



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA[®]
LATINOAMERICANA - UNALA
SNIES 1814**

GARANTIAS CONSTITUCIONALES EN EL AMBITO DE APLICACIÓN DE LAS
NORMAS DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA CIUDAD DE
MEDELLÍN: EL CASO DEL CERRO DE LAS TRES CRUCES Y EL TESORO EN EL
CORREGIMIENTO DE SANTA ELENA

CARLOS MAURICIO ROJAS VÁSQUEZ

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

MEDELLÍN

2018

GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LAS
NORMAS DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA CIUDAD DE
MEDELLÍN: EL CASO DEL CERRO DE LAS TRES CRUCES Y EL TESORO EN EL
CORREGIMIENTO DE SANTA ELENA

CARLOS MAURICIO ROJAS VÁSQUEZ

Trabajo de grado para optar al título de abogado

Asesora

ELIANA CONSTANZA MARTINEZ

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA
FACULTAD DE DERECHO
MEDELLÍN
2018

Contenido

1. Planteamiento del problema.....	9
1.1 Pregunta	14
2. Justificación	15
3. Objetivos.....	18
3.1 Objetivo General	18
3.2 Objetivos Específicos	18
4. Metodología	19
5. Marco Contextual.....	21
6. Marco teórico conceptual	24
En este orden se expondrán las normas constitucionales y la jurisprudencia pertinente.....	26
6.1. La función social y ecológica de la propiedad	26
6.1.2 ¿Cómo se hacen efectivas las restricciones que se derivan de la función ecológica de la propiedad?	29
6.2 La igualdad y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios	31
6.3. El principio de la igualdad ante las cargas públicas	34
7. El plan de ordenamiento territorial y las restricciones impuestas al derecho de propiedad	40
7.1.1 Principios orientadores	40
7.1.2 Políticas para cumplir con los objetivos	40
7.1.3. Compensación por los daños ocasionados	43
7.1.3 Suelos de protección	44
7.1.4. Categoría de suelo de protección en suelo urbano y de expansión urbana	44
7.2 El Suelo Rural.....	45
7.2.1 Caso Cerro de las Tres Cruces.....	47
7.2.2. Caso El Tesoro.....	48
7.2.3. Áreas destinadas a la parcelación de viviendas campestres (agrupación de viviendas con tipología campestre)	49
Capítulo II. Análisis	51
8.1 El impacto de la acción humana sobre la naturaleza	53
9. Conclusiones.....	58
Referencias.....	61

Listado de tablas

Tabla 1. Áreas para parcelación vivienda campestre.....48

Listado de imágenes

Imagen 1. Mapa cuenca del río Medellín.....10

Imagen 2. Mapa suelos de protección.....13

Imagen 3. Vista satelital Medellín y su entorno.....21

Imagen 4. Mapa sentido orientador de la densificación.....23

Imagen 5. Mapa clasificación del suelo.....45

Introducción

Los temas que se relacionan con la planeación territorial en las ciudades y los municipios constituye un asunto relativamente nuevo en Colombia. Es así como la Ley 99 de 1989, conocida la ley de reforma urbana, solo se expidió en dicho año, no obstante que las ciudades se habían expandido de manera importante. Antes de esa época las normas para las ciudades y los municipios eran escasas y no constituían un sistema articulado para una mejor administración, sino que cada una de las unidades locales las establecía de acuerdo con las tendencias urbanizadoras.

Fue de esta manera como crecieron las ciudades colombianas en una forma que puede calificarse como “descontrolada”. En ciudades como Medellín puede observarse esta tendencia en muchos lugares, entre estos El Poblado que tuvo un crecimiento desbordado desde la década de los ochenta, se vendieron lotes y antiguas fincas de recreo para levantar edificios y muchas de las vías tuvieron que construirse a la par que estos, en algunos casos por las propias empresas constructoras. Este proceso se describe en el trabajo de Torres C. (2016) quien en un documentado trabajo investigativo sobre el urbanismo de la Comuna 14 desde estrategias públicas y privadas afirma al referirse al proceso de planificación urbana:

Además, comienza un crecimiento poblacional, tanto en laderas como en el centro. A partir de esta situación que involucra, para todos los actores sociales, un sistema de decisiones sobre la intervención en las formas históricas y las nuevas formas de habitar El Poblado; se trata de una misión que no es altruista, ni interviene un territorio para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes ancestrales, sino para cubrir la alta demanda que empieza a surgir como opción residencial de una nueva clase de población residente que llega al territorio y cuyos valores sociales están fundamentados en la tenencia y en estándares de consumo. Y este es el principio de la colonización del

territorio con base en el alto poder adquisitivo de quienes llegan, por tanto, la base del poder valorizado por la tenencia del espacio. (pág. 53)

Y, hay que decir que el resultado actual de movilidad en este espacio de ciudad resultó a partir de esos acontecimientos realizados de acuerdo con criterios comerciales: actualmente, la gran mayoría de sus vías son estrechas y no tienen la capacidad de albergar la cantidad de vehículos que transitan, hoy, cuando esta zona ya no es un barrio sino una comuna con veintitrés barrios, incluidos los que hacían parte de la zona rural de hace unas décadas.

Al tema de la urbanización acelerada de la Comuna 14 se refiere el Plan de Desarrollo de la Comuna 14 en el cual, teniendo como referente el Anuario Estadístico Metropolitano, se afirma que en las tres últimas décadas (de 1980 a 2010) la Comuna 14 ha evolucionado vertiginosamente pues entre 1989 y 1996 pasó de tener 45.881 habitantes a tener 73.536. En los años comprendidos entre 1996 y 2010 el crecimiento en la edificación de vivienda en altura, la construcción de centros comerciales y la adecuación de nuevas vías han transformado el espacio público, dando respuesta a la estrechez de vías y privilegiando el vehículo como modo de transporte. (Barros M, y otros, 2010, págs. 16-17).

Pero no es solo en el Poblado. Muchos problemas ha generado la ocupación de las tierras y laderas en la ciudad de Medellín. Además de la existencia de barrios sin los equipamientos y servicios necesarios, han sucedido deslizamientos y tragedias causadas por la construcción sin más control que el lleno de los requisitos técnicos, sin que se consideraran otras situaciones. Y esto sin mencionar la cantidad de viviendas construidas por los propios dueños y que abundan en ciertos sectores de la ciudad, creando así una alta vulnerabilidad social. Así lo describe el estudio de Urban y Social Agency Lab (2012) que define como “asentamiento precario” (p.16) el proceso de construcción en las laderas de Medellín que incluye 55.000 unidades de esta naturaleza que cruzadas con las áreas de amenaza geológica arroja 45.000 unidades en áreas de alto riesgo en la zona nororiental del Valle de Aburrá. (p.18)

A la solución de problemas ciertos, pero también de los que pueden llegar a darse eventualmente, se enfoca el Sistema Municipal de Ordenamiento Territorial como parte del Plan de Ordenamiento Territorial – POT - que rige en la ciudad de Medellín, y que comprende los Sistemas físico espaciales y los Sistemas Institucionales y de gestión (Municipio de Medellín, 2014. En dicho Sistema se tuvo en cuenta la situación actual “en materia de cambios territoriales y coherencia norma-territorio” como bien lo especifica el Documento Técnico de Soporte que hace parte de la Revisión y Ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial (Departamento Administrativo de Planeación, 2014, p. 14) y se consideraron todos los procesos directamente relacionados con su estructuración e implementación.

Este Sistema permite articular las disposiciones y jerarquías legales y normativas que estructuran el ordenamiento territorial para el municipio, como lo sugieren las normas de orden nacional; sin embargo, como el propio POT lo afirma “a la hora de definirse los contenidos normativos locales y sus procedimientos, estas normas de superior jerarquía se superponen, contradicen, duplican o simplemente no permiten fijar un mapa de prevalencias y relaciones para su implementación, que los municipios como Medellín, deben ensamblar y armonizar en un solo instrumento –POT- y en un solo territorio” (Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2014).

Es claro para las autoridades del orden municipal, y así lo consignan en el instrumento mencionado, que en el POT se incorporan todas las disposiciones legales y normativas que:

Desde la Nación, el Departamento, la Región y el Área Metropolitana, inciden y determinan el ordenamiento territorial a través del POT, permean todas las decisiones del mismo, es decir que desde el establecimiento de la Estructura Ecológica Principal, pasando por la clasificación del suelo, hasta las normas más específicas como los usos del suelo, los requerimientos de vías o el manejo del patrimonio, por citar algunos ejemplos, estas decisiones están predeterminadas en buena medida por disposiciones derivadas de estos niveles supramunicipales, los cuales se hacen explícitos en el

momento en que se enuncia o justifica una norma o procedimiento. De esta manera, el sistema que a continuación se centra en la manera cómo el municipio y en particular el POT se organizan internamente para estructurar los contenidos normativos, los cuales resultan ser una mezcla de las disposiciones de mayor jerarquía territorial, desarrolladas, instrumentadas y detalladas en el ámbito municipal, razón por la cual se parte de este ámbito territorial hacia los demás ámbitos intra-municipales (Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2014)..

Estas tensiones y problemas que se generan en la Administración municipal y para los ciudadanos al adoptar el POT hacen parte de este trabajo, el cual se propone indagar por las garantías constitucionales y legales del derecho de propiedad, con sus atributos de usar, gozar y disponer, frente a disposiciones del orden territorial que las restringen, como sucede en el caso del Cerro de las Tres Cruces y en el caso del Tesoro, ubicado en la parte suburbana del territorio rural del corregimiento de Santa Elena, en el municipio de Medellín.

1. Planteamiento del problema.

El municipio de Medellín pertenece, con otros nueve municipios al Área Metropolitana del Valle de Aburrá, al departamento de Antioquia. Es una zona que el río Medellín atraviesa de sur a norte. El cauce del río se encuentra en el valle propiamente dicho, donde las alturas oscilan entre 1.460 metros sobre el nivel del mar - m.s.n.m. - en la parte donde confluyen las quebradas La Iguaná y Santa Elena en el río Medellín y 2.500 metros en las partes de inicio de las laderas. Las montañas que rodean el valle pertenecen a la cordillera Central donde las pendientes presentan variaciones con remates muy inclinados en el altiplano oriental, en la cuchilla de las Baldías, en el cerro del Padre Amaya y en la cuchilla de Romeral. En estas, la altura llega hasta los 3.200 metros m.s.n.m según lo consigna la Alcaldía de Medellín (Alcaldía de Medellín , 2006)

En este contexto geográfico, de un valle relativamente estrecho, se urbanizó Medellín tanto en la zona plana, alrededor del río, como también en esas laderas pendientes y bañadas por numerosas fuentes de agua. Fue así como se construyó, con relativa intensidad a partir de los años cincuenta del siglo pasado, en zonas como la nororiental, centro oriental, suroccidental, centro occidental y noroccidental. La zona sur oriental correspondiente a la comuna 14, El Poblado, tuvo una urbanización intensiva a partir de los años ochenta, también del siglo XX, pues antes su urbanismo se generó alrededor del parque y la iglesia principal que puede caracterizarse como el lugar donde las pendientes no eran muy elevadas, sobre la margen derecha del río (ubicados en dirección del mismo río, sur-norte). La montaña tenía fincas de recreo y en ella se establecieron algunos barrios, muchos de los cuales todavía se encuentran compartiendo el espacio con las edificaciones más recientes. (Torres C., 2016)

En cuanto a las laderas que corresponden a Robledo y Pajarito, San Cristóbal, San Javier, Belén Aguas Frías y San Antonio de Prado estuvieron durante muchos años zonas dedicadas a fincas de recreo, pastoreo de ganado, agricultura y cultivos artesanales de flores. La creciente

necesidad de vivienda en la ciudad ha producido en las décadas recientes una urbanización intensiva y extensiva. Igual fenómeno se encuentra en la ladera centro y nororiental, extensamente poblada, así como en el sector noroccidental, donde predominan la densificación extensa, mas no la que se hace en altura. Los anteriores datos corresponden a una versión propia de los textos del Centro de Estudios de Opinión de la Universidad de Antioquia (2000) y de Echeverri y Orsini (Echeverri, 2010)

Puede afirmarse, según lo visto, que la ciudad hasta hace unos treinta años se urbanizó del valle hacia las laderas, en algunos casos de manera técnica, en otros mediante la denominada autoconstrucción. Fueron muchas las quebradas y pequeñas corrientes de agua que bajaban de ambas laderas a desembocar en otras de mayor caudal para luego llegar al río Medellín y que fueron cubiertas para construir en esos espacios o para utilizarlos con mayor amplitud en el trazado de vías, como bien puede verse en el mapa siguiente que da cuenta del gran número de corrientes de agua.

