

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial  
Oficina Asesora Jurídica  
República de Colombia

Prosperidad  
para todos

Bogotá D.C. - 1 JUN. 2011

Arquitecta  
NATALIA BONILLA CORRALES  
Curadora 4 de Bogotá  
Av. 13 (Autopista Norte) No. 94-50  
Ciudad

ASUNTO: Radicación 4120-E1-48535  
Consulta sobre estudios de amenaza y riesgo

Respetada arquitecta:

En atención a la consulta de la referencia por medio de la cual solicita concepto aclaratorio sobre la obligatoriedad de la exigencia del documento que acredita los estudios de remoción aprobados por el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias –FOPAE–, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

En primer lugar, es importante resaltar que según lo establecido en el Decreto - Ley 216 de 2003<sup>1</sup>, "El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, tendrá como objetivos primordiales contribuir y promover el desarrollo sostenible a través de la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación en materia ambiental, recursos naturales renovables, uso del suelo, ordenamiento territorial, agua potable y saneamiento básico y ambiental, desarrollo territorial y urbano, así como en materia habitacional integral."; en ejercicio de lo cual emite conceptos de carácter general dentro de la abstracción que le permiten sus funciones y competencias sin tratarse de una aplicación a un caso particular y concreto, como el que plantea en su comunicación.

De otra parte, es primordial mencionar que de conformidad con lo establecido en el artículo 287 de la Constitución Política<sup>2</sup> los municipios gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, por lo tanto, corresponde a éstos verificar las condiciones del cada caso particular y concreto con el fin de pronunciarse al respecto, teniendo en cuenta que la vigilancia y control de la actividad de construcción y enajenación de

<sup>1</sup> "Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones."

<sup>2</sup> Artículo 287 de la Constitución Política de Colombia "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. ...".





viviendas<sup>3</sup>, del cumplimiento de las normas urbanísticas y el ejercicio de los curadores urbanos<sup>4</sup>, recae sobre los alcaldes municipales o distritales.

Igual autonomía se tiene por parte de los Concejos Municipales de conformidad con lo establecido en el numeral 7 del artículo 313 de Constitución Política, para reglamentar los usos del suelo dentro de los límites que fije la ley<sup>5</sup>, en ese sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-534 de 1996., M.P. Fabio Morón Díaz, argumentó lo siguiente:

*"En materia de regulación del uso del suelo y preservación del patrimonio ecológico de los municipios, el Congreso, al legislar sobre las mismas con fundamento en la cláusula general de competencia que le atribuye la Constitución, debió hacerlo teniendo en cuenta la restricción que reserva para los Concejos Municipales la reglamentación de dichos asuntos; esto es, expidiendo una normativa que contenga las regulaciones mínimas necesarias para cada caso particular, que haga posible la definición de las condiciones básicas que garanticen la salvaguarda del interés nacional, la cual, no obstante, en ningún caso podrá menoscabar el núcleo esencial de la garantía institucional a la autonomía, que la Constitución reconoce para las entidades territoriales. Se trata de que el Estado, a través del legislador, cumpla con la expedición de una regulación de carácter integral que no interfiera ni impida el desarrollo de la facultad reglamentaria que el Constituyente le reconoció a los municipios, para lo cual deberá evitar extender su actividad normativa al punto de vaciar la competencia de los municipios, y que éstos asuman la facultad reglamentaria en la perspectiva de que ésta recae y afecta bienes que constituyen un patrimonio nacional, que como tal debe aprovecharse y utilizarse imponiendo los intereses nacionales y regionales sobre los estrictamente locales. El hecho de que la legislación que produzca el Estado a través del Congreso, en lo relacionado con el uso del suelo y la protección del patrimonio ecológico de los municipios, deba ser reglamentada en lo pertinente por los Concejos Municipales, no implica que desaparezca o se anule la potestad reglamentaria que la Constitución le reconoce al Presidente de la República" (Subrayado fuera del texto).*

En el mismo sentido, la sección primera del Consejo de Estado en sentencia del 20 de mayo de 2004, radicación 7033, M.P. Rafael Ostau de Lafont Pianeta, aclaró lo siguiente:

*"(...) la facultad de reglamentar no es otra que la de desarrollar el contenido de una norma superior, para su debida aplicación. En ese sentido, los reglamentos que expidan los concejos municipales deben adecuarse a disposiciones superiores,*

<sup>3</sup> Numeral 7 Artículo 313 de la Constitución Política de Colombia, Ley 66 de 1968, Ley 388 de 1997, Decreto Ley 2610 de 1979, Decreto Ley 78 de 1987 y el Decreto 2180 de 2006, entre otras.

<sup>4</sup> Artículo 101 y siguientes de la Ley 388 de 1997 y las normas que los modifiquen o adicionen.

