



Bogotá, D.C.

ASUNTO: Radicado 2021ER0054124. Ordenamiento territorial. Planes de ordenamiento territorial. Incorporación gestión del riesgo.

Respetado Doctor Porras:

Este Ministerio recibió la comunicación del asunto, en la cual traslada una serie inquietudes realizadas por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá al Ministerio de Ambiente, enmarcadas de forma general con el desarrollo de estudios de avenidas torrenciales y su incorporación en el proceso de ordenamiento territorial, tal como se señala a continuación:

“(…) De este modo, en el desarrollo de la jornada de asistencia técnica que tuvo como fin orientar la definición de la gestión del riesgo de desastres como determinante ambiental, la Corporación elevó una propuesta en cuanto a la fase de formulación del POT en donde son definidas las áreas con condición de amenaza y con condición de riesgo, y algunas inquietudes asociadas a la incorporación de los estudios básicos en los POT, referidas específicamente a los estudios para el fenómeno de avenidas torrenciales, (…)”.

En este sentido, las inquietudes planteadas por la Corporación son las siguientes:

1. El numeral 2.2 del artículo 2.2.2.1.3.2.1.3 del Decreto 1077 de 2015, define como insumos mínimos para los estudios básicos por Avenidas Torrenciales “Estudio hidrológico de la cuenca, orientado al flujo torrencial, considerando el ciclo de sedimentos”, ¿esto indicaría que el estudio se debe adelantar en toda la cuenca, en todo el cauce de la fuente de agua o qué criterio se debe tener en cuenta para revisar el cumplimiento de la norma?

2. Dados los altos costos que acarrea para el municipio la elaboración de los estudios básicos para avenidas torrenciales a escala 1:2000 y que estos pueden resultar mayor al costo del proceso de revisión y modificación del POT, ¿es posible aceptar en el proceso de concertación el desarrollo de estos estudios a una escala diferente o si se quiere superior, conforme a las características de la información disponible?



3. *En áreas en las cuales, de acuerdo a la información del POMCA u otro estudio oficial disponible indique que existe zonas con condición de amenaza alta y media por torrencialidad, pero en las cuales no existen elementos expuestos ¿cómo se debe proceder para adelantar el proceso de concertación, se debe exigir al municipio la aplicación textual de la norma? Pues si bien, no existen elementos expuestos, la norma define un criterio de actuación independiente de las condiciones de la exposición y es competencia de la autoridad ambiental, verificar la incorporación de los estudios básicos conforme los requisitos mínimos y lineamientos establecidos en la normativa aplicable vigente.*

En caso de que la respuesta a esta pregunta contemple actuaciones diferentes a las definidas en el Decreto 1077 de 2015, ¿bajo que soporte jurídico se puede soportar la flexibilización de la norma?

4. *¿El principio de gradualidad aplica para el fenómeno de avenidas torrenciales?*

5. *En el ejercicio que se ha venido realizando con los municipios en cuanto a la incorporación de los estudios básicos de gestión del riesgo a los ordenamientos, siempre los municipios definen y zonifican estas áreas desde la fase de diagnóstico utilizando los usos del suelo actuales del Ordenamiento vigente y no con los usos de la nueva propuesta.*

Los municipios argumentan que así está definido por el mismo decreto 1807 de 2014, y otras guías posteriores a este; así las cosas, el trabajo ha sido de persistencia para que ellos entiendan la importancia de la generación de estas áreas con la propuesta de usos del proyecto de revisión general, toda vez que es la única forma que la gestión del riesgo cumpla el papel fundamental en la toma de decisiones al momento de ordenar el territorio.

Por lo anterior expuesto se considera que en la fase de diagnóstico podría quedar hasta la zonificación y categorización de las amenazas y ya en la fase de formulación es donde se deben definir y zonificar las áreas con condición de amenaza y con condición de riesgo a partir de la propuesta de usos del suelo en el proyecto de revisión. Con las anteriores precisiones se podrá tener mayor claridad de los polígonos que el municipio proyecta para el desarrollo de estudios detallados.”