Imagen 1. Mapa Cuenca del río Medellín



Fuente: Fluidos. Escuela de Ingeniería de Antioquia

Esta situación de crecimiento al vaivén de las necesidades y los intereses de los constructores, común en la mayoría de las ciudades de Colombia, ha sido examinada a la luz de las normas sobre protección de riesgos y cuidado del hábitat natural de las ciudades, de

conformidad con lo ordenado por las normas internacionales y por la propia Constitución Política. Puede decirse que el municipio de Medellín en su POT (Municipio de Medellín-Concejo Municipal, 2014) y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá se han propuesto disminuir la densificación en altura en las laderas y a intensificarla en dirección hacia el norte y hacia el sur del Valle, (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2007) generándose una conurbación del territorio. Para lograrlo se propone un desarrollo hacia dentro, renovando áreas de intervención estratégica del río, consolidando el borde urbano-rural.

Las ciudades se consideran en este sentido como conglomerados donde el desarrollo deberá ser sostenible de conformidad con las normas constitucionales que conforman lo que el Magistrado Ciro Angarita llamó una Constitución Ecológica, en tanto se adoptan los principios de prevención y precaución y se ordena que las autoridades municipales deben dictar las normas necesarias para que el desarrollo de los territorios obedezca no solo a criterios arquitectónicos y de ingeniería, sino que en ellos se aplique el modelo de ciudad que todos desean.

Es así que se aprueba la Ley 388 de 1997, rectora del ordenamiento territorial como promotor del desarrollo cuando actúa de manera armónica con la naturaleza y con el objetivo de que todos los sectores de la población tengan acceso a los servicios, a una vivienda digna, a la movilidad ágil, pero de manera principal, a la realización cabal de los derechos que todos tienen en el Estado que concibió la Constitución Política, el Estado Social de Derecho.

En este sentido, y acatando las normas de la Constitución Política y de la Ley 388 de 1997, el municipio de Medellín, ha elaborado y aprobado mediante su órgano administrativo colegiado, el Concejo Municipal, los Planes de Ordenamiento Territorial que hacen uso de las herramientas de la planeación con el objetivo de forzar la construcción longitudinal, a lo largo del río y para protección de las laderas con un sentido de cuidado del medio ambiente y de la vida de los habitantes de la ciudad de Medellín. Estas normas, debidamente autorizadas por otras de orden superior, contemplan restricciones al derecho de propiedad en el sentido de limitar el uso y el

goce y de restringir la disposición con el fin de ejercer acciones en beneficio del hábitat de las ciudades y sus áreas vecinas.

El Plan de Ordenamiento Territorial actual contempla un modelo de ciudad y una forma de urbanismo que él mismo caracteriza como “ecológico” (Concejo Municipal de Medellín, 2014) entendido el concepto como significativo de un compendio normativo que permite establecer e implementar medidas para la gestión del riesgo y que consolide las áreas protegidas y las medidas de mitigación.

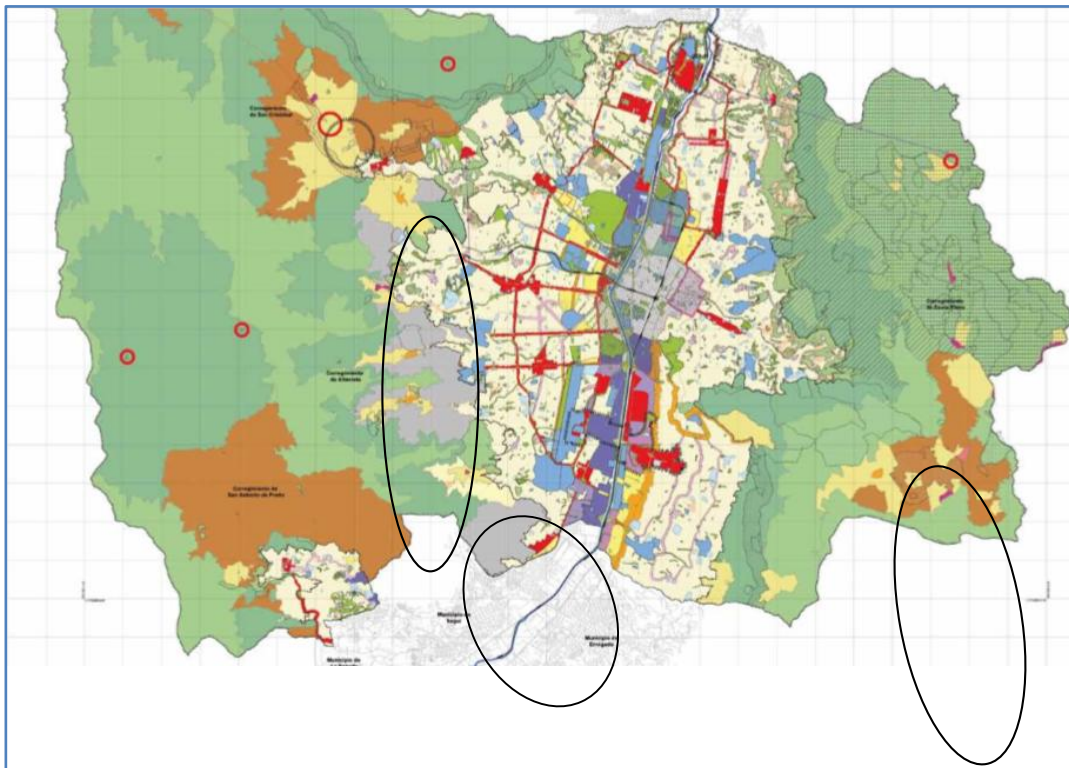
Dentro del POT actual se consagró una extensa normatividad urbana, rural y dentro de esta, la suburbana. En la ladera suroriental se encuentra una amplia zona suburbana localizada en los sectores El Tesoro, Chacaltaya y Mirador del Poblado. Es suburbana por pertenecer a la zona rural del Santa Elena, no obstante que, en el caso del Tesoro se localiza por debajo de la vía Las Palmas, tal como lo establece la normatividad en su artículo 89:

Del suelo suburbano. Constituyen esta categoría las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1.993 y la Ley 142 de 1.994. Forman parte de esta categoría los corredores urbanos interregionales. El suelo suburbano incorpora parte de las siguientes veredas: Corregimiento de Santa Elena: Barro Blanco, Piedra Gorda, El Placer, Santa Elena Central, El Cerro, El Llano, El Plan, Piedras Blancas- Matasano, Las Palmas (El Mirador de El Poblado, El Tesoro y Chacaltaya). esta zona está sometida al sistema estructurado alrededor del concepto de “suelo de protección.

Igualmente sucede con el suelo de la ladera occidental donde se localiza el Cerro de las Tres Cruces. (Ver el siguiente mapa, donde aparecen dentro de elipses las áreas que están bajo la mencionada clasificación). Existen otras, en los corregimientos, pero en este trabajo se destacan las señaladas. Según la Ley 388 de 1997, en aquellos suelos clasificados como de protección

solo puede construirse una vivienda, no obstante que la tierra pueda tener una extensión considerable donde sea posible construir más unidades de vivienda. En cuanto al Cerro de las Tres Cruces, adquirió la categoría jurídica de “cerro tutelar”, razón por la cual no puede intervenir con construcciones, a pesar de estar localizado en una zona de expansión urbana —la de Belén Altavista.

Imagen 2. Mapa suelos de protección



Fuente: Jaramillo, C. (2006). Planos Protocolizados

Los suelos de protección son aquellos terrenos que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructura para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenaza y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse. Adicionalmente incluye las áreas de importancia recreativa y paisajística que no constituyen suelos de protección. Se categorizan en:

- Áreas de aptitud forestal.
- Áreas de protección a nacimientos de corrientes naturales de agua.
- Retiros a corrientes naturales de agua.
- Zonas de alto riesgo no recuperable.
- Áreas de reserva para la ubicación de servicios públicos.
- Reservas de la Sociedad Civil. (Concejo Municipal de Medellín, 2014).

En la zona delimitada como de protección, en el Tesoro, existen varias unidades residenciales en situación de vecindad cercana con algunos propietarios sometidos a la restricción en sus derechos, de conformidad con el POT de la ciudad de Medellín y con el Decreto Nacional 3600 de 2007. Lo anterior significa que en el sector existen unidades residenciales al lado de fracciones de terreno que no pueden urbanizarse porque su vocación es la protección y conservación.

En este caso, se estaría frente a dos circunstancias excluyentes: ¿o se desconoció la reglamentación municipal por parte de quienes han construido y vendido propiedades en dichas unidades, ya que siendo una zona de construcción restringida no podría tener las viviendas actualmente edificadas y las autoridades administrativas permitieron el desconocimiento de las normas?. O, por el contrario ¿las autoridades aplican normas diferentes a situaciones similares? Y con esto se desconoce el derecho de quienes no han construido y no podrán hacerlo en el futuro.

Esta situación obliga a preguntar por las condiciones que impone el cumplimiento de las normas constitucionales en cuanto tienen que ver con la propiedad privada y su respeto por el bien público y las normas legales consagradas en la Ley 388 de 1997 en cuanto a las zonas de protección, aplicables según el POT actual en Medellín que, aunque matizó el concepto de zonas de protección producción del anterior POT, mantuvo las restricciones para los propietarios en la zona de protección y desconoce los derechos de los propietarios del Cerro de las Tres Cruces, al hacerlos responsables únicos de la sostenibilidad de este, siendo que las normas internacionales sobre el medio ambiente y las normas constitucionales obligan a todos los ciudadanos a acatarlas.

En este sentido, se ha planteado una pregunta orientadora de este trabajo:

1.1 Pregunta

¿El titular del derecho de dominio privado que está obligado a cumplir con las restricciones al derecho de propiedad que le imponen las normas de carácter administrativo que se incluyen en

el Plan de Ordenamiento Territorial, puede anteponer las garantías constitucionales y el principio de igualdad ante las cargas públicas y pedir la satisfacción de su derecho como propietario?

2. Justificación

El tema de este trabajo parte de muchos interrogantes. Ellos tuvieron origen en el estudio del derecho constitucional y del derecho administrativo. Garantías y restricciones contempladas por las normas y obligatoriedad de las normas administrativas que regulan la convivencia, el respeto por los demás, el libre tránsito por las ciudades, el derecho al descanso y a la privacidad. ¿Cómo armonizar la tensión entre las garantías y las imposiciones?

Vivir en sociedad equivale a aceptar las normas de respeto por el otro, por quien comparte la vida en común y hacer de esas normas una forma de interrelación en la cual es necesario que se restrinjan derechos y facultades de los ciudadanos, en pro del bienestar general. Aunque la Constitución Política consagra el derecho al libre desarrollo de la personalidad, este tiene un límite claro: la existencia de los otros ciudadanos que también tienen un derecho que equivale al de sus conciudadanos.

En uno de los ámbitos donde se ve con claridad esta tensión entre garantías y restricciones es en el derecho ambiental orientado hacia el desarrollo sostenible. Este se ha entendido como “la satisfacción de «las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades» (Naciones Unidas , 2013). De esta manera, el desarrollo sostenible tiene que ser mas allá de un deseo, una política en la que se involucren los estados y los sectores de la producción, pues es necesario que se dé el crecimiento económico, que se eleve la calidad de vida y que está se dé en condiciones de bienestar social, sin que se agoten los recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio

ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.

Como soporte y solución a esta necesidad se ha encontrado que en Colombia existen distintas normas, entre ellas la ley 99 de 1993 que aprobó el Congreso de la República e incluyó el crecimiento económico, pero sin desconocer aspectos como la conservación de los recursos naturales y el respeto de estos por parte de los ciudadanos. En el año de 1992, en la Corte Constitucional se habló sobre este tema en la sentencia número T- 411 (Sentencia de tutela , 1992), y se dijo que medio ambiente y desarrollo tenían que ser compatibles con el derecho al trabajo, a la propiedad privada, a la libertad de empresa, respetando el derecho a un ambiente sano. Además, que los recursos naturales tenían que explotarse de manera racional.

Desde esa época, el movimiento ambiental que desea para el planeta un desarrollo sostenible se ha ampliado, teniendo dos formas principales, una de ella con énfasis en lo biocéntrico y otra en lo antropocéntrico: la primera defiende la vida en todas sus expresiones, mientras que en la segunda es el interés humano el centro de la toma de decisiones y de la acción. Este último enfoque, aunque en su enunciación se comparte en este trabajo, se considera que hay que aclarar que se trata de un enfoque que en última instancia vela por el bienestar humano.

Entre estos dos extremos se mueven las luchas ambientalistas en una sociedad donde, además, se propugna por el desarrollo económico y técnico como signo de progreso y la explotación de los recursos naturales, en forma acorde con los planes de desarrollo gubernamentales. Siguiendo los lineamientos garantistas, la protección ambiental se encuentra consagrada a la par que la libre iniciativa privada contemplada en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política.

