

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

Bogotá D.C.,

		
	Al responder por favor cite este número 13002024E2032099	
	Fecha Radicado: 2024-08-21 10:41:44	
	Código de Verificación: 30dfd	Folios: 5
	Radicador: Ventanilla Minambiente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	

Señor
DIEGO GUARGUATÍ
guarquati@gmail.com
 Carrera 7A Este 15-31
 Florencia, Caquetá.

ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO. Construcción de obras de defensa sin permiso. Radicado No. 2024E1032110.

Respetado señor Guarguati:

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:

Con la finalidad de entender e interpretar adecuadamente los artículos 2.2.3.2.19.10 y el 2.2.3.2.19.12 del decreto 1076 de 2015, solicito se aclare cuáles (sic) son las obras de defensa que se pueden construir sin permiso de conformidad a estos artículos y cuáles no, además de aclarar que se requiere para demostrar la afectación en un predio por causa de crecientes extraordinarias u otras emergencias para poder construir la obra de defensa sin permiso.”

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 indicó respecto a la construcción de obras de defensa sin permiso:

“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.

*(...) 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.”*

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 antes expuesto fue reiterado por esta Oficina Asesora Jurídica en el concepto bajo el radicado 13002024E2022616 del 24 de junio de 2024 donde se manifestó:

“...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.”

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.

“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 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).

Ley 1523 de 2012, 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.

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

“Artículo 4°. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá por:

(...)

9. *Emergencia: Situación caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento adverso o por la inminencia del mismo, que obliga a una reacción inmediata y que requiere la respuesta de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general. (...)*”

VI. CONSIDERACIONES JURIDICAS

El solicitante plantea los siguientes interrogantes:

¿Cuáles son las obras de defensa que se pueden construir sin permiso de conformidad a estos artículos y cuáles no?

Tal como se expuso en los conceptos 13002023E2014657 del 17 de mayo de 2023 y 13002024E2022616 del 24 de junio de 2024 expedidos por esta Oficina Asesora Jurídica, el artículo 124 del Decreto-Ley 2811 de 1974 y el artículo 2.2.3.2.19.10 del Decreto 1076 de 2015 no señalan ni limitan el tipo o clase de obras de defensa que se pueden realizar, 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.

No obstante, se debe tener en cuenta que 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 en las normas antes mencionadas y los que se utilicen para llevar a cabo una obra formal que requiera de permisos anteriores a su ejecución.

El segundo interrogante planteado por el solicitante es el siguiente: ¿Aclarar que se requiere para demostrar la afectación en un predio por causa de crecientes extraordinarias u otras emergencias para poder construir la obra de defensa sin permiso?

Para poder construir obras de defensa sin permiso en virtud de lo establecido en el artículo 2.2.3.2.19.10. del Decreto 1076 de 2015, se requiere que los propietarios, poseedores o tenedores o administradores de predios o las Asociaciones de Usuarios demuestren que se ha presentado una creciente extraordinaria u otras emergencias que pueda afectar su predio, de esta forma, es importante conocer la definición de las situaciones mencionadas en la norma, conocer cuando estas pueden presentarse.

Este ministerio a través de la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo en comunicación radicado 32002023E2044775 del 22 de diciembre de 2023 definió el concepto de creciente extraordinaria de la siguiente manera:

“Aunque no existe una definición normativa de creciente o creciente extraordinaria, la doctrina científica trae algunas que pueden ser útiles:

El concepto de crecida de un río, es un proceso natural, sin periodicidad y de grandes consecuencias ambientales que involucra un aumento importante y repentino de caudal en un sistema fluvial, que conlleva a

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

un ascenso del nivel de la corriente, que puede desbordar el cauce y que acelera el desarrollo de procesos de erosión y transporte de sedimentos (OLLERO, 1996).

Una creciente como un hecho hidrológico es extremadamente rápido y violento, con un tiempo de concentración mínimo, que provoca altas velocidades, rotura de represamiento, erosión, etc. generalmente se da en zonas de montaña con fuertes pendientes, con enorme capacidad de erosión, transporte de sedimentos y alta peligrosidad. por la dificultad de predicción, no hay tiempo para reaccionar. (Pardé 1961)

Hay que mencionar, que una crecida por sus características socava el lecho y las márgenes del río o quebrada, también pueden originarse a partir de represamientos ocasionados por deslizamientos o desprendimientos en las partes altas de la cuenca, que al romperse libera una gran cantidad de agua y sedimentos, que se depositan en áreas de menor pendiente y menos encañonadas.”

