

FUNCIÓN ECOLÓGICA DE LA PROPIEDAD EN EL SUELO URBANO DE MEDELLÍN

Vanessa Arias Gaviria

Juan David Arbeláez Gálvez

Trabajo de grado para optar por el título de:
Abogado

Universidad Autónoma Latinoamericana
Facultad de Derecho
Medellín
2017



“Antes mirábamos hacia arriba soñando con qué lugar ocuparíamos entre las estrellas. Ahora miramos hacia abajo, angustiándonos con qué lugar ocuparemos entre el polvo.”
-Christopher Nolan, 2014 *Interstellar*

CONTENIDO

RESUMEN	4
ABSTRACRT	5
1. INTRODUCCIÓN	6
2. FUNCIÓN SOCIAL Y ECOLÓGICA DE LA PROPIEDAD EN LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY.	10
2.1. Derecho de propiedad en el Código Civil.	10
2.2. Función ecológica de la propiedad en la constitución política de 1991.	13
2.3. Función ecológica de la propiedad en la ley	22
3. URBANISMO ECOLÓGICO: ANTECEDENTES	29
4. FUNCIÓN ECOLÓGICA DE LA PROPIEDAD EN MEDELLÍN	38
4.1. Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín.	44
4.2. Planes Parciales Naranjal y Sevilla.	51
4.2.1. Plan Parcial Naranjal	53
4.2.2. Plan Parcial Sevilla	56
5. CONCLUSIONES	62
REFERENCIAS	65

FUNCIÓN ECOLÓGICA DE LA PROPIEDAD EN EL SUELO URBANO DE MEDELLÍN

RESUMEN

La presente investigación parte del desarrollo histórico y normativo que ha tenido el concepto de Función Ecológica de la Propiedad en la legislación y la doctrina Colombiana principalmente en materia ambiental y urbanística; teniendo en cuenta factores como los límites al ejercicio del derecho de propiedad, y la necesidad de un crecimiento social e infraestructural menos nocivo para el medio ambiente; esto para determinar mediante un estudio socio jurídico si el mandato constitucional enunciado en el artículo 58 inciso segundo, que contiene la función social y ecológica de la propiedad privada, es aplicado en una zona urbana determinada del municipio de Medellín por medio del Plan de Ordenamiento Territorial del año 2014 y de la ejecución del Plan Parcial como herramienta de transformación urbanística.

Palabras clave: Función ecológica, suelo urbano, legislación ambiental y urbanística, Plan de Ordenamiento Territorial, Plan Parcial.

ECOLOGICAL FUNCTION OF PROPERTY IN THE URBAN LAND OF MEDELLÍN

ABSTRACT

The present investigation starts from the historical and normative development that has had the concept of Ecological Function of the Property in the Colombian legislation and the doctrine mainly in environmental and urbanistic matter; taking into account factors such as the limits to the exercise of the right to property, and the need for social and infrastructural growth that is less damaging to the environment; in order to determine, through a socio-legal study, whether the constitutional mandate set forth in article 58, which contains the social and ecological function of private property, is applied in a determined urban area of the city of Medellín by means of the Plan of Territorial Ordering of 2014 and the implementation of the Partial Plan as a tool for urban transformation.

Keywords: Ecological function, urban