Este enfoque de la ciudad y de la propiedad hacia el desarrollo sostenible es el que la Constitución Política garantiza y que debe ser convertido en normas de convivencia diaria por la

administración. Y es desde este punto de vista que se ha entendido este trabajo, como una opción académica y profesional de examinar una norma o un conjunto de normas dictadas por una autoridad administrativa y que propenden por el bienestar de todos y que constituyen el desarrollo de las garantías logradas mediante la Constitución Política, para establecer si efectivamente son protectoras o no de los derechos fundamentales, como el derecho a un ambiente sano.

La actividad investigativa se orientó a partir de una situación creada en la ciudad de Medellín, y que tiene también expresiones particulares en otras ciudades del país. La inquietud académica propició una forma de analizar a partir de un caso específico, abordándolo a partir del conocimiento adquirido en la formación impartida por la Universidad, una situación de tipo constitucional.

3. Objetivos

3.1 Objetivo General

Especificar las garantías constitucionales y legales que podría anteponer un titular del dominio privado que tenga que cumplir restricciones a su derecho, de conformidad con las normas administrativas contempladas por el Plan de Ordenamiento Territorial de su localidad

3.2 Objetivos Específicos

-Explicar las restricciones existentes para los propietarios de las zonas territoriales del Cerro de las Tres Cruces y del Tesoro, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial y analizarlas a la luz de las normas sobre desarrollo sostenible.

-Analizar la situación particular a la luz de la Constitución Política, en la jurisprudencia y en la Ley 388 de 1997.

4. Metodología

Este trabajo partió, como se mencionó unas líneas atrás, de la situación específica que se creó con la aprobación del POT 2006 para la ciudad de Medellín y que tuvo algunas modificaciones en el POT de 2014. Estos instrumentos de tipo administrativo constituyen un conjunto de lineamientos referidos al manejo de todos los componentes de la vida en las ciudades, su manejo, reglamentación y definiciones pertinentes. La situación creada se divulgó en la prensa local: el llamado Cerro de las Tres Cruces, perteneciente al corregimiento de Altavista, ladera sur occidental de Medellín fue declarado “cerro tutelar”. El municipio de Medellín y el Área Metropolitana tienen el propósito de solicitar la declaratoria de “Área protegida” por el Ministerio de Medio Ambiente y para ello se realizan los estudios pertinentes. (Alvarez, 2015)

La referencia periodística a esta situación fue la condición para conocer con un poco de detalle el POT (Concejo Municipal de Medellín, 2014). Fue así que se evidenció que las normas contemplaban diversas formas de protección para ciertos lugares y de esta manera se obtuvo la información acerca de lotes de mediana extensión en la zona conocida en el POT como El Tesoro — que comprende desde el lugar donde se ubica el Parque Comercial por la vía del mismo nombre hasta la confluencia en el barrio El Tesoro la Y con la loma de los Balsos y por ésta hasta la vía conocida como Las Palmas — los cuales tienen restricciones para construir más de una vivienda y si se trata de lotes que bordean la quebrada La Aguacatala, las restricciones son mayores, precisamente por su calidad de protectores de esta fuente. Existe en ese paraje un lote donde existe un pequeño bosque, restringido a unos 8.000 metros cuadrados y en el cual solo se puede construir una pequeña casa.

Sobre la situación en el Cerro de las Tres Cruces, una funcionaria municipal, la Secretaria de Medio Ambiente, se refiere a la solicitud de compra del lote hecha por los titulares del derecho de dominio a la Alcaldía de Medellín. La señora afirma que no está en los planes de la

Administración realizar dicha compra, pero advierte que a pesar de ello, la ley obliga a los propietarios a su preservación (Álvarez, 2015).

Es evidente que existe un desequilibrio y que los propietarios en estos casos lo sufren patrimonialmente. Una norma y una decisión administrativa que imponen a varios ciudadanos el deber de protección ambiental que corresponde a todos.

De esta constatación se partió a indagar acerca del principio de igualdad ante las cargas públicas y acerca de la naturaleza del derecho urbanístico, en el contexto garantista de la Constitución Política. Fue de esta manera que se hizo un intenso ejercicio de indagación y contrastación de las fuentes, al tiempo que una importante interpretación que armonizara los distintos conceptos y poder llegar así, mediante preguntas, dilemas conceptuales a las conclusiones sobre el tema, que se exponen al final del trabajo. Fue un diálogo con la información y por ello puede contribuir a que otras personas conozcan esta problemática que puede extenderse a otras situaciones jurídicas en la ciudad o en el país.

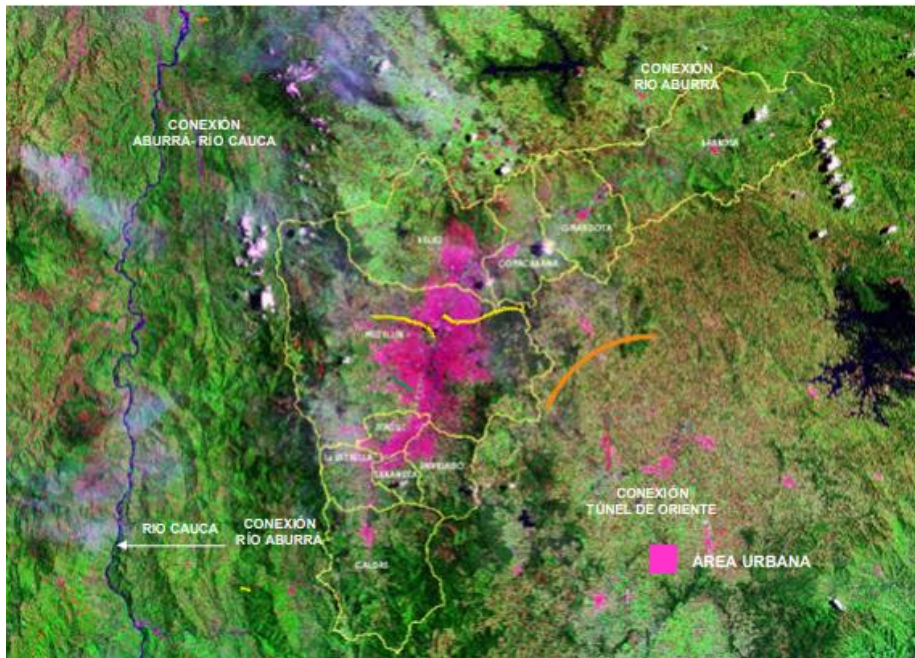
Se trata de un estudio documental en el cual se compilan estudios académicos y aportes jurisprudenciales que posibilitan la realización de un ejercicio interpretativo de las fuentes utilizadas para establecer si con estas normas se desconocen los derechos fundamentales de los propietarios de terrenos en las zonas declaradas como suelos de protección. A partir del estudio y la interpretación de las fuentes se les contrasta con la normatividad relativa al derecho de propiedad, a la función social y ecológica de la propiedad, al derecho a la igualdad y una de sus derivaciones, la igualdad ante las cargas públicas, para poder arribar a conclusiones pertinentes sobre el desconocimiento de las garantías constitucionales y legales.

En este documento se muestran los hallazgos, se les ordena y presenta para su lectura .

5. Marco Contextual

El espacio geográfico al que se hace referencia se localiza en el municipio de Medellín. Este se encuentra en el Valle de Aburrá, centro del Departamento de Antioquia y que en la imagen siguiente se visibiliza como área urbana.

Imagen 3. Visión satelital de Medellín y los elementos constitutivos de su entorno



Fuente: Medellín y su población (Alcaldía de Medellín , 2006)

Medellín, junto con otros nueve municipios conforma el Área Metropolitana. El territorio municipal asciende a 37.621 hectáreas y está compuesto por 10.210 hectáreas de suelo urbano (27,1% del total), 401 en áreas de expansión urbana (1,1%) y 27.010 ha. de suelo rural (71,8%), de acuerdo con la clasificación del suelo definida en el Plan de Ordenamiento Territorial. (Alcaldía de Medellín , 2006)

El relieve del Valle de Aburrá, como ya se dijo, es plano en las zonas adyacentes al rio Medellín, pero con pendientes en las laderas oriental y occidental. El sistema montañoso de la ciudad tiene cimas, vertientes y áreas de cerros que sobresalen en el valle y son denominados como los cerros tutelares.

El río Medellín es la principal corriente hidrográfica del Valle de Aburrá que sirve para el drenaje de las numerosas quebradas existentes en el municipio (Ver mapa 1) y en los municipios ubicados al sur en el Valle de Aburrá; constituye el eje divisor de la ciudad en dos grandes zonas, la de la vertiente oriental y la occidental, con características “geológicas, topográficas y geomorfológicas diferentes” (Alcaldía de Medellín , 2006). En la descripción de la ciudad hay que considerar la existencia de numerosas quebradas, las que tienen pendientes pronunciadas en los tramos superiores, lo que hace que, en épocas de invierno presenten una gran variabilidad en los caudales.

En la vertiente oriental se encuentran las quebradas La Zúñiga, La Aguacatala, La Volcana, La Sucia, La Presidenta, La Poblada, La Asomadera, El Indio, Santa Helena, El Ahorcado, El Molino, La Bermejala, La Rosa y La Seca pero solo pertenecen a la ladera suroriental, donde se localiza la comuna 14 El Poblado, las seis primeras de la lista anterior. Todas ellas tienen fuentes contaminadas y su paisaje se ha modificado por la intensificación de la construcción. Incluso las que bajan desde la parte superior de la Avenida las Palmas reciben desechos de la parte más alta y de las edificaciones que se encuentran en ella. (Alcaldía de Medellín , 2006). Las construcciones en zonas altas, donde no hay alcantarillado y se han removido grandes masas de tierra, generan efectos que causan desastres: la remoción de la cobertura vegetal y la intervención de las corrientes ha producido disminución de la capacidad hidráulica de los canales naturales y artificiales con lo que se generan efectos de inundaciones y movimientos de tierra como el ocurrido en la urbanización Alto Verde en 2008 donde una avalancha destruyó varias casas y en ellas murieron doce personas.(Municipio de Medellín, 2015, p. 15; (Periódico El Colombiano., 2014)

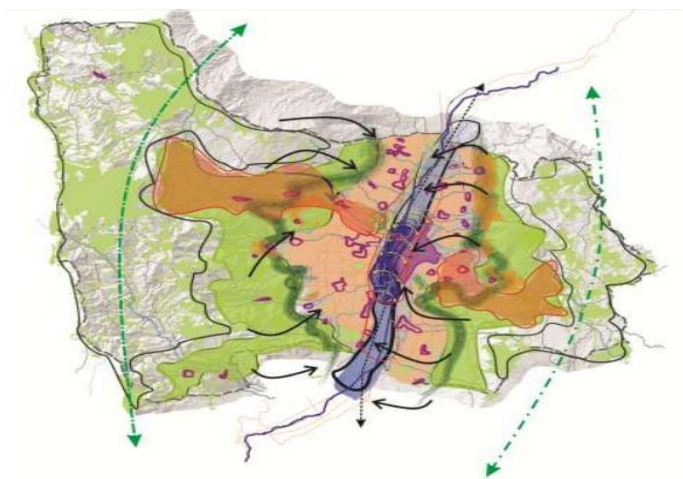
A esta zona pertenecen los suelos de la parte correspondiente al paraje El Tesoro, a los que se hará referencia en este trabajo. Son suelos que las normas denominan de “protección-producción” donde, de acuerdo con las normas del POT, se restringe la edificación con el objetivo de incrementarla en las zonas bajas, que es lo que se ha denominado “crecimiento hacia

adentro” y que también se extiende en sentido sur y norte del Valle de Aburrá, como lo indican las flechas en el mapa siguiente, imagen 5: el objetivo de la administración, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales es proteger las laderas que tienen mayores afectaciones y crear así un mejor entorno ambiental.

En cuanto al Cerro de las Tres Cruces, que pertenece al corregimiento de Altavista, en la ladera suroccidental, es un territorio de propiedad privada donde las construcciones rodean su pie. Según el Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo – DAGRD – :

Las principales problemáticas del Cerro de Las Tres Cruces son, según los funcionarios de Parques de Antioquia, la fragmentación y venta de sus predios, la tenencia de la tierra y el uso recreativo de deporte en bicicleta, el cual causa una fuerte erosión. El 90% del cerro es de propiedad privada, el municipio adelanta alternativas de adquisición de predios y mejoras, a través de subsidios y pagos de compensaciones económicas. Otra de las problemáticas que afecta al cerro son los incendios forestales, según informes del Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres DAGRD. (Alcaldía de Medellín- Departamento Administrativo de Planeación, 2015)

Imagen 4. Mapa Sentido orientador de la densificación



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación

6. Marco teórico conceptual

Este trabajo analizará la problemática planteada teniendo como fundamento las normas constitucionales y legales, así como la normatividad local. Buscará hacer una adecuada interpretación de las limitaciones impuestas al derecho de propiedad a la luz de dichas normas y teniendo como referentes la jurisprudencia y de la doctrina. El apoyo normativo principal es el de la Constitución Política de 1991, en especial lo dispuesto en los artículos 13, 58, reformado por el Acto Legislativo 01 de 1999, 209 y 90, que establecen en su orden:

El artículo 13:

ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

El artículo 58:

Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador,

podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio (Acto Legislativo 01 de 1999).