Al respecto, es necesario realizar algunas precisiones frente al fenómeno de avenidas torrenciales y su proceso de incorporación como parte de la gestión del riesgo dentro del ordenamiento territorial:

De acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015, el análisis de amenaza por avenida torrencial forma parte de los estudios básicos establecidos para el suelo urbano, de expansión urbana y rural, definiendo para su evaluación y zonificación una escala 1:2.000; lo anterior, teniendo en cuenta que es un fenómeno altamente destructivo y que su ocurrencia puede generar graves y extensas pérdidas para los elementos expuestos (población, vivienda, infraestructura y equipamientos) a lo largo de su trayectoria. Bajo este escenario particular de afectaciones es que la evaluación de amenaza para este tipo de fenómenos no es objeto del



principio de gradualidad, es decir, su análisis corresponde a un estudio básico desarrollado en una escala detallada; razón por la cual no aplica dentro del proceso de revisión y ajuste de POT la elaboración de estudios detallados de avenida torrencial.

Este análisis de amenaza no requiere ser realizado en todas las cuencas hidrográficas del municipio, sin embargo, las entidades territoriales deben priorizar su ejecución en aquellas zonas donde se encuentren o pretendan establecer elementos expuestos en suelo urbano y de expansión urbana, así como centros poblados y suelos suburbanos en el suelo rural, que presenten como mínimo las siguientes características:

- ✓ Exista registro de eventos antecedentes y/o históricos en fuentes de consulta o bases de datos municipales, regionales, nacionales.
- ✓ Cuencas de quebradas, ríos o drenajes que presenten características de torrencialidad con base en evaluación de susceptibilidad mediante análisis morfométricos (relacionados con la red de drenaje, la geometría, forma y textura de la cuenca, así como parámetros asociados a su relieve).
- ✓ Cuencas donde existan indicios o evidencias geológicas y/o geomorfológicas sobre la generación u ocurrencia de flujos con características torrenciales en el pasado reciente.

Los análisis que servirán de insumo para la evaluación de las características de torrencialidad se podrán soportar sobre la base cartográfica establecida para los estudios básicos de movimientos en masa e inundación para el suelo rural (1:25.000) y deberán permitir la identificación de las zonas de inicio, tránsito y depósito de los posibles eventos torrenciales; resultados que permitirán priorizar aquellas áreas donde, en función de los elementos expuestos, se realizarán las evaluaciones y zonificaciones de amenaza en escala 1:2.000, tal como se mencionó previamente.

En concordancia con lo señalado, en caso que un municipio no haya identificado zonas con características de torrencialidad debidamente soportadas o que exista registro de eventos históricos, no requiere presentar estudios básicos para avenidas torrenciales como requisito para la revisión del POT.

En términos generales, para una adecuada realización de los estudios de amenaza por avenida torrencial (en las zonas priorizadas según lo descrito) se deberá emplear, por lo menos, los siguientes insumos: unidades geológicas superficiales, subunidades geomorfológicas, caracterización de sedimentos o aportes de material (coherentes con la zonificación de amenaza por movimientos en masa), secciones topobatimétricas en consonancia con la base cartográfica, identificación de elementos expuestos y análisis hidrológicos e hidráulicos consistentes con el fenómeno evaluado.

Ahora bien, para aquellas zonas delimitadas como áreas con condición de riesgo por avenidas torrenciales se recomienda priorizar el diseño e implementación en el corto plazo de un sistema de monitoreo, orientado al seguimiento de las condiciones hidrometeorológicas que permita la emisión de alertas y la toma de decisiones frente a situaciones de riesgo que puedan afectar la comunidad que habita estas áreas.



