrego al municipio las obras de urbanismo y zonas de uso público, pregunto:

¿Es necesario tramitar ante el Municipio o una Curaduría Urbana licencia de urbanismo en la modalidad de desarrollo para ejecutar obras de mitigación;

¿El municipio de Fusagasugá mediante resolución exigió obras de mitigación para 2 predios la fortuna B rural y la urbanización, solo cumplió la urbanización e informó a planeación la terminación de las obras, los trabajos en los 2 predios debían construirse al tiempo al no hacerlo la Fortuna B fallaron en parte las que sí hizo la urbanización.

Para la reparación de estas obras de mitigación ya construidas por la urbanización ahora si extrañamente el ente territorial pide que se hagan mediante una licencia de urbanismo en la modalidad de desarrollo.”

“¿cuál sería el trámite para realizar la reparación de las obras de mitigación solicitadas por el Municipio de Fusagasugá, cuando ya se habían entregado las zonas de cesión y de urbanismo al Municipio, debo tramitar una licencia diferente?”

“¿para hacer obras de mitigación a fin de protegerse de un predio vecino que está pendiente arriba que tiene una remoción en masa leve o basta



con la autorización de la autoridad territorial para proceder a la ejecución de estas?”

Lo anterior lo pregunto con base en el Decreto 1077 de 2015 en concordancia con la Ley 1753 de 2015, artículo 265 y el Decreto 2218 de 2015, cuando se trata de obras de mitigación de riesgo, se debe tramitar licencia de urbanismo en la modalidad de desarrollo?

“2-. ¿Se me informe cual es la normatividad aplicable para propietarios de bienes rurales que se niegan a hacer obras de mitigación en sus predios, cuando está probado técnicamente que en dicho predio existe el fenómeno de remoción en masa que por estar pendiente arriba afecta a predios inferiores?

¿Qué herramientas jurídicas tiene el alcalde y el Comité Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres en casos como este?

¿Pueden negarse los propietarios de predios rurales a construir las obras para mitigar los problemas en su terreno y afectar deliberadamente el derecho a la propiedad privada de terceros?”

“3-. ¿Qué facultades tienen los alcaldes y el Comité Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de aprobar la intervención de predios por mitigación del riesgo, legalmente quién tiene la competencia de avalar las obras y levantar medidas de suspensión de trámites de licencia de construcción?

¿Si se trata de un predio rural afectado por el fenómeno de remoción en masa activo, el comité o el alcalde podrían ordenar que de manera inmediata se proceda con las obras de mitigación para atender tal fenómeno y así conjurar la afectación a predios vecinos?”

“4-. ¿Legalmente que procede contra propietarios que se niegan a ejecutar las obras de mitigación del riesgo para conjurar la remoción en masa existente?”

“5-. Las decisiones administrativas de los municipios suspendiendo el trámite de licencias de construcción de un predio que NO tiene riesgos como remoción en masa, pero es afectado por la decisión del ente territorial, ¿es ilimitada en el tiempo?”

“6-. ¿Cuáles son las funciones de los Comités Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, dentro de estas funciones el Comité puede ordenar medidas administrativas como la suspensión de licencias de construcción sobre un predio urbano donde está probado con estudios técnicos y científicos que no existe el fenómeno de remoción en masa?”



Antes de proceder a valorar sus planteamientos, es oportuno precisar que, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 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 la aplicación de normas a un caso particular y concreto.

Por tanto, 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 específicos, por cuanto las situaciones particulares deben ser resueltas por las respectivas autoridades en el orden municipal o distrital, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.

Así las cosas, esta dirección no posee la competencia para revisar o pronunciarse sobre actos administrativos emitidos por otras autoridades y/o entidades, como es el caso expuesto en los antecedentes referidos en su comunicación.

Bajo este contexto, este Ministerio procede a responder de acuerdo con lo dispuesto en la norma general, en los siguientes términos:

En relación con la licencia urbanística, el artículo 2.2.6.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015, determina que:

“(…) para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, y de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios localizados en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere de manera previa a su ejecución la obtención de la licencia urbanística correspondiente”.

En el mismo artículo se menciona que la licencia urbanística es el acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, y su otorgamiento implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción, así como la certificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y sismo resistentes, y demás reglamentaciones en que se fundamenta.

De igual forma, se destaca que los documentos que deberán acompañar las solicitudes de licencias urbanísticas para cada clase y modalidad, se encuentran establecidos en la Resolución 0462 de 2017 modificada por la resolución 1025 de 2021 emitida por este Ministerio. Respecto al trámite de licencias, el literal “d” del artículo 2 de la referida resolución (documentos adicionales para la licencia de urbanización), menciona lo siguiente:

“Cuando el predio esté ubicado en zonas de amenaza y/o riesgo alto y medio de origen geotécnico o hidrológico, se deberán adjuntar a las solicitudes de licencias de nuevas urbanizaciones los estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa e inundaciones, que permitan determinar la viabilidad del futuro desarrollo, siempre y cuando se garantice la mitigación de la amenaza y/o riesgo. En



*estos estudios deberá incluirse el diseño de las medidas de mitigación y serán elaborados y firmados por profesionales idóneos en las materias, quienes conjuntamente con el urbanizador serán responsables de los mismos, sin perjuicio de la responsabilidad por la correcta ejecución de las obras de mitigación. **En todo caso, las obras de mitigación deberán ser ejecutadas por el urbanizador responsable o, en su defecto, por el titular durante la vigencia de la licencia**". (Énfasis fuera de texto original).*

En complemento, el Parágrafo 4° del artículo 2.2.6.1.1.7 del Decreto 1077 de 2015, establece lo siguiente:

"Los titulares de licencias de parcelación y urbanización tendrán derecho a que se les expida la correspondiente licencia de construcción con base en las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para la expedición de la licencia de parcelación o urbanización, siempre y cuando se presente alguna de las siguientes condiciones:

a) Que la solicitud de licencia de construcción se radique en legal y debida forma durante la vigencia de la licencia de parcelación o urbanización en la modalidad de desarrollo o;

b) Que el titular de la licencia haya ejecutado la totalidad de las obras contempladas en la misma y entregado y dotado las cesiones correspondientes".