Artículo 209

ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

El artículo 90:

Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas...l

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

Teniendo en cuenta estas normas, se dará cuenta de los temas principales que se han desarrollado a partir de estas y que son pertinentes para lograr el objetivo propuesto en este trabajo. El enfoque tiene en cuenta que la propiedad tiene una función social y ecológica que apunta al reconocimiento de los derechos sociales y a la prevención y precaución en relación con la naturaleza. El respeto por los derechos de los ciudadanos, en especial de aquellos que emanan de los atributos de la propiedad puede tener restricciones que de hecho se fundamentan en la

función social y ecológica, pero deben afectar de igual manera a quienes se encuentran en la misma situación, de conformidad con el principio de igualdad, asumiendo cada cual, de manera equitativa las cargas públicas que legítimamente impone el Estado.

En este orden se expondrán las normas constitucionales y la jurisprudencia pertinente.

6.1. La función social y ecológica de la propiedad

A la luz de las normas constitucionales anteriores hay que entender que con la expedición de la Carta de 1991 cambia la naturaleza del Estado y se transforman las relaciones entre este y los particulares. En la medida en que se reconoce la igualdad de todos ante la ley, e igualmente se redefine el sentido de la propiedad, la interacción entre los ciudadanos y el Estado y la relación de ellos entre sí y con los bienes materiales cambia sustancialmente.

A la propiedad se le atribuyen, constitucionalmente, las funciones social y ecológica que determinan que el ejercicio que ella comporta no constituye un derecho absoluto y, en consecuencia, los propietarios no pueden usar, gozar y disponer de él en la forma en que la concepción liberal se lo permitía, sino que solamente podrán realizar aquellos actos que busquen obtener utilidad, siempre y cuando no sea en menoscabo de la función social y que se respeten las restricciones ambientales.

De esta manera, la función social y ecológica de la propiedad entra así en tensión con el derecho de propiedad contemplado en el Código Civil Colombiano, artículo 669 que lo entiende como un derecho subjetivo absoluto. Es a partir de la jurisprudencia constitucional que se entiende la propiedad como la conceptualiza el derecho actual:

En el derecho moderno, se reconoce la propiedad como un derecho relativo y no absoluto, como resultado de la evolución de principios de orden filosófico y político que han influido en el proceso de su consolidación jurídica, los cuales han contribuido a limitar en buena medida los atributos o poderes exorbitantes reconocidos a los propietarios. (Corte Constitucional, 2002).

De esta manera, constitucionalmente se examina la tensión existente entre el individualismo y los derechos de las personas, al asignar a la propiedad una función social, lo que se dio en varias sentencias como la C-37 de 1994 (Corte Constitucional , 1994) en la que se afirmó que uno de los propósitos especiales del Estado Social de Derecho se encamina a hacer realidad la “función social de la propiedad con su inherente función ecológica”.

Igualmente, en la Sentencia T-431 de 1994 (Corte Constitucional, 1994) se estableció que la función social que es consustancial al derecho de propiedad guarda relación con otro principio fundamental del ordenamiento, el de la solidaridad, proclamado en el artículo 1° de la Carta y que se desarrolla en artículo 95, y según el cual son deberes personales los de "obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas", "respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios" y "velar por la conservación de un ambiente sano".

Ahora bien, desde la Sentencia C-589 de 1995 (Corte Constitucional , 1995) la función social se entiende como una característica inherente al mismo derecho, principio que se retoma en la Sentencia C-595 de 1999:

La función social de la propiedad presenta diversas y matizadas caracterizaciones, las cuales están determinadas por la naturaleza de los bienes, su clase, y la entidad que es titular de los derechos que de ella emanan, así como también por la posición económica de las personas que la poseen. La función social tiene, por una parte, el significado de moderar y restringir el alcance del derecho de propiedad, mientras que por otra parte, le corresponde el de implicar una mayor afirmación de ciertas clases de propiedad. (Corte Constitucional , 1999)

Fue así que, a la luz de lo estipulado en la Constitución, en la Sentencia C-595 de 1999 citada se declararon:

EXEQUIBLES las expresiones "no siendo contra ley o contra derecho ajeno" contenidas en el artículo 669 del Código Civil e INEXEQUIBLE el adverbio "arbitrariamente" de esa misma disposición.(Corte Constitucional , 1999)

A la luz de los matices jurisprudenciales introducidos al derecho de propiedad como derecho fundamental, los atributos del goce y la disposición pueden restringirse para que armonicen con el derecho objetivo del cual la Constitución es la instancia suprema. Una de estas restricciones emana de la función ecológica de la propiedad y que ha sido desarrollada por leyes como la Ley 70 de 1993, Ley 99 de 1993 y la Ley 388 de 1997, conocida como Ley de Desarrollo territorial, entre otras. Y es que la función ecológica limita de manera expresa los derechos económicos de la propiedad, al igual que la libertad de empresa pues su objetivo es proteger los recursos naturales e implementar el desarrollo sostenible.

De esta manera se contempla en la Sentencia C-126 de 1998 (Corte Constitucional, 1998) que el derecho de propiedad no puede ser considerado como se hacía en el Estado liberal clásico, en tanto relación individual de apropiación de los objetos naturales. En la misma sentencia se afirma que en la época actual se ha ecologizado la propiedad privada, lo cual tiene consecuencias importantes como que el propietario individual no solo tiene que respetar los derechos de las demás personas en razón de la función social, sino que ha de hacerlo en relación con los derechos de las generaciones futuras, de acuerdo con la función ecológica de la propiedad y los principios ineludibles del desarrollo sostenible: “Por ello el ordenamiento puede imponer incluso mayores restricciones a la apropiación de los recursos naturales o a las facultades de los propietarios de los mismos, con lo cual la noción misma de propiedad privada sufre importantes cambios”, se afirma en la mencionada sentencia.

Este sentido se ratifica como línea jurisprudencial en sentencias posteriores y se establece que la función ecológica armoniza con los principios de prevención y precaución que la Corte Constitucional ha destacado en numerosas sentencias, los cuales pueden sintetizarse, como lo hace la propia Corte Constitucional en la Sentencia T-204 (Sentencia , 2014):

La Constitución de 1991 apunta a un modelo de desarrollo sostenible en el que la actividad productiva debe guiarse por la sociedad, la economía, la protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y los principios de precaución y prevención ambiental, entre otros. El principio de prevención se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente; en tanto que el principio de precaución o tutela se aplica en los casos en que ese previo conocimiento no está presente, pues tratándose de éste, el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual tiene su causa en los límites del conocimiento científico que no permiten adquirir la certeza acerca de las precisas consecuencias de alguna situación o actividad, aunque se sepa que los efectos son nocivos (Corte Constitucional en la Sentencia, 2014).

6.1.2 ¿Cómo se hacen efectivas las restricciones que se derivan de la función ecológica de la propiedad?

La imposición de las limitaciones inherentes a la función ecológica las determina el Estado por medio de normas generales y de normas particulares en razón de los principios de la descentralización que rigen en el país, de conformidad con el artículo 209 de la C.P. y en tanto la función administrativa tiene como objetivo servir a los intereses generales con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

En este sentido hay que entender los objetivos propuestos, que deben cumplirse de conformidad con los principios adoptados en el artículo 2º. de la Ley 388 de 1997 :

1. Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la

Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.

2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.

3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.

4. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.

Principios. El ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios:

1. La función social y ecológica de la propiedad.
2. La prevalencia del interés general sobre el particular.
3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios

Hay que decir que según Herrera (2006, pág. 113) no existe definición precisa de lo que significa la “función ecológica de la propiedad”, ni de sus alcance y limitaciones, pero si puede decirse que se enmarca dentro del concepto de desarrollo sostenible procurando preservar los recursos naturales para las generaciones presentes y para las del futuro.

La garantía de la preservación del medio ambiente en las ciudades exige la presencia del Estado. En este sentido, el legislativo dentro de las facultades que le otorgó la Constitución, y dentro del ámbito de la descentralización consideró que el ordenamiento territorial era un factor fundamental, en la medida en que establece obligaciones tanto para las autoridades como para los ciudadanos. Esas funciones las cumple la Ley 388 de 1997 mediante la cual se armonizan los componentes urbanos y rurales en el ámbito regional. Como lo expresa Ovalle (Ovalle B., 2006), “las entidades territoriales – municipios y distritos – están facultadas para reglamentar los usos del suelo, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de los inmuebles dentro de los límites que fijan la Constitución y la ley, lo cual no afecta la autonomía territorial” (pág. 143). Sobre este tema afirma García (2008):

Los municipios y distritos serían los encargados de formular y adoptar planes de ordenamiento territorial, que deberían: “reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales de acuerdo con las leyes, optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales” (Ley 388 de 1997, art. 10), de manera que todas estas disposiciones se encontraran en armonía con las políticas nacionales y los planes de las entidades territoriales superiores al municipio (pág. 481)

6.2 La igualdad y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios

Hasta este punto es claro que los propietarios de bienes privados deben ajustar el ejercicio de dichos derechos a las normas que en desarrollo de las funciones social y ecológica se han

expedido por las autoridades respectivas, de conformidad con el artículo 58 de la C.P. Sin embargo, estas obligaciones tienen su contrapartida.

Según el artículo 13 de la Constitución Política, se contempla como derecho fundamental el derecho a la igualdad, según el cual

ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Sobre el derecho a la igualdad se han producido muchísimas sentencias en la Corte Constitucional, las cuales constituyen un precedente que se aplica como efectivamente se hace en las Sentencias T-340 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), (Corte Constitucional, 2010) SU-388 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández)(Corte Constitucional, 2005), SU-389 de 2005 (M.P. Jaime Araújo Rentería)(Corte Constitucional, 2005); y C-371 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) (Corte Constitucional, 2000)

Cabe mencionar la Sentencia T-410 de 1994 en la cual se afirma:

El principio de igualdad vincula a todos los poderes públicos y en especial a la rama legislativa, cuya actuación queda entonces sometida a un control de constitucionalidad que debe tomar en cuenta la igualdad como parámetro para enjuiciar la correspondencia de las leyes con el Estatuto Superior. El legislador, en consecuencia, está obligado a observar el principio, de modo que las diferencias normativas por él establecidas encuentren un

fundamento justificado y razonable y por otra parte, se orienten a la consecución de un fin constitucionalmente lícito. (Corte Constitucional, 1994)

Igualmente, en la Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo del 18 de noviembre de 2015 con apoyo en las sentencias T-629 de 2010 y C-178 de 2014 de la Corte Constitucional se estableció en relación con el derecho a la igualdad que este comporta diversos mandatos que pueden no ser armónicos y entre ellos se destacan: la igualdad formal o igualdad ante la ley, la prohibición de discriminación y el principio de igualdad material que ordena que se adopten “medidas afirmativas para asegurar la garantía del principio de igualdad ante circunstancias fácticas desiguales” (Consejo de Estado, 2015)

Ramírez G. (2002) afirma que el derecho a la igualdad comporta

[] la prohibición de establecer o consagrar discriminaciones, elemento que pretende que no se otorguen privilegios, se niegue el acceso a un beneficio o se restrinja el ejercicio de un derecho a un determinado individuo o grupo de personas de manera arbitraria e injustificada por razón de su sexo, raza, origen nacional o familiar, o posición económica (pág. 59).

Cita el autor (Ramírez G., 2002) una Sentencia de la Corte Constitucional donde este órgano se refiere al derecho a la igualdad:

En definitiva, para la Corte Constitucional el derecho de igualdad implica: El principio de la igualdad se traduce en el derecho a que no se instauren excepciones o privilegios que exceptúen a unos individuos de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias, de donde se sigue necesariamente que la real y efectiva igualdad consiste en aplicar la ley en cada uno de los acaecimientos según las diferencias constitutivas de ellos. El principio de la justa igualdad exige precisamente el reconocimiento de la variada serie de desigualdades entre los hombres en lo biológico, económico, social, cultural, 60 revista de derecho,

universidad del norte, 18: 58-84, 2002 etc., dimensiones todas éstas que en justicia deben ser relevantes para el derecho. (Sentencia T-432 de junio 25 de 1992). (El subrayado es nuestro).

En este caso, la igualdad se extiende no solo a los derechos de cada ciudadano, sino a la exigencia del cumplimiento de las obligaciones. El principio de igualdad se encuentra en la base del denominado daño especial que la administración infringe debido a la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extra patrimonial, que quien lo sufre no está en la obligación de soportarlo.