Teniendo en cuenta que las avenidas torrenciales son eventos altamente destructivos, el municipio en su proceso de revisión y ajuste del POT podrá con base en la delimitación de las áreas con condición de riesgo, tomar la decisión de restringir su desarrollo y/o consolidación en el marco del licenciamiento de edificaciones. Por otra parte, en la fase de implementación, priorizará la evaluación e implementación de acciones de intervención correctiva en caso de soportarse su efectividad con base en estudios técnicos, así como, planificar acciones encaminadas para iniciar el proceso de reubicación de las viviendas como parte del proceso de reducción del riesgo en su territorio, en caso que la intervención correctiva no se considere un proceso viable.

En caso de aquellas áreas identificadas con condición de amenaza en donde se planifique la localización de algún proyecto en la fase de implementación del POT, se debe propender antes de tomar cualquier determinación sobre su desarrollo, la realización de análisis técnicos que evalúen su viabilidad y seguridad frente a la ocurrencia de un evento de avenida torrencial, proponiendo, además, la definición de medidas ambientales y/o no estructurales, entre ellas, la definición y/o delimitación de la ronda hidráulica de la corriente hídrica que permita prevenir cualquier efecto por la posible manifestación del fenómeno, en consideración a las condiciones de ocupación de los suelos urbano y rurales.

Ahora bien, se debe tener presente que el responsable de garantizar que el proyecto de revisión del POT que se somete a consideración de la Corporación Autónoma Regional para adelantar la concertación de los asuntos ambientales es el Alcalde¹; quien en el marco de sus competencias le corresponde realizar “la priorización de las amenazas que se deben evaluar y zonificar con el fin de incorporar esta información en el Plan de Ordenamiento Territorial”² y velar porque los estudios básicos elaborados dentro del proyecto cumplan con las condiciones técnicas y escalas de trabajo definidas para éstos de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1077 de 2015, y cuyos análisis y resultados se ajusten a las condiciones actuales del territorio.

En este sentido, a juicio de este ministerio, si bien las Corporaciones Autónomas Regionales dentro del trámite de concertación de los proyectos de revisión y ajuste de POT deben verificar la existencia de los estudios básicos que soporten las zonificaciones de amenaza presentadas por los municipios (en concordancia con lo establecido en el Parágrafo³ del artículo 2.2.2.1.3.1.1 del Decreto 1077 de 2015), así como la pertinencia del empleo de estos resultados para la adecuada incorporación de la gestión del riesgo en las decisiones de uso del suelo y del modelo de ocupación seguro del territorio, no se considera del alcance de las autoridades ambientales asumir la responsabilidad de la revisión y evaluación técnica de estos estudios, valorar insumos o metodologías, ni emitir algún concepto técnico que apruebe su contenido y/o resultados; dado

¹ De acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, el alcalde 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.

² Artículo 2.2.2.1.2.1.2 Etapa de Diagnóstico, Decreto 1077 de 2015, modificado por el Decreto 1232 de 2020.

³ “De conformidad con lo previsto por la Ley 388 de 1997 y el artículo 189 del Decreto-ley 019 de 2012, los estudios básicos (...), deben hacer parte de los proyectos de revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial o la expedición de un nuevo plan. El Alcalde municipal o Distrital no podrá someter a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, los proyectos de revisión referidos sin el cumplimiento de este requisito”.



que, esta responsabilidad recae sobre los profesionales idóneos que fueron encargados de su elaboración y quienes avalan con su firma los análisis y resultados obtenidos en los estudios básicos, así como las medidas propuestas para su intervención. Lo anterior, sin perjuicio que con el conocimiento que tiene la autoridad ambiental del territorio y con base en sustentos técnicos pueda objetar los análisis presentados por el municipio o distrito.

El presente pronunciamiento se emite en los términos del artículo 28⁴ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y en el marco de las competencias establecidas para la Dirección de Espacio Urbano y Territorial 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.

Cordialmente,

CAMILO ANDRES QUIROZ HINOJOSA
Director de Espacio Urbano y Territorial

Elaboró: M.Leal
Revisó: D. Cuadros / D.Villa