En igual sentido, el artículo 182 del Decreto Ley 019 de 2012 señala lo siguiente en relación con las licencias urbanísticas:

*"(...) El otorgamiento de la licencia urbanística **implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo**, así como la certificación del cumplimiento de las normas y demás reglamentaciones en que se fundamenta, y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo en tanto esté vigente o cuando se haya cumplido con todas las obligaciones establecidas en la misma.*

Las modificaciones de licencias vigentes se resolverán con fundamento en las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para su expedición". (Énfasis fuera de texto original).

Ahora bien, en relación con el proceso de remoción en masa (o movimiento en masa) citado en la comunicación, es pertinente aclarar que de acuerdo con lo señalado en los artículos 2.2.2.1.3.1.2 y 2.2.2.1.3.1.3 del Decreto 1077 de 2015, los estudios técnicos requeridos para la incorporación de la gestión del riesgo en la revisión de los contenidos de mediano y largo de los planes de ordenamiento territorial corresponden con los *Estudios Básicos*, los cuáles deben ser desarrollados por las autoridades municipales para todo su territorio como primera etapa de conocimiento en la gestión del riesgo, obtenido como resultado mínimo lo siguiente:

1. La delimitación y zonificación de las áreas de amenaza.



2. La delimitación y zonificación de las áreas con condición de amenaza.
3. La delimitación y zonificación de las áreas con condición de riesgo.
4. La determinación de las medidas de intervención no estructural, orientada a establecer restricciones y condicionamientos mediante la determinación de normas urbanísticas.

Las escalas y condiciones técnicas para la elaboración de los *Estudios Básicos*, se encuentran descritas en los artículos 2.2.2.1.3.1.1, 2.2.2.1.3.1.2 y 2.2.2.1.3.1.3 del decreto mencionado, y hacen referencia principalmente a los insumos que deben ser considerados para realizar la caracterización y zonificación de amenaza, así como la definición de las áreas con condición de riesgo y/o amenaza según el fenómeno analizado (deslizamientos, inundaciones y/o avenidas torrenciales).

De igual forma, teniendo en cuenta el principio de gradualidad que trata la Ley 1523 de 2012¹, en la etapa de implementación de los POT se deben realizar los *Estudios Detallados* (orientados a determinar la categorización del riesgo y establecer las medidas de mitigación correspondientes) que hayan sido previamente identificados y priorizados en los *Estudios Básicos*.

En este sentido, el Decreto 1077 de 2015 establece en el artículo 2.2.2.1.3.2.1.1 las especificaciones mínimas a tener en cuenta para el desarrollo de los *Estudios Básicos* de amenaza por movimientos en masa; además, en el artículo 2.2.2.1.3.2.2 se establecen las especificaciones mínimas para la realización de los *Estudios Detallados* de amenaza por movimientos en masa.

De forma complementaria, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, 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, no obstante, según el artículo 2 de la misma Ley, la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano, señalando de manera específica que éstos últimos debe actuar con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades.

En relación con el funcionamiento de los Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo, el artículo 29 de la Ley 1523 de 2012 establece que estos consejos tendrán un coordinador designado por el alcalde, para el caso del nivel municipal, quién deberá vigilar, promover y garantizar el flujo efectivo de los procesos de la gestión del riesgo, es decir, el conocimiento y la reducción del riesgo a nivel local, incluyendo el manejo de desastres en su jurisdicción.

¹ 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 y se dictan otras disposiciones.



2022EE0052008



Con base en lo expuesto, le correspondería a la autoridad municipal, como representante del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo en el área de su jurisdicción, evaluar las consecuencias que se deriven de la omisión en relación con la ejecución de obras de mitigación que llegasen a generar situaciones de riesgo o de desastres, enmarcado en el Principio del Interés Público o Social que establece el artículo 3 de la Ley 1523 de 2012, en el cual el interés público prevalecerá sobre el interés particular.

Por último, en relación con la suspensión de la ejecución de actos, es preciso mencionar que el artículo 88 ley 1437 de 2011, señala con precisión que los actos administrativos se presumen legales mientras y por tanto resultan ejecutables, hasta tanto no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, o en su defecto cuando fueren suspendidos por autoridad que cuente con facultad jurisdiccional, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar en respectivo proceso judicial.

En función de los antecedentes señalados en el radicado, este Ministerio se permite realizar traslado de la comunicación a la Procuraduría General de la Nación con el fin que, desde sus competencias, investiguen las afirmaciones realizadas por el peticionario y proceda según corresponda.

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,

EDGAR O. PICÓN PRADO
Director de Espacio Urbano y Territorial

Elaboró: M. Leal
Revisó: H. Rodríguez/ E. Arredondo/ D. Villa / A. Martínez

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