<sup>5</sup> Ver también Sentencias Corte Constitucional C- 765 de 2006 (6 de septiembre) M.P. Jaime Araujo Rentería, C-351 de 2009 (20 de mayo), M.P. Mauricio González Cuervo.



*entre ellas las que expidan el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales (...)* "

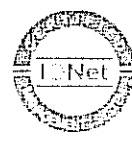
*"De este modo si las entidades o instituciones que hacen parte del Sistema Nacional Ambiental deben estructurarse teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física, la conclusión de ello es la de que la regulación y el manejo de los usos del suelo no es cuestión exclusiva de los municipios, sino que a éstos les corresponde apenas la reglamentación de las regulaciones nacionales sobre uso del suelo, expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente y por las Corporaciones Autónomas Regionales, en cabal aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que consagra el artículo 288 de la Constitución."*  
*(Resaltado fuera del texto original)*

De conformidad con la jurisprudencia parcialmente transcrita, se concluye que la intervención del Estado en los usos del suelo, debe realizarse sin obstruir u obstaculizar el ejercicio de la facultad reglamentaria<sup>6</sup> de los municipios y distritos en materia de usos del suelo, la cual debe ser ejercida dentro de los límites que les fije la ley, por lo que el legislador establece las determinantes mínimas que deben tener en cuenta los municipios y distritos al formular, revisar o modificar sus planes de ordenamiento territorial, sin perjuicio, que éstos, en ejercicio de su potestad reglamentaria impongan determinantes mas restrictivas, atendiendo las particulares y especiales condiciones físicas, ecológicas y sociales de esas entidades territoriales.

Aclarado lo anterior, se resalta que en los términos del artículo 101 de la Ley 388 de 1997<sup>7</sup>, el ejercicio de la curaduría urbana implica una función pública, ya que conlleva a la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes para el estudio y trámite de licencias urbanísticas sometidas a su consideración, dichas licencias se obligan a estar sujetas al Plan de Ordenamiento Territorial, dentro del cual se deben determinar las zonas de riesgo medio y alto en las cuales se restrinja o se elaboren planes de mitigación o definitivamente se prohíba los asentamientos humanos, según sea el caso, esto con el fin de que se garantice la efectividad del derecho a una vivienda digna.

<sup>6</sup> "Reglamentario. Relativo a reglamento. Reglamento: "(...) Disposición complementaria o supletoria de una ley (v.), dictada aquélla por el Poder ejecutivo, sin intervención del legislativo y con ordenamiento de detalle, mas expuesto a variaciones con el transcurso del tiempo. (...) denominaciones. El reglamento, si emana del Poder ejecutivo central, lleva ese nombre característico cuando tiene cierta extensión y trata orgánicamente una materia; pero son también manifestaciones de esa potestad reglamentaria (...) los decretos, (...)" Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo VIII. R-S. 28ª Edición. 2003. Editorial Heliasia. Así mismo, son denominaciones de reglamento los acuerdos municipales y distritales.

<sup>7</sup> Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.





En ese sentido, además de los documentos requeridos para la expedición de una licencia urbanística, el numeral 4 del artículo 22 del Decreto 1469 de 2010<sup>8</sup>, exige que el interesado en el trámite de una licencia de urbanización de un predio ubicado en zonas de amenaza y/o riesgo alto y medio de origen geotécnico o hidrológico anexe junto con la solicitud los estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa e inundaciones, con el fin de que el curador determine la viabilidad del proyecto.

Es de aclarar que La Ley 9 de 1989<sup>9</sup> en su artículo 56 modificado por el artículo 5 de la Ley 2 de 1991<sup>10</sup>, prevé que los alcaldes deberán levantar un inventario de los asentamientos humanos que presenten altos riesgos para sus habitantes con el fin de reubicarlos en zonas apropiadas.

Entonces de acuerdo a lo anterior, esta oficina considera: son exigibles los estudios de amenaza y riesgo cuando el proyecto que se pretende desarrollar se encuentre dentro de zona de riesgo medio o alto conforme a lo establecido en el Decreto 1469 de 2010, además, dicha verificación por parte del curador implica una protección al derecho a la vivienda digna buscando no avalar el desarrollo de proyectos de vivienda ubicados en zonas de alto riesgo, con el fin de que con posterioridad los hogares no tengan la necesidad de ser parte dentro de programas de reubicación.

Este concepto se expide con fundamento en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

  
JUAN CAMILO BEJARANO BEJARANO  
Jefe Oficina Asesora Jurídica.

Elaboró: Sandra Carolina Galindo Acosta  
Revisó: Mónica María Muñoz B.  
Fecha: 31 de mayo de 2011

<sup>8</sup> Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones.

<sup>9</sup> Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> Por el cual se modifica la Ley 9 de 1989.