6.3. El principio de la igualdad ante las cargas públicas

Es un asunto corriente en el funcionamiento de todo estado el imponer sacrificios y restricciones a los derechos, de tal manera que se pueda asegurar el cumplimiento de los objetivos estatales. Es así como todos los asociados deberán ceder una porción de sus ingresos para que el estado mismo funcione. Pero estos sacrificios y restricción deberán repartirse a todos por igual, de manera que las situaciones que se crean no sean más gravosas para unas personas que para otras.

A la teoría de las cargas públicas se le ha conocido en el derecho extranjero, y son amplias las referencias al derecho francés, localizando en el siglo XIX las primeras decisiones que tomaron como fundamento esta teoría. Hay que decir que tiene que ver con la forma como el Estado distribuye entre los asociados las consecuencias de las limitaciones o exigencias de su operación.

La Corte Constitucional se ha referido a este asunto y ha dicho:

La jurisprudencia constitucional ha destacado que las relaciones de los individuos entre sí, y de estos con el Estado, implica la imposición de cargas y el otorgamiento de beneficios y oportunidades en distintos ámbitos. La Corte ha señalado que los órganos encargados de

redistribuir estas cargas, beneficios y oportunidades, deben tomar en consideración las capacidades y necesidades de cada quien, las desigualdades imperantes en la realidad que pretenden regular, y los mandatos promocionales dispuestos por el constituyente en el artículo 13 superior, en armonía con los fines de la cláusula de Estado Social de Derecho. (Auto 110/13, Corte Constitucional).

El rompimiento de esta igualdad es lo que se conoce como desigualdad de los ciudadanos ante la ley, como bien lo dice el Consejo de Estado en una de sus sentencias (Consejo de Estado, 2007) cuando cita el caso del ataque bélico de un grupo guerrillero contra el cuartel de la policía de la población de Herrera, departamento del Tolima (pág. 9): el rompimiento de las cargas públicas (o desigualdad de los ciudadanos ante la ley) equivale a “todo perjuicio anormal, que por su naturaleza e importancia exceda las molestias y los sacrificios corrientes que exige la vida en sociedad, debe ser considerado como una violación de la igualdad de los ciudadanos delante de las cargas públicas, y por consiguiente debe ser reparado” (pág. 9)

Este tema resulta crucial para efectos del análisis en este trabajo. Es importante considerarlo por cuanto el desconocimiento del principio de la igualdad ante las cargas públicas puede ser demandado en una acción de reparación directa contra el Estado. En el caso de que trata este trabajo sería en el caso de se impongan cargas a unos propietarios, obligando a que sean ellos los que asuman las obligaciones de protección de los bienes del entorno. Este tema ha sido relacionado también con el de la responsabilidad del legislador y que es el resultado de la evolución doctrinal y jurisprudencial que establece que esta responsabilidad es el producto de una competencia asignada a un órgano que está en capacidad de ocasionar daños antijurídicos.

Existe también la responsabilidad del Estado por el hecho del legislador que Alonso y Leyva (2011), se configura cuando con una actuación u omisión del órgano legislativo se crea un daño antijurídico a los asociados, es decir, se impone una carga superior a la que el sujeto debe soportar. En el caso particular de las normas jurídicas, no importa si esta es inconstitucional o acorde con la Carta Política, o si no existe norma (omisión legislativa absoluta), o si existe pero

esta se encuentra incompleta (omisión legislativa relativa), lo único relevante es que la actuación u omisión del legislador cree un daño antijurídico a los asociados. Citando a Luis Felipe Botero, afirman Alonso y Leyva que es el daño que se causa con una norma, no su inconstitucionalidad lo que se le imputa al Estado por el hecho del legislador. (Alonso & Leyva, 2011)

El desconocimiento de la igualdad que se refiere al caso aquí tratado tiene que ver con el denominado “daño especial” que propicia la administración en aquellos casos en que al desplegar una actividad legítima, se presenta una ruptura de la igualdad ante las cargas públicas y entre ambas existe una relación causal. En este caso se imponen a los administrados determinadas restricciones, de tal manera que se garantice el funcionamiento de la administración, pero la situación que afrontan los administrados es de un perjuicio superior a aquel que sufren los demás de su propio grupo.

Si se trata de una situación general en la que todos los miembros de la sociedad se ven afectados en el disfrute de sus derechos, no se verá afectado este principio de igualdad ante las cargas públicas; pero basta con que el desequilibrio sea en perjuicio de unos cuantos para que se dé el daño.

De manera muy precisa Garza G. (Garza G., 2013) citando a Saavedra quien en un artículo de 2005, afirma

Conforme a la especialidad es claro evidente que no es necesario que sea un número plural de personas afectadas por la actuación de la administración, sino que por el contrario solo con la singularidad de una persona que demuestre que existe un desequilibrio frente a las cargas públicas se está frente a un daño especial. Para esto se da la aplicación de regímenes objetivos de responsabilidad en los cuales lo importante es garantizar el resarcimiento de quienes han visto lesionado su interés jurídico como consecuencia de las actuaciones de las autoridades públicas, “independientemente que éstas fueran legítimas o ilegítimas, normales o anormales, regulares o irregulares”. La anormalidad nos dice que se presenta en el momento en el cual a la persona se le excede en las molestias las cuales está en la disposición de soportar por el simple hecho de vivir en sociedad, “esta condición es la

traducción obligada de la idea de que no hay carga pública sino cuando quien reclama una compensación ha sufrido una suerte más desfavorable que la que implica los inconvenientes normales de la vida en sociedad. La anormalidad constituye un estándar que el juez usa con mucha libertad y que remite ampliamente a la intensidad del daño. Ella supone que se ha superado un cierto nivel de gravedad. Así, tratándose de la inacción no culposa de la administración, la duración del perjuicio que ella implica tendría que tomarse en cuenta, sin que se le pueda plantear en términos absolutos. Sin embargo, la anormalidad no se reduce en todos los casos a la gravedad más o menos subjetiva del perjuicio. En efecto, el juez admite que ciertas situaciones son en sí mismas anormales en cuanto chocantes. Y los daños producidos pueden considerarse, en virtud de su naturaleza, como anormales por definición. Tal es el caso de los daños a la integralidad física o corporal. En el mismo sentido pueden estimarse los daños materiales strictu sensu. Es decir, los que degradan o afectan bienes, especialmente inmuebles o también vehículos, sin que jueguen necesariamente el factor cuantía como determinante” (Saavedra Becerra, 2005, p.433)

En la sentencia del máximo órgano de lo Contencioso Administrativo citado (Consejo de Estado, 2007) se afirma que el daño especial cuenta con una larga tradición en la jurisprudencia de esta Corporación, siendo utilizada por primera vez en 1947 (Cuando el Consejo de Estado conoció la demanda de El Siglo S.A. contra la Nación), ocasión en la que manifestó:

Consecuencia recta de la anterior proposición, en razón pura, es la de que la operación administrativa ni los hechos que la constituyen, podrán jamás ser generadores de violación alguna; pero sí, en cambio, causar lesiones patrimoniales o, en su caso, daños especiales, no por involuntarios o producto de la necesidad de obrar en un momento dado, menos dignos de resarcimiento, que es lo que la ley colombiana ha querido, a diferencia de otras legislaciones que sólo conceden acción cuando el perjuicio proviene de una vía de hecho.

A partir de ese momento la mencionada corporación construyó, según palabras de la Sentencia citada una extensa línea jurisprudencial respecto del daño especial, en la cual el título de imputación tiene fundamento en la equidad y en la solidaridad como materialización del reequilibrio ante una ruptura de la igualdad frente a las cargas públicas, fruto del perjuicio especial y anormal que debe soportar el administrado (Consejo de Estado, 2007). Tamayo Jaramillo afirma que las hipótesis de responsabilidad por las cargas públicas son las provenientes de trabajos públicos, de decisiones administrativas y del hecho de las leyes y tratados internacionales (Tamayo Jaramillo, 2018)

Siguiendo entonces el concepto del desconocimiento de la igualdad ante las cargas públicas, cuando este se da y entre este y el perjuicio causado existe una relación de causalidad se presenta el daño especial que puede definirse como: “Aquel que se inflige al administrado en desarrollo de una actuación legítima del Estado ajustada en un todo a la legalidad pero que debe ser indemnizado por razones de equidad y de justicia distributiva, en la medida en que la administración se ha beneficiado de un daño anormal, desmesurado o superior a aquel que deben sufrir los administrados en razón a la naturaleza particular del poder público, el cual entraña de esta suerte un rompimiento de igualdad ante las cargas del poder público.” (Cuello Iriarte, 2009)

Con ocasión de la ocurrencia del daño especial se genera la responsabilidad del Estado, de conformidad con el artículo 90 de la Constitución Política, como se dispuso en la Sentencia C-333 de 1996 y se ratifica en sentencias como la ya tantas veces citada del Consejo de Estado (Consejo de Estado, 2007), así como en Sentencia n° 25000-23-26-000-2003-00506-01 de Consejo de Estado - Sala Plena Contenciosa Administrativa - Sección Tercera, de 28 de Enero de 2015

Es así, entonces, que la configuración del daño especial se da cuando hay una actuación legítima de la administración, pero con ella se desconoce el principio de igualdad que garantiza al ciudadano que las cargas públicas que se le imponen sean como las de los demás ciudadanos que se encuentran en la misma situación. El daño deberá interponerse ante la justicia administrativa para que esta al obtener la verificación de este hecho, de aplicación a la presunción de responsabilidad del Estado, de conformidad con la Constitución Política.

Como lo determinó el Consejo de Estado (Consejo de Estado, 2007) al utilizar el daño especial se realiza un análisis dentro del cual se consideran los efectos generados por una

actividad lícita y que en razón del principio de solidaridad, dentro del Estado Social de Derecho, deberá el propio Estado equilibrar las cargas que soportan alguno o algunos de los asociados para que, de esta manera se concrete en forma real el principio de igualdad. No hay lugar a aplicar la falla del servicio porque este no ocurre en estos casos; tampoco la teoría del riesgo excepcional porque se trata de un tipo de responsabilidad subjetiva, siendo que la responsabilidad por el daño especial es de tipo objetivo, además de que tiene un sustento constitucional amplio que permite aplicar la justicia en los casos de desequilibrio evidente.

De la acreditación del daño sufrido por el desconocimiento del equilibrio ante las cargas públicas, surge la obligación de indemnizar a quien se le infringió el daño.

7. El plan de ordenamiento territorial y las restricciones impuestas al derecho de propiedad.

7.1.1 Principios orientadores

Establece el POT aprobado para la ciudad de Medellín que lo que se pretende al establecer un Plan como el que se había aprobado en 2006 y que se revisa con exhaustividad en 2014 se refiere a un territorio, el del municipio que lidera la acción en el Valle de Aburrá de tal manera que se puedan atender las nuevas demandas globales en materia ambiental, tecnológica y logística y cuyo crecimiento sea equilibrado, programado y compensado de conformidad con las dinámicas territoriales metropolitanas. Para ello se fortalece en sentido hacia el norte y el sur, a lo largo de su eje principal que es el río como integrador del valle y con el fin de equilibrar la ciudad en lo ambiental.

Se busca con el Plan lograr una ciudad cuyo territorio se ordene en torno a la estructura ecológica, interconectado al subsistema de centralidades, con un subsistema de movilidad sostenible, que soporte el funcionamiento ambiental y espacial, propicie la productividad económica, y potencie la identidad y memoria colectiva. Una ciudad compacta, continua y diversa que privilegia la densificación y diversificación de usos en las áreas más planas y con mejor capacidad de soporte para garantizar el equilibrio funcional y una ocupación racional del valle.

7.1.2 Políticas para cumplir con los objetivos .

Estas se establecen en las normas:

Un borde rural, diverso, articulado a las dinámicas urbanas, con perfiles propios que protejan sus valores paisajísticos y que busca constituir un límite para el crecimiento urbano con intervenciones de naturaleza ambiental que no sean vistos como una carga agregada a la comunidad y a los particulares, sino como forma de apropiación ciudadana.

Igualmente, un borde urbano con barrios consolidados con una alta calidad de habitabilidad donde se reduzcan las condiciones de amenaza y riesgo, que se articulen a la Estructura Ecológica principal, establecida también en el Plan, así como a los demás Sistemas físicos que se contemplan en las normas territoriales.

El suelo suburbano está constituido por las tierras ubicadas dentro del suelo rural en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios.

Suelo de Protección es aquel que, por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.

Se establecen como Suelo de Protección las siguientes categorías:

- Áreas de aptitud forestal.
- Áreas de protección a nacimientos de corrientes naturales de agua.
- Áreas de retiros a corrientes naturales de agua
- Zonas de alto riesgo no recuperable y otras áreas de protección.
- Áreas ecológicas y otras de importancia ambiental y paisajística.

