



Bogotá, D.C.

Señores

Asunto: Consulta – Construcción viviendas en zonas de riesgo
Radicado - 2023ER0057360

Cordial saludo,

En atención a la consulta del asunto, al respecto comedidamente se exponen algunas consideraciones en relación con sus inquietudes, no sin antes señalar que esta Oficina Asesora Jurídica dentro de las funciones asignadas por el Decreto Ley 3571 de 2011¹, emite conceptos de carácter general dentro de la abstracción que le permiten sus competencias, sin pronunciarse sobre asuntos de carácter particular y concreto.

Dicha petición será atendida en la modalidad de consulta, para lo cual se cuenta con el término de treinta (30) días hábiles, de conformidad con lo establecido en el numeral 2º del artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido mediante la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

CONSULTA:

"El municipio de Villahermosa inicia un proceso en el año 2018 para la adjudicación de 150 viviendas y 57 lotes mediante las Resoluciones 1623 del 05 de diciembre de 2018: "Por medio de la cual se fijan las fechas de apertura y cierre de convocatoria para la postulación de hogares para la entrega de vivienda de interés social VIP a título gratuito dentro del proyecto de vivienda de interés social Villa Luz (...)" y 1624 del 5 de diciembre de 2018: "Por medio de la cual se fijan fechas de apertura y cierre de convocatoria para la postulación de hogares para la entrega de lotes de terreno a título gratuito destinados a programas de autoconstrucción a desarrollar en el municipio de Villahermosa Tolima (...)",

¹ "Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo. de Vivienda, Ciudad y Territorio."

"Artículo 7. Oficina Asesora Jurídica. Son funciones de la Oficina Asesora Jurídica, las siguientes: (...) 14. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de competencia del Ministerio. (...)"

El municipio a la fecha no ha realizado la adjudicación de los lotes, ya que se identificaron falencias en la idoneidad de los lotes que fueron seleccionados mediante los actos administrativos descritos anteriormente.

*Aunando a lo anterior tenemos alrededor de 200 familias con una expectativa y necesidad que no se ha logrado solucionar, se ha conformado una veeduría ciudadana con el fin de darle seguimiento a estos procesos. La oficina a la cual represento Secretaria de Planeación y Obras Públicas **requiriere de asistencia técnica y jurídica para lograr reestructurar de ser necesario estos planes de vivienda en el Municipio de Villahermosa Tolima y poder darles una solución a estas familias.**” (sic) (Subrayado fuera del texto original)*

CONSIDERACIONES:

En primera instancia, es importante señalar que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el marco de sus competencias y funciones a través de la Oficina Asesora Jurídica, está facultado para resolver consultas relacionadas con la aplicación e interpretación de normas relacionadas con temas o materias que son objeto de regulación por esta cartera ministerial sin pronunciarse sobre casos particulares y concretos, razón por la cual en lo referente al tema se pronuncia de manera general.

Es de señalar que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio no tiene dentro del ámbito de sus competencias las funciones de inspección vigilancia y control de la ejecución de obras.

Frente a este punto es importante destacar que las entidades territoriales, la Constitución Política de Colombia señala en el artículo 287 que “[l]as entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la Ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: (...)1. Ejercer las competencias que les correspondan (...)”. De acuerdo con este artículo y el 311 de la Constitución, al municipio como entidad fundamental de la división política-administrativa del Estado, le corresponde prestar los servicios públicos que la ley determine y construir las obras necesarias para el progreso local.

Así mismo, la Ley 715 de 2001 que dictó las normas orgánicas en materia de recursos y competencias, al Municipio como entidad territorial, le corresponde:

“76.2. En materia de vivienda

76.2.1. Participar en el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.

76.2.2. Promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social, otorgando subsidios para dicho objeto, de conformidad con los criterios de focalización nacionales, si existe disponibilidad de recursos para ello” (subrayado fuera del texto).

Ahora bien respecto de la solicitud de asistencia técnica y jurídica y sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley reconocen al Municipio, el Ministerio dentro del marco de sus competencias (Decreto Ley 3571 de 2011) estará atento a prestar el apoyo y colaboración que requiera en los términos del art. 113 Constitucional, sin embargo, en atención a que no se precisa cuál es la causa que señala el peticionario como falta de idoneidad y si ésta es subsanable, no es posible en el presente concepto ahondar en la materia, no obstante, de manera general considera que es prioritario que el Municipio realice la precisión sobre si se trata de una zona de alto riesgo no mitigable o de una zona de riesgo mitigable.

Sobre el particular, 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 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.

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/GuiaMetodologica-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, Transferir el costo de reducción del riesgo para el desarrollo de infraestructura en áreas no ocupadas (...)"

Por todo lo anterior, de acuerdo con el objeto de consulta y considerando que no se especifica la problemática, es pertinente indicar que, en principio, las actuaciones de solución a la problemática recaen en competencia exclusivamente al Municipio y dependiendo del tipo de falencia en las zonas donde se encontrarían los bienes inmuebles a asignar y en el evento de estar circunscrito a temas de riesgo, evaluar los mecanismos que prevé la ley 1523.

En conclusión, en atención a la consulta planteada, resulta importante distinguir entre el proceso de promulgación del acto administrativo en el caso en concreto y la consecuencia del mismo en su ejecución.

Por lo anterior, en caso de tratarse de una zona de alto riesgo no mitigable se sugiere como alternativa realizar la búsqueda de nuevos lotes que cumplan los requisitos técnicos, financieros, urbanísticos y jurídicos requeridos para ser admisibles del proyecto. En particular, se recomienda revisar que no se trate de un área de riesgo no mitigable. De manera que, posteriormente, se proceda a revocar los actos administrativos en los términos establecidos en la Ley 1437 de 2011 y a expedirlos nuevamente subsanando los lotes respectivos.

Finalmente, si las autoridades municipales consideran que en los términos del Decreto ley 3571 de 2011 este Ministerio puede apoyar técnica o jurídicamente al municipio, podrá realizar la respectiva solicitud para ser evaluada, para lo cual, se solicita exponer en detalle y de manera suficiente la petición.

En los anteriores términos se da respuesta a las inquietudes planteadas en su petición radicada bajo el número 2023ER0057360, haciéndole saber que los alcances del concepto son los establecidos en el artículo 28² del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,

Nelson Alirio Muñoz Leguizamón
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró:

Daniela Amaya Castro
Especializada
Oficina Asesora Jurídica

Revisó:

Mike Castro Roa
Coordinador Grupo Conceptos
Oficina Asesora Jurídica

Aprobó:

Nelson Alirio Muñoz Leguizamón
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Oficina Asesora Jurídica

² **"ARTÍCULO 28. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS.** <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.