

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Bogotá D.C.,

		
	Al responder por favor cite este número 13002024E2022616	
	Fecha Radicado: 2024-06-24 19:27:32	
	Código de Verificación: 8f8c6	Folios: 4
	Radicator: Ventanilla Minambiente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Anexos: 0

Señor
JUAN ESTEBAN BEJARANO
jebejaranobe@gmail.com
Ciudad

ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO. Construcción de obras de defensa sin permiso. Radicado No. 2024E1021304.

Respetado señor Bejarano:

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido en la Ley 99 de 1993, el Decreto 3570 de 2011, la Ley 1755 de 2015, y el artículo 1.1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

I. ASUNTO A TRATAR:

Se presenta a esta entidad la siguiente consulta:

“Considero pertinente que el Ministerio se pronuncie sobre la expresión: ‘se vieren en la necesidad de construir obras de defensa sin permiso de la Autoridad Ambiental’. ¿Quién define la necesidad? Si bien el artículo aclara que se tratan de obras de carácter provisional, ¿cualquier obra se puede desarrollar bajo la cobija de la “necesidad”? ¿Quién controla que bajo dicha norma no se construyan obras definitivas, tales como muros en concreto, diques, etc, sin realizar los respectivos estudios? ¿Es posible que, una vez pasada la situación de amenaza, tal como crecientes o avenidas torrenciales, se conjure “obras por emergencia” para construir obras definitivas, considerando que en el futuro se volverá a presentar el riesgo, pero no se está bajo la amenaza de forma inmediata?”

II. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Mediante el radicado 13002023E2014657 del 17 de mayo de 2023 se dio respuesta al señor Juan Esteban Bejarano donde se realizaron algunas apreciaciones respecto a la construcción de obras de defensa sin permiso en el que se mencionó:

“Respecto a ¿Qué tipo de obras se consideran provisionales?, el artículo no señala ni limita el tipo o clase de obras, toda vez que, dependiendo del fenómeno natural o de la emergencia, se deberán ejecutar un tipo de obras u otras, eso sí, que estén encaminadas a lograr la debida defensa ante el fenómeno o emergencia presentada.”

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

(...) que el artículo 2.2.3.2.19.10 del Decreto 1076 de 2015, faculta de manera expresa a quienes cumplen la condición de ser **propietarios, poseedores, tenedores o administradores de predios o las Asociaciones de Usuarios**, a construir obras de defensa **con carácter provisional** y sin permiso de la Autoridad Ambiental competente, por causa de crecientes extraordinarias u otras emergencias, debiendo darle aviso a la Autoridad Ambiental competente, dentro de los seis (6) días siguientes a su iniciación; obras las cuales quedarán sujetas a revisión o aprobación de dicha autoridad.”

III. ANTECEDENTES JURIDICOS

Las siguientes normas son relevantes para abordar las preguntas planteadas por el solicitante:

Decreto-Ley 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente

“Artículo 124. Los propietarios, poseedores o tenedores de predios o las asociaciones de usuarios podrán construir con carácter provisional y sin permiso previo obras de defensa en caso de crecientes extraordinarias y otros semejantes de fuerza mayor, dando aviso dentro de los seis días siguientes a la iniciación de dichas obras.

Pasado el peligro se podrá ordenar la demolición de las obras provisionales, la reposición de las destruidas o la construcción de otras nuevas necesarias, por cuenta de quienes resulten favorecidos con ellas, aún indirectamente y en proporción del beneficio que obtuvieren.”

Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

SECCIÓN 19 DE LAS OBRAS HIDRÁULICAS

“Artículo 2.2.3.2.19.1. Obras hidráulicas. Al tenor de lo dispuesto por el artículo 119 del Decreto-ley 2811 de 1974, las disposiciones de esta sección tiene por objeto promover, fomentar, encauzar y hacer obligatorio el estudio, construcción y funcionamiento de obras hidráulicas para cualquiera de los usos del recurso hídrico y para su defensa y conservación., sin perjuicio de las funciones, corresponden al Ministerio de Obras Públicas. “

(Decreto 1541 de 1978, artículo 183).

“Artículo 2.2.3.2.19.6. Obligaciones de proyectos de obras hidráulicas, públicas o privadas para utilizar aguas o sus cauces o lechos. Los proyectos de obras hidráulicas, públicas o privadas para utilizar aguas o sus cauces o lechos deben incluir los estudios, planos y presupuesto de las obras y trabajos necesarios para la conservación o recuperación de las aguas y sus lechos o cauces, acompañados de una memoria, planos y presupuesto deben ser sometidos a aprobación y registro por la Autoridad Ambiental competente.”

(Decreto 1541 de 1978, artículo 191)

“Artículo 2.2.3.2.19.10. Construcción de obras de defensa sin permiso. Cuando por causa de crecientes extraordinarias u otras emergencias, los propietarios, poseedores, tenedores o administradores de predios o las Asociaciones de Usuarios, se vieren en la necesidad de construir obras de defensa sin permiso de la Autoridad Ambiental competente deberán darle aviso escrito dentro de los seis (6) días siguientes a su iniciación. Dichas obras serán construidas con

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO Proceso: Gestión jurídica	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

carácter provisional, cuidando de no causar daños a terceros y quedarán sujetas a su revisión o aprobación por parte de la Autoridad Ambiental competente.”