-Áreas de reserva para la ubicación de servicios públicos. El suelo de protección puede localizarse en suelo urbano y rural.

Los suelos de protección tienen sentido en el contexto de protección y respeto por la sostenibilidad y la conservación ambiental. Constituyen una de las formas de restricción del derecho de propiedad, y de ninguna manera pueden urbanizarse. El concepto fue introducido en la legislación colombiana por el artículo 2° de la Ley 388 de 1997, teniendo en cuenta la función social y ecológica de la propiedad, la primacía del interés general sobre el particular y la distribución en equidad de las cargas y de los beneficios que limitan y mejoran la condición del ciudadano.

Al respecto hay que decir que dentro de la función pública que cumple el urbanismo como disciplina conceptual y ordenadora (contemplada en la Ley 388 de 1997) se han señalado sus fines en el artículo 3° de la precitada ley que contempla (y permite que lo hagan las autoridades locales) además de otros temas como la movilidad, el derecho a la vivienda y a los servicios públicos, los que tienen relación directa con los procesos de cambio en los usos del suelo, de tal manera que estén en armonía con la función social de la propiedad inherente a la función ecológica que contempla el artículo 58 de la Constitución Política, y el desarrollo sostenible que está contemplado en el artículo 333 de la Carta.

Otro de los objetivos de la Ley 388 es el que tiene que ver con el mejoramiento de la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

En orden a cumplir estos objetivos la ley contempla la determinación específica de las zonas que no son urbanizables porque presentan riesgos para que en ellas se localicen los asentamientos, bien porque pueden derivar en desastres naturales o porque no presentan condiciones actuales favorables.

Contempla, además, las zonas de recuperación para prevenir desastres, y las áreas de conservación y recuperación del paisaje. Y, un tema importante, posibilita la identificación y la caracterización de los ecosistemas de importancia ambiental municipal, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la jurisdicción.

De conformidad con el Decreto 3600 de diciembre 20 de 2007, se reglamentan las disposiciones de la Ley 99 de 1993 y 388 de 1997, en lo que tiene que ver con los factores que determinan el ordenamiento del suelo rural y las categorías del desarrollo restringido en el suelo rural y se estableció en el artículo 5° que las autoridades locales estaban facultadas para establecer categorías de desarrollo restringido en suelos rurales y la delimitación de los suelos suburbanos definiendo para ello las unidades mínimas de actuación y el señalamiento de los índices máximos de ocupación y construcción, los tratamientos y usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos. La delimitación de los suelos suburbanos constituye norma urbanística de carácter estructural de conformidad con lo establecido 15 de la Ley 388 de 1997 y se regirá por lo previsto en el Capítulo III del presente decreto.

De acuerdo con el capítulo III las autoridades deben gestionar el ordenamiento básico sostenible en el suelo rural suburbano y para ello deberán realizar:

- Determinación del umbral máximo de suburbanización.
- Unidad mínima de actuación.
- Definición de usos

7.1.3. Compensación por los daños ocasionados.

En cuanto al POT establece los mecanismos de compensación de las cargas urbanísticas con el fin de incidir en la liquidación de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios y el impuesto predial, en el marco de proyectos de mejoramiento integral, reasentamiento de población, protección a moradores, generación de Vivienda de Interés Prioritario, así como en tratamientos de conservación Nivel (C1) o en áreas declaradas como de conservación en suelos de protección ambiental.

En suelos con tratamiento de Conservación Nivel 1 (C1), se podrá compensar a los propietarios de los inmuebles, mediante su asimilación a los estratos 1 ó 2, para efectos del pago de impuesto predial y demás gravámenes municipales que tengan como base gravable el avalúo, sin perjuicio de la compensación mediante el instrumento de transferencia de derechos de construcción y desarrollo. (Departamento Administrativo de Planeación Medellín, 2018)

7.1.3 Suelos de protección .

De acuerdo con el POT, hacen parte del Suelo de protección:

Las denominadas “ Áreas de la Estructura Ecológica Principal” que incluye tanto las áreas protegidas como las de interés que contienen el sistema hidrográfico (cuencas abastecedoras de acueductos, cuencas de orden cero, ríos y quebradas con sus retiros, humedales con sus retiros y ojos de sal), el sistema orográfico (cerros tutelares y cadenas montañosas estructurantes) y los elementos estructurantes de la red de conectividad ecológica. Dentro de esta estructura con orientación ambiental se continúa con figuras como los suelos de protección, acerca de los cuales se dice en el POT.

7.1.4. Categoría de suelo de protección en suelo urbano y de expansión urbana.

Hacen parte del suelo de protección al interior del suelo urbano:

- 1) Los espacios verdes de importancia recreativa y paisajística,
- 2) Los cerros tutelares urbanos de la ciudad y
- 3) Los retiros a corrientes naturales de agua,
- 4) Los elementos de la red de conectividad ecológica y;
- 5) las zonas de amenaza alta por movimientos en masa, inundaciones y avenidas torrenciales,

las zonas de alto riesgo no mitigable y las zonas con condiciones de riesgo. En el numeral de la Estructura Ecológica Principal, se detallan los elementos de protección que constituyen el Suelo Urbano.

7.2 El Suelo Rural.

Según el Artículo 31 de la Ley 388 de 1997, el Suelo Rural lo constituyen los terrenos que por su valor ecológico, productivo y cultural se reservan para garantizar la base natural, y de productividad agrícola, pecuaria y forestal municipio y se excluyen de ser urbanizados. El Decreto Nacional 3600 de 2007, Artículo 3, establece la necesidad de determinar y delimitar al interior de dicha clase, las categorías de protección y de desarrollo restringido, tal como se expone a continuación.

Las categorías de protección en Suelo Rural, incluyen:

-Áreas de la Estructura Ecológica Principal: áreas protegidas y áreas de interés estratégico (sistema hidrográfico, sistema orográfico y elementos de la red de conectividad ecológica estructurante).

- Áreas de amenaza y riesgo: con amenaza alta por movimientos en masa, inundación y avenidas torrenciales, áreas de alto riesgo no mitigable y con condiciones de riesgo.

-Áreas de protección para la producción: destinadas a la producción o de explotación de recursos naturales, correspondientes a: Forestal productor, Agroforestal, Agropecuario, Agrícola, Mixto Urbano-Rural y Áreas Mineras en Transición.

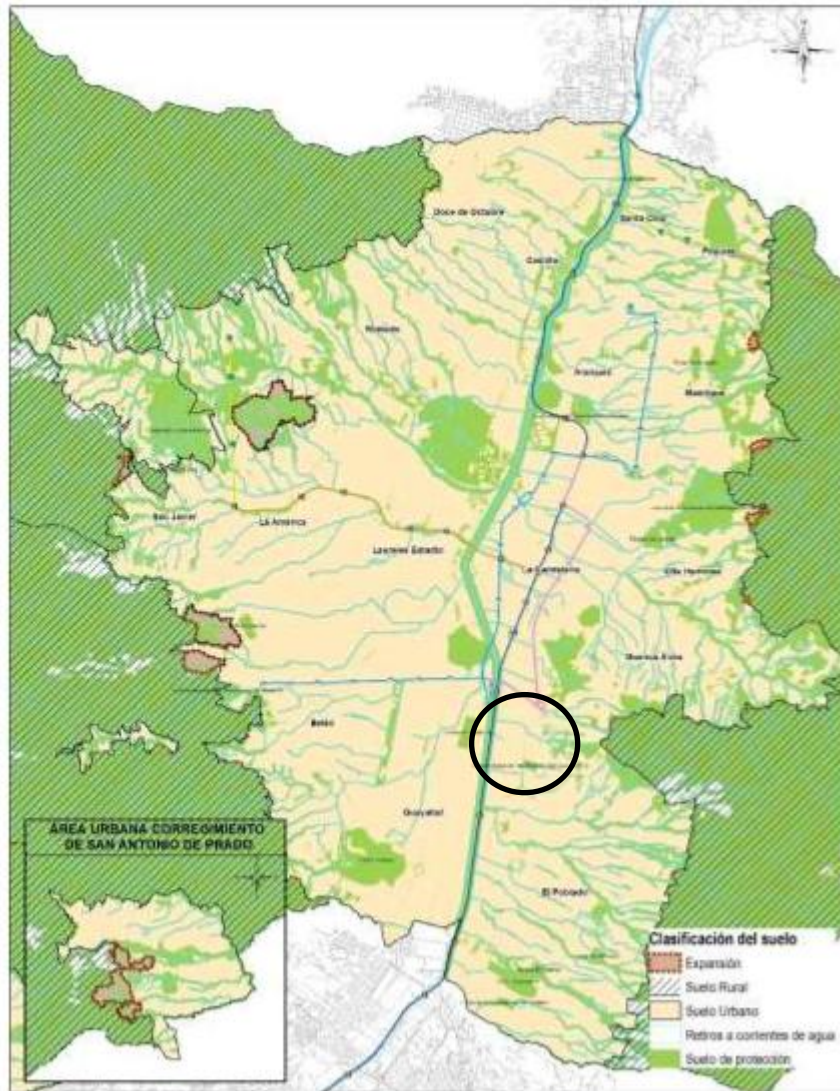
-Áreas para la protección de inmuebles considerados patrimonio: sitios históricos y arqueológicos y las construcciones o restos de ellas que hayan sido declaradas como bienes de interés cultural.

-Áreas del Subsistema de servicios públicos domiciliarios: de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras primarias para la provisión de servicios públicos domiciliarios, acueductos veredales y centros de acopio. (Universidad Nacional - Alcaldía de Medellín, 2005).

En el mapa está claramente delimitado el borde urbano con la zona rural. Las figuras en verde que se encuentran dentro del suelo urbano hacen par de la zona de protección y las de la

ladera sur oriental se observa la zona que se encuentra en el Tesoro y que, como lo revela el mapa están rodeadas de suelo urbano. Todas esas zonas tienen restringida la posibilidad de urbanizarse.

Imagen 5. Mapa La clasificación del suelo



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, 2014

7.2.1 Caso Cerro de las Tres Cruces.

Expansión de Altavista El Plan de Ordenamiento Territorial estableció el desarrollo de este polígono Z6_DE_6 (Altavista) a través de un plan parcial, este polígono inicio aproximadamente 10 años procesos de planificación previos sin que éstos se concretaran a través del instrumento de plan parcial, con un alto desarrollo de procesos de urbanización y con la existencia en su interior de escasos suelos desarrollables y con un marcado crecimiento informal que propio de los asentamientos en suelo rural localizados sobre el borde de la vía principal de acceso al centro

poblado de Aguas Frías. El sector ha crecido sin un loteo concreto. La generalidad de su morfología responde a las lógicas de la informalidad

Para el caso del corregimiento de Altavista se retoman los polígonos suburbanos del Acuerdo 046 de 2006. Estos territorios suburbanos no sufrieron cambios sustanciales a excepción del polígono de Altavista Central que pasó a ser Suelo Urbano – cabecera corregimental. Los demás polígonos suburbanos del Corazón El Morro, Aguas Frías y San José de Manzanillo, se ajustaron con base en el determinante ambiental Distrito de Manejo Integrado (DMI) correspondiente a Suelo de Protección y el cual no puede tener suelos suburbanos en su interior, por lo que se propone a la posterior adopción del presente POT, la sustracción de las áreas suburbanas que se encuentran al interior del DMI debido a que perdieron su función ecológica, ambiental y productiva

7.2.2. Caso El Tesoro

Pertenece a las categorías de desarrollo restringido

Constituyen esta categoría, las áreas ubicadas dentro del Suelo Rural, en las cuales se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de Expansión Urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 142 de 1994. De acuerdo con el Decreto Nacional 3600 de 2007, este suelo se constituye en una de las categorías de desarrollo restringido, bajo el cual se adoptan las figuras de Centros Poblados, áreas para la parcelación de viviendas campestres y Suelos Suburbanos propiamente dichos.

Para el territorio municipal, se determinan la ampliación de muchos de los suburbanos existentes, así como la disminución de algunas áreas que en la actualidad cumplen con la funciones de producción, que no ameritan ser incorporadas en dicha clasificación, las cuales serán restablecidas al Suelo Rural bajo las categorías de producción o protección.

De igual manera, para la delimitación de estos Suelos Suburbanos, se tuvieron en cuenta las determinaciones de mayor jerarquía, que condicionan y limitan la ocupación del territorio, tales como: la reserva Nare, Distrito de Manejo Integrado (DMI) y las zonas con alto riesgo bien sea por amenaza alta (5), riesgos no mitigables y áreas susceptibles a inundaciones. Vale la pena mencionar, que muchos de los Suelos Suburbanos del costado occidental que hacen parte del DMI-DVARC, han alcanzado desarrollos que se contradicen con las intenciones de las zonificaciones y categorías de ordenamiento allí definidas (según los análisis obtenidos en la fase de diagnóstico), los cuales hacen que la funcionalidad de dichas áreas pierda la condición ecológica y de usos sostenible bajo las cuales fueron concebidas. Sin embargo, para efectos de la presente Clasificación del Suelo, estos territorios fueron delimitados exclusivamente según la línea señalada por el DMI, con el fin de seguir las disposiciones definidas por dicho determinante ambiental, aunque se dejen por fuera áreas que actualmente presentan cierto grado de ocupación, las cuales se proponen que en futuro sean sustraídas e incorporadas a dicha clasificación.