En cuanto al concepto de emergencia, encontramos que el numeral 9 del artículo 4 de la Ley 1523 de 2012 lo define como una: *"Situación caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento adverso o por la inminencia del mismo, que obliga a una reacción inmediata y que requiere la respuesta de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general."*

Así mismo, en comunicación emitida por este ministerio en el año 2023, antes mencionada, se indicó respecto al concepto de otras emergencias que: *“El Decreto 1807 de 2014, compilado por el Decreto 1077 de 2015, considera, en el marco de la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial, tres (3) fenómenos básicos: inundaciones, movimientos en masa y avenidas torrenciales. En consonancia con lo anterior, se hará referencia a estos, teniendo en cuenta que las crecidas siempre tienen lugar en sistemas fluviales y que el mecanismo de ocurrencia y sus efectos no afectan sólo a los cauces, sino también las zonas aledañas.*

- **Inundación:** *Fenómenos hidrológicos recurrentes potencialmente destructivos, que hacen parte de la dinámica y evolución de una corriente. Se producen por lluvias persistentes y generalizadas que generan un aumento progresivo del nivel de las aguas contenidas dentro de un cauce superando la altura de las orillas naturales o artificiales, ocasionando un desbordamiento y dispersión de las aguas sobre las llanuras de inundación y zonas aledañas a los cursos de agua normalmente no sumergidas (IDEAM, 2014).*

Se identifican dos tipos de inundaciones:

-Inundaciones repentinas: Se producen por la presencia de grandes cantidades de agua en muy corto tiempo. Son frecuentes en ríos de zonas montañosas con bastante pendiente.

-Inundaciones lentas o en la llanura: Se producen sobre terrenos planos que desaguan muy lentamente, cercanos a las riberas de los ríos o donde las lluvias son frecuentes o torrenciales. Muchas de ellas son producto del comportamiento normal de los ríos, es decir, de su régimen de aguas, ya que es habitual que en invierno aumente la cantidad de agua inundando los terrenos cercanos como playones o llanuras.

- **Avenida Torrencial:** *Una avenida torrencial es un flujo formado por una mezcla de sedimentos y agua en diferentes proporciones, transportándose a altas velocidades a lo largo de cauces definidos. De acuerdo con las características de los sedimentos transportados se pueden clasificar en flujo de detritos y flujo de lodos. Los detritos son el resultado de la descomposición de una masa sólida en partículas y el lodo es la mezcla de partículas de suelo y agua. Las avenidas torrenciales son causadas por uno o varios detonantes, estos pueden ser precipitaciones intensas, sismos, enjambres de movimientos en masa, rotura de presas naturales o artificiales y grandes volúmenes de agua por deshielo. Dadas las características de transporte de mezcla*

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

de sedimentos y agua las avenidas torrenciales se dividen espacialmente en tres zonas: zona de iniciación, zona de tránsito y zona de depósito. (UNGRD, 2022)

- **Movimientos en masa:** Los movimientos en masa son desplazamientos del terreno (suelos y/o rocas) por laderas o taludes debido a la fuerza de la gravedad. Pueden ser lentos o rápidos, secos, húmedos o fluidos. Los más comunes en Colombia son los de tipo deslizamiento y caída de rocas, también se denominan como: derrumbes, procesos de ladera, procesos gravitacionales, procesos geomorfodinámicos y falla de talud o ladera. (UNGRD, 2022).

Cabe señalar que el artículo 2.2.3.2.19.10. del Decreto 1076 de 2015, al emplear la expresión “**crecientes extraordinarios u otras emergencias**” (negrilla fuera de texto), hace referencia de manera expresa a los fenómenos asociados con inundaciones y avenidas torrenciales, pero no se limita a ellos, siendo posible utilizar la aplicación de este artículo ante otros fenómenos amenazantes para los que esta medida pueda ser útil.

Para efectos de dar una idea sobre otro tipo de fenómenos amenazantes a los que se puede ver expuesto el territorio, el parágrafo 2o, artículo 3o del Decreto 1807 de 2014, compilado por el Decreto 1077 de 2015, hace referencia a amenazas sísmicas, volcánicas, tsunamis, como ejemplos de amenazas por fenómenos naturales, sin que la lista sea taxativa, pues esto dependerá de la realidad concreta del territorio, motivo por el cual el adecuado ordenamiento del territorio, lo que incluye la correspondiente incorporación de la gestión del riesgo, es un elemento fundamental para el conocimiento del territorio y la consecuente toma de decisiones oportunas y efectivas para la garantía de los derechos de las personas.”

IV. CONCLUSIONES

No atenemos a lo expuesto previamente.

El presente concepto se expide a solicitud de **DIEGO GUARGUATÍ**, 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,


Sistema Integrado de Gestión

ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGÓN

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Jenny Marisel Moreno Arenas – Profesional Especializado OAJ

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