(Decreto 1541 de 1978, artículo 196).

“Artículo 2.2.3.2.19.11. Construcción o demolición de obras para conjurar daños inminentes. En los mismos casos previstos por el artículo anterior, la Autoridad Ambiental competente podrá ordenar la construcción o demolición de obras para conjurar daños inminentes. Pasado el estado de emergencia, dicha Autoridad Ambiental dispondrá que se retiren las obras que resulten inconvenientes o se construyan otras nuevas, por cuenta de quienes resultaron defendidos directa o indirectamente.” (Subraya fuera de texto)

(Decreto 1541 de 1978, artículo 197)”.

VI. CONSIDERACIONES JURIDICAS

En atención a su solicitud damos respuesta a sus interrogantes de la siguiente manera:

¿Quién define la necesidad?

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 124 del Decreto-Ley 2811 de 1974 y el artículo 2.2.3.2.19.10 del Decreto 1076 de 2015 que regulan las obras de defensa sin permiso, quienes definen la necesidad de la construcción son los propietarios, poseedores, tenedores o administradores de predios o las Asociaciones de Usuarios.

Si bien el artículo aclara que se tratan de obras de carácter provisional, ¿cualquier obra se puede desarrollar bajo la cobija de la "necesidad"?

Se reitera lo manifestado al señor Bejarano en el concepto 13002023E2014657 del 17 de mayo de 2023: “¿Qué tipo de obras se consideran provisionales?, el artículo no señala ni limita el tipo o clase de obras, toda vez que, dependiendo del fenómeno natural o de la emergencia, se deberán ejecutar un tipo de obras u otras, eso sí, que estén encaminadas a lograr la debida defensa ante el fenómeno o emergencia presentada.”

Ahora bien, aun cuando es posible ejecutar diversos tipos de obras se debe tener en cuenta, tal como lo manifestó la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo en comunicación radicado 32002023E2044775 del 22 de diciembre de 2023, lo siguiente: “la norma habla de obras provisionales que se llevan a cabo para atender una situación de emergencia que se está presentando o ya se conoce la inminencia de su ocurrencia. Dado que la situación de emergencia se caracteriza por requerir una reacción inmediata, que bien podría entenderse como improvisada, será evidente la diferencia en los materiales y los métodos constructivos que se empleen para dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 124 del Decreto-Ley 2811 de 1974 y el artículo 2.2.3.2.19.10 del Decreto 1076 de 2015 y los que se utilicen para llevar a cabo una obra formal que requiera de permisos anteriores a su ejecución.”

¿Quién controla que bajo dicha norma no se construyan obras definitivas, tales como muros en concreto, diques, etc, sin realizar los respectivos estudios?

El artículo 124 del Decreto-Ley 2811 de 1974 y el artículo 2.2.3.2.19.10. del Decreto 1076 de 2015 indica que las obras que se construyan quedarán sujetas a revisión o aprobación por parte de la Autoridad Ambiental competente. Es importante indicar que en todos los casos los propietarios, poseedores, tenedores o administradores de predios o las Asociaciones de Usuarios que se vieran en la necesidad de construir obras de defensa deberán darle aviso por escrito dentro de los seis (6) días siguientes a su iniciación a la autoridad ambiental.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Lo anterior, se encuentra en armonía con la competencia asignada a las Corporaciones Autónomas Regionales en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, que señala:

"2) Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente; (...)

Por lo tanto, es la Autoridad Ambiental competente la encargada de controlar dichas obras o intervenciones con carácter provisional e incluso, conforme las normas mencionadas, podrá ordenar la demolición, la reposición de las destruidas o la construcción de otras nuevas necesarias pasada la situación de emergencia o el peligro.

¿Es posible que, una vez pasada la situación de amenaza, tal como crecientes o avenidas torrenciales, se conjure "obras por emergencia" para construir obras definitivas, considerando que en el futuro se volverá a presentar el riesgo, pero no se está bajo la amenaza de forma inmediata?

Las disposiciones del artículo 2.2.3.2.19.10. del Decreto 1076 de 2015 que autorizan la construcción de obras de defensa sin permiso, únicamente serán aplicables en las situaciones indicadas en la misma norma, cuando se presenta una creciente extraordinaria u otra emergencia.

De esta manera, fuera de las circunstancias mencionadas, para realizar cualquier tipo de intervención u obra hidráulica se debe contar con el debido estudio, los planos y soporte técnico suficientes mencionados en el artículo 2.2.3.2.19.6 ibidem, que serán sometidos a aprobación y registro de la Autoridad Ambiental competente, precisamente para que, en el caso de la reincidencia de un evento amenazante, dicha infraestructura sea idónea y no genere afectaciones al recurso hídrico.

IV. CONCLUSIONES

No atenemos a lo expuesto previamente.

El presente concepto se expide a solicitud de **JUAN ESTEBAN BEJARANO**, y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 el que reza: *"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"*.

Atentamente,



GERMÁN RICARDO SIERRA BARRERA

Jefe (E) Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Jenny Mansel Moreno Arenas – Profesional Especializado OAJ

Revisó: Emma Judith Salamanca – Asesora OAJ – Coordinadora Grupo de Conceptos en Normatividad y Políticas Sectoriales