En las imágenes que se muestran a continuación, se especializan los polígonos suburbanos definidos por el Acuerdo 046 de 2006 y los polígonos suburbanos propuestos por la presente revisión y ajuste del POT y sus modificaciones:

7.2.3. Áreas destinadas a la parcelación de viviendas campestres (agrupación de viviendas con tipología campestre)

Según el POT comprende aquellas zonas que son aptas dentro del Suelo Suburbano, para el desarrollo de parcelaciones de vivienda campestre y que se comportan de manera consecuente con las directrices emanadas por el Decreto Nacional 097 de 2006 o las normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan, que habrán de contener la definición de las normas urbanísticas de parcelación. Por lo anterior, para efectos de dar cumplimiento con dicha normativa se definen

dentro de esta categoría, tres de los polígonos suburbanos localizados en el corregimiento de Santa Elena en la vereda Las Palmas; ellos son:

Tabla 1 Áreas para parcelación de vivienda Campestre.

Corregimiento	Vereda	Código propuesto
Santa Elena	Las palmas Mirador del Poblado	SE-CSN1-01
	Las Palmas El Tesoro	SE-CSN1-02
	Las Plamas Chacaltaya	SE-CSN1-03

Fuente: Departamento Administrativo de Planeaciòn de Medellín – DAP-2014

Capítulo II. Análisis .

La situación que se expone en este trabajo, a partir de los dos casos, refiere, como se dijo en la introducción, a una tensión entre el derecho de propiedad y la necesidad de implementar políticas para el desarrollo sostenible que la Constitución de 1991 autorizó y que la Ley 388 de 1997 consagró sobre el tema .

La Constitución de 1886 no contenía disposiciones que tuvieran que ver con el medio ambiente, en tanto sistema que debe ser respetado.

Pero, dentro del contexto garantista de la Constitución Política de 1991 hay que destacar las normas sobre protección de los recursos naturales, los derechos colectivos de la comunidad a disfrutar de un ambiente sano, además de las obligaciones que le competen al Estado con el fin de que esos derechos sean efectivos.

La Constitución Nacional contiene 34 disposiciones donde se regulan los asuntos ambientales y el conjunto de estos derechos y la interpretación sistémica de ellos han dado lugar a que se denomine la Carta como un ordenamiento “ecologista” tal como lo hace la Sentencia T-411 de 1992 (Corte Constitucional, 1992) con ponencia de Alejandro Martínez Caballero cuando dice que la Constitución incluye disposiciones regulatorias de las relaciones entre la sociedad y la naturaleza que se caracterizan por consagrar una triple dimensión que tutela el medio ambiente, otorga a las personas el derecho a disfrutar de un ambiente sano e impone a las autoridades obligaciones de preservar el medio ambiente y a los particulares de respetarlo.

Este sentido se ratifica en varias sentencias, entre las cuales la C-595 de 2010 que dice:
La Constitución de 1991 modificó profundamente la relación normativa de la sociedad colombiana con la naturaleza. Por ello esta Corporación ha señalado [...] que la protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico que la

Carta contiene una verdadera "Constitución ecológica", conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente. (Corte Constitucional, 2010)

El derecho a la protección ambiental se concretó de manera fundamental en la Constitución de 1991, en la que se consagraron el derecho a gozar de un ambiente sano, el derecho de la comunidad a participar en las decisiones que la afectan y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente y a conservar las áreas de especial importancia ecológica y a fomentar la educación para el logro de estos objetivos (artículo 79); el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, el control a los factores de deterioro y la facultad de sancionar a quienes causen daños ambientales (artículo 80); además impone al Estado el deber de intervenir en la explotación de los recursos naturales (...) con el fin de preservar un ambiente sano y lograr así los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano (artículo 334 de la C.P).

Fue entonces como, a la par con la consagración constitucional, se daban los grandes debates sobre lo ambiental, tanto internacionalmente, la cumbre de Rio de Janeiro fue uno de los escenarios principales, así como en el ámbito local. En Colombia, el marco regulatorio de las áreas protegidas se encuentra en el Convenio de Diversidad Biológica elaborado en Rio de Janeiro en 1992 y fue aprobado en el país mediante la ley 165 de 1994, promulgada mediante el decreto 205 de 1996 y declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-519 de 1994 con ponencia de Vladimiro Naranjo Mesa.(Corte Constitucional, 1994)

El movimiento ambientalista que cristalizó en el conjunto normativo constitucional dio un sentido diferente a la protección del medio ambiente, como lo dijo la Corte Constitucional en la sentencia C- 595 de 2010(Corte Constitucional, 2010) en la cual se reafirman el respeto por la dignidad humana que consagra el artículo 1º de la Constitución Política, así como la primacía de los derechos inalienables del ser humano (artículo 5º) y la protección a la vida mediante la

garantía de calidad en la subsistencia. En esta sentencia se destaca el papel de la persona humana, razón de ser de la sociedad y base de la comunidad, la que requiere de un entorno ecológico que sirva para su protección, conservación y perpetuación. Es así que dice la Corte en la mencionada sentencia que: “En el mundo contemporáneo, la preocupación ambientalista viene a tomar influencia decisiva solamente cuando resulta incuestionable que el desarrollo incontrolado y la explotación sin límites de los recursos naturales logran suponer su esquilmación definitiva.”

A partir de la consagración constitucional, el medio ambiente fue enfocado en dos dimensiones principales: como un principio que orienta todo el ordenamiento jurídico; como un derecho en cabeza de los ciudadanos y como un deber del conglomerado. Todo ello garantizado por la acción estatal, como lo establece el artículo 334 de la Constitución Nacional. Como bien lo expresa Javier G. Valencia H. (2007), en su estudio sobre el Estado Ambiental cuando afirma que la protección del medio ambiente se relaciona directamente con los derechos colectivos que han sido denominados como derechos de tercera generación y que tienen presencia en muchos de los artículos de la Constitución de 1991, llamada Constitución ecológica porque está conformada por disposiciones que regulan la relación con la naturaleza, protegiendo el medio ambiente como garantía de vida de las especies vivas y de manera principal del hombre (Corte Constitucional, 1992).

8.1 El impacto de la acción humana sobre la naturaleza.

La Corte Constitucional en la sentencia T-201 de 2014 (Corte Constitucional, 2014) afirma que la Constitución de 1991 apunta a un modelo de desarrollo sostenible en el que la actividad productiva debe guiarse por la sociedad, la economía, la protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y los principios de precaución y prevención ambiental, entre otros.

Los principios de prevención y precaución operan en todos los ámbitos de la tarea estatal. Es así como en la Sentencia C-123 de 2014(Corte Constitucional, 2014), siendo ponente Alberto Rojas Ríos, se hace una referencia clara a la complejidad del medio ambiente y a las distintas formas de protección en beneficio de la comunidad. Este sentido es transversal a toda la documentación del POT, sencillamente porque existe una razón de índole fundamental que obliga a las autoridades a darle cumplimiento tanto a las normas, como a lo que la jurisprudencia ha establecido. Y el Estado debe vigilar el cumplimiento de las normas de protección y responder por los daños que se ocasionen al medio ambiente. Juan Carlos Henao (2003), en un artículo acerca de la responsabilidad del Estado colombiano por el daño ambiental define dicho daño, deduciéndolo del artículo 42 de la ley 99 de 1993 y diferenciándolo jurídicamente del impacto ambiental.

Si el Estado es responsable por los daños ambientales, es porque correlativamente tiene la obligación de prevenir los que puedan llegar a darse. Es por esta razón que el artículo 5° de la ley 388, define el ordenamiento territorial municipal como: ...un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

De esta manera es claro, que las autoridades están facultadas para intervenir en todo lo que sea el medio ambiente. En el contexto de la Constitución de 1991 se incluyeron la planificación de la economía, el aprovechamiento de los recursos y la prevención y control de los factores de deterioro ambiental. Se puede afirmar que el contenido constitucional responde a los cuatro aspectos antes enunciados: como principio orientador del sistema jurídico, como derecho de las

personas, como deber de respetar las normas sobre protección al medio ambiente y como parte fundamental que integra la acción del Estado.

Dentro de este contexto en el que se destacan las normas sobre protección de los recursos naturales, la Constitución de 1991 adoptó la protección del medio ambiente como un fin del Estado y en consecuencia toda la normatividad jurídica se encamina al cumplimiento de dicho fin y tiende a su efectiva realización; consagra el derecho fundamental a disfrutar de un ambiente sano e impone obligaciones a los particulares quienes deben contribuir a su protección. El conjunto normativo que establece la Constitución es el que ha dado lugar a que se le denomine como un ordenamiento “ecologista”

Tal como lo hace la Sentencia T-411 de 1992 (Corte Constitucional, 1992) cuando dice que la Constitución incluye disposiciones regulatorias de las relaciones entre la sociedad y la naturaleza que se caracterizan por consagrar una triple dimensión: De un lado la tutela al medio ambiente, que en un principio irradia el orden jurídico, de otro lado, aparece el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y, finalmente de la Carta, se deriva un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades estatales y a los particulares. Este sentido se ratifica en varias sentencias, entre las cuales la C-595 de 2010 que dice: La Constitución de 1991 modificó profundamente la relación normativa de la sociedad colombiana con la naturaleza. Por ello esta Corporación ha señalado [...] que la protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico que la Carta contiene una verdadera "Constitución ecológica", (Corte Constitucional, 2010) conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente

En este sentido, hay que decir que en el ordenamiento colombiano la protección del ambiente no consiste en la protección de la naturaleza aislada del hombre, sino que se ha considerado fundamental la relación entre el entorno y la garantía efectiva del derecho a la vida y la calidad de esta, razón por la cual se entiende que lo que busca la preservación del medio es la protección de

la subsistencia actual y la garantía de la futura, que es lo que se conoce como sostenibilidad del medio para garantizar a las personas sus condiciones de vida.

La obligación de proteger el medio ambiente debe ser mediada por las autoridades, pero cobija a todas las personas por igual. Por esa razón, las acciones, prácticas, tasas, impuestos que deban pagarse como aporte a la protección se rigen por el principio de la igualdad ante las cargas públicas. No existe ninguna razón jurídica para el Estado, en cualquiera de sus órdenes imponga a un ciudadano o a varios de ellos, la obligación de atender el cuidado del medio ambiente con su patrimonio, cuando las demás personas que estén en sus mismas condiciones no tengan que hacerlo.

En este orden de ideas, establecer restricciones a la propiedad legalmente obtenida cuando quienes se localizan en el mismo territorio no deben hacerlo constituye una acción que viola el principio de la igualdad ante las cargas públicas, tal como se definió en el marco conceptual.

Los propietarios de los terrenos ubicados en el cerro tutelar de las Tres Cruces, así como los propietarios de Las Palmas El Tesoro también ven vulnerados sus derechos. No se trata de la vulneración al derecho de propiedad que, como se sabe está afectado al cuidado del bien común que para este caso incluye la protección al medio ambiente. Se trata del desconocimiento del principio de igualdad que, además, puede expresarse diciendo que las personas deben ser tratadas como iguales, cuando se encuentran en condiciones iguales, principio que expresa en términos más universales el de la igualdad ante las cargas públicas.

El ciudadano no podría demandar a la administración porque ha proferido las normas que cercenan su derecho a urbanizar su predio, precisamente porque se trata de la autorización constitucional y legal que tiene la administración para proferir normas en este sentido. Pero si podría hacerlo mediante una acción de reparación directa porque se ha incurrido en una ocupación jurídica proveniente de una norma que pertenece al POT.

Acerca del tema de las zonas de protección han sido varios los pronunciamientos de la Corte Constitucional:

En la Sentencia C-431 de 2000 en la cual se destaca el papel que cumple el ordenamiento territorial como herramienta planificados en pro de la garantía del desarrollo sostenible.(Corte Constitucional, 2000)

En la Sentencia C-165 de 2015 se señala que los suelos de protección no están adscritos a un hábitat determinado; por el contrario, en todas las clases pueden aplicarse por parte de la administración pero siempre teniendo en cuenta las características del lugar que se quieren proteger o si su aporte a la infraestructura de servicios públicos es fundamental. De todos modos, dicha circunstancia debe ser claramente establecida antes de tomar una decisión imponiendo la carga.(Corte Constitucional, 2015)

Tratándose de una necesidad colectiva, es un deber prioritario de la administración tomar medidas de protección. Así lo establecieron las sentencias T-499 de 2009, SU- 601 A de 1991, deber que deberá cumplirse de conformidad con la ley, como lo estableció en la Sentencia C-568 de 2003, citando los anteriores fallos. (Corte Constitucional, 2003). Pero en estos casos deberá compensarse la inequidad que soportan los propietarios y determinar el monto de la indemnización que se debe a quienes han asumido la carga ecológica, mientras que otros disfrutan la plenitud de sus derechos.

9. Conclusiones

Este estudio que partió del conocimiento de dos situaciones particulares evidenció en los niveles normativo y jurisprudencial, sobre los cuales se realizó una compilación amplia, que las disposiciones de la Constitución Política establecen un amplio rango de protección a los derechos de los ciudadanos, al tiempo que disponen sobre la función social y ecológica de la propiedad en Colombia .

El acatamiento de lo dispuesto sobre la función social apunta a que se respeten y cumplan las normas sociales, al tiempo que la función ecológica se encamina a la protección del medio ambiente como garantía de vida sana de las generaciones actuales y de manera muy especial para las generaciones futuras.

En desarrollo de estas funciones se ha constitucionalizado el derecho administrativo, en niveles tan fundamentales dentro de la vida contemporánea como es el derecho a habitar una ciudad, hacer uso de sus equipamientos y desplegar conductas que afecten de menor manera la vida de los seres vivos.

Son las autoridades, en todos los niveles de la administración, las encargadas de definir los usos del suelo, la distribución territorial y las posibilidades de ocupación humana o animal en algunos lugares. Dichas autoridades deben pensar además en la protección de las especies viva con miras a garantizar niveles de vida adecuados para todos. Es la propia Constitución Política la que asigna las funciones de las autoridades territoriales y locales, quienes deben decidir los propios asuntos teniendo en cuenta la conformación de sus territorios.

Es en el ámbito de lo local que se expide en Medellín el POT y se definen los asuntos de ocupación y administración del territorio de la ciudad. Establece el POT aprobado para la ciudad de Medellín que lo que se pretende al establecer un Plan como el que se había aprobado en 2006 y que se revisa con exhaustividad en 2014 se refiere a un territorio, el del municipio que lidera la acción en el Valle de Aburrá de tal manera que se puedan atender las nuevas demandas globales en materia ambiental, tecnológica y logística y cuyo crecimiento sea equilibrado, programado y

compensado de conformidad con las dinámicas territoriales metropolitanas. Para ello se fortalece en sentido hacia el norte y el sur, a lo largo de su eje principal que es el río como integrador del valle y con el fin de equilibrar la ciudad en lo ambiental.

Se busca con el Plan lograr una ciudad cuyo territorio se ordene en torno a la estructura ecológica, interconectado al subsistema de centralidades, con un subsistema de movilidad sostenible, que soporte el funcionamiento ambiental y espacial, propicie la productividad económica, y potencie la identidad y memoria colectiva. Una ciudad compacta, continua y diversa que privilegia la densificación y diversificación de usos en las áreas más planas y con mejor capacidad de soporte para garantizar el equilibrio funcional y una ocupación racional del valle.

Este territorio tiene una conformación especial debido a la localización de la ciudad en un valle estrecho surcado por el río Medellín y circundado por montañas que llegan a más de 2.600 metros s.n.m. Estas laderas construidas e intervenidas a lo largo de los años de crecimiento urbano comportan riesgos que deben prevenirse, pensando en la supervivencia humana y del hábitat, según lo consideran las autoridades administrativas locales que, con apoyo en la Constitución Política y en la Ley 333 de 1997, ordenan el territorio e imponen a los ciudadanos diversas obligaciones.

En los territorios señalados, El Tesoro y el Cerro de las Tres Cruces, se impusieron en los últimos doce años restricciones al derecho de goce y disposición que hacen parte del derecho de propiedad de los titulares del mismo. La administración actuó en este caso de manera legítima, debidamente autorizada por la Ley 333 de 1997. Se consideró que el deber de precaución le imponía hacerlo de esta manera, en tanto tal deber se extiende a todos los administrados.

Sin embargo, se desconoció el principio de la igualdad ante las cargas públicas, en la medida en que se impuso la obligación de no urbanización en estos lugares, afectando la medida, en el caso del Tesoro solo a algunos de los propietarios y en el caso del Cerro de las Tres Cruces, al único propietario de las laderas. Este daño da lugar a la responsabilidad del Estado que, según lo

establece el artículo 90, da lugar a responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que puedan imputársele, bien sea por acción o por omisión de las autoridades públicas.

La función ecológica de la propiedad, enmarcada dentro del deber de precaución y prevención que tiene el Estado exige el diseño y la propuesta de modelos de ciudad. Se trata de un ámbito en el cual se expresan efectivamente modelos de ciudad y de administración preocupados por el papel del ser humano y su relación con el medio ambiente.

Pero a la par que se encuentran esas normas hay que señalar que el medio ambiente no puede ser la excusa para que la administración adopte normas cuyo efecto sea propiciar el desbalance en las cargas y obligaciones que el ser humano debe asumir para vivir en sociedad. En estos casos puede pensarse en la tramitación de una norma que autorice a la administración municipal a la adquisición de los bienes que someten a las restricciones, de tal manera que los objetivos ecológicos y de conservación se cumplan, sin que sean solo unos cuantos propietarios los que deben asumir dicha carga.

Referencias

- Alcaldía de Medellín . (2006). *Medellín y su población* . Medellín : <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/medellinPoblacion.pdf>.
- Alcaldía de Medellín- Departamento Administrativo de Planeación. (2015). *Plan de Desarrollo Local- Corregimiento Altavista* . Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Alonso, M., & Leyva, E. (2011). La responsabilidad del Estado por el hecho del legislador. *Estudios Socio Jurídicos* , 29.
- Alvarez, V. (22 de Agosto de 2015). Tras no poder construir en el Cerro de las Tres Cruces, sus propietarios quieren que la Alcaldía se los compre. *El Colombiano*, pág. 1.
- Álvarez, V. (22 de Agosto de 2015). Tras no poder construir en el cerro Las Tres Cruces sus dueños quieren que la Alcaldía se los compre. *El Colombiano* , pág. 1.
- Arbouin-Gómez, F. (2012). Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. Evolución desde la Colonia hasta nuestros días. *Revista Vniversitas*, 25.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (2007). *2008-2020 Metrópoli. Hacia la integración regional y sostenible*. Envigado: Planeación Municipio de Envigado.
- Barros M, C., Carlucci T., C., Restrepo I, D., Granados C., H., Tobón L, m. D., F.L., M., . . . Echavarría M, R. (2010). *Municipio de Medellín. Plan de Desarrollo de la Comuna 14, El Poblado*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Cámara de Comercio de Medellín. (2011). *El territorio de la economía en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá*. Medellín: Cámaramed.
- Centro de Estudios de Opinión de la Universidad de Antioquia. (2000). Antecedentes urbanísticos de Medellín. *Centro de Estudios de Opiniín - CEO*, 10.
- Concejo Municipal de Medellín. (17 de Diciembre de 2014). Acuerdo N° 048 . *Marco estratégico del Plan de Ordenamiento Territorial*. Medellín , Antioquia, Colombia : Gaceta Oficial 4267 de 2014.
- Consejo de Estado. (2007). *Sentencia Radicación número: 50001-23-26-000-1991-06081-01(16696)*. Bogotá: Consejo de Estado.
- Consejo de Estado. (2015). *Sentencia de la Sala de lo Contencioso Admiministrativo del 18 de noviembre*. Bogotá: Consejo de Estado.
- Corte Constitucional . (1994). *Sentencia C-37 de 1994*. Bogotá: Corte Constitucional .
- Corte Constitucional . (1995). *Sentencia C-589 de 1995*. Bogotá: Corte Constitucional .

- Corte Constitucional . (1999). *Sentencia C-595 de 1999*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Corte Constitucional. (1992). *Sentencia T-411 de 1992*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Corte Constitucional. (1994). *Sentencia C-519 de 1994*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Corte Constitucional. (1994). *Sentencia T-410 de 1994*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Corte Constitucional. (1994). *Sentencia T-431 de 1994*. Bogotá: Corte Constitucional .
- Corte Constitucional. (1998). *Sentencia C-123 de 1998*. Bogotá: Corte Constitucional .
- Corte Constitucional. (2000). *Sentencia C-371 de 2000*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Corte Constitucional. (2000). *Sentencia C-431 de 2000*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Corte Constitucional. (2002). *Sentencia C-491 de 2002*. Bogotá: Corte Constitucional .
- Corte Constitucional. (2003). *Sentencia C-568 de 2003*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Corte Constitucional. (2005). *Sentencia SU-388 de 2005*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Corte Constitucional. (2005). *Sentencia Su-389 de 2005*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Corte Constitucional. (2010). *Sentencia C-595 de 2010*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Corte Constitucional. (2010). *Sentencia T-340 de 2010*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Corte Constitucional. (2014). *Sentencia C-123 de 2014*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Corte Constitucional. (2014). *Sentencia T-201 de 2014*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Corte Constitucional. (2015). *Sentencia C-165 de 2015*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Cuello Iriarte, G. (2009). *El daño especial como título de imputación de la responsabilidad del Estado. Historia, Legislación, Jurisprudencia*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- Departamento Administrativo de Planeación Medellín. (2018). *Informe de Avance Instrumentos POT*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal. (2014). *Revisión y ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial-*. Medellín.
- Echeverri, A. O. (2010). Informalidad y urbanismo social en Medellín. *Medellín, Medio Ambiente, Urbanismo y Sociedad*, 14.
- García G., D. (2008). Ordenamiento Territorial y descentralización: competencias, recursos y perspectivas. *Pap. Polit. Bogotá Vol. 13 N° 2*, 473-489.
- Garza G., A. (2013). *La Responsabilidad del Estado por el Daño Especial*. Bogotá: Tesis de grado Especialización en Derecho Administrativo- Universidad Militar Nueva Granada.
- Henao, J. (2003). REsponsablidad del Estado colombiano por daño ambiental . *Mama Coca* .

- Herrera C., G. (2006). La Función ecológica de la propiedad y de la empresa. Análisis normativo y jurisprudencial. En B. Londoño T., G. Rodríguez, & G. Herrera C., *Perspectivas del Derecho Ambiental en Colombia* (págs. 96-130). Bogotá : Universidad del Rosario .
- Jaramillo, C. (2006). *Planos Protocolizados Plan de ordenamiento Territorial Acuerdo 046 de 2006*. Obtenido de <http://bdigital.eafit.edu.co:8080/bdng/query/single.xsp?idregistro=1821843>
- Municipio de Medellín-Concejo Municipal. (2014). *Acuerdo 48 de 2014 "Por el cual se adopta la revisión y ajuste a largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones*. Medellín: Gaceta Oficial 4267 de 2014.
- Naciones Unidas . (2013). Desarrollo Sostenible. *Asamblea General de las Naciones Unidas, 65° Período de Sesiones*. Nueva York, Nueva York, Estados Unidos: <http://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>.
- Ovalle B., M. (2006). Legislación y jurisprudencia acerca del ordenamiento territorial ambiental. En B. e. Londoño T., *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia* (págs. 132-152). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Periódico El Colombiano. (17 de Noviembre de 2014). Alto Verde, seis años de una tragedia que jamás se olvidará. *Periódico El Colombiano*.
- Ramirez G., J. (2002). Violaciones al derecho a la igualdad en la ley colombiana. Análisis Jurisprudencial. *Revista de derecho, Universidad del Norte Barranquilla* , 58-84.
- Sentencia , 086 (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil 11 de Agosto de 1988).
- Sentencia , T-204 (Corte Constitucional 1 de Abril de 2014).
- Sentencia de tutela , T-411 (Corte Constitucional 1992).
- Tamayo Jaramillo, J. (27 de Septiembre de 2018). El fallo del Club El Nogal y la ruptura del equilibrio de las cargas públicas. *Ámbito Jurídico*, pág. 1.
- Torres C., V. d. (2016). *Urbanismo de exclusión desde estrategias públicas y privadas en los barrios de estratos 1, 2 y 3 del Poblado, Comuna 14 en Medellín, 1980-2016*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, Medellín.
- Universidad Nacional - Alcaldía de Medellín. (2005). *Conceptos del Plan de Ordenamiento Territorial. Cartilla ciudadana de preguntas y respuestas*. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación.
- URBAN (Centro de Estudios urbanos y ambientales Universidad Eafit). Social Agency Lab., Harvard Graduate School o Design. (2012). *Re Habitar la Ladera. Operaciones en áreas de riesgo y asentamiento precario en Medellín*. Medellín: Publicaciones Universidad Eafit.
- Valencia H., J. (2007). La educación ambiental en la sociedad globalizada . *Didáctica de las ciencias experimentales y sociales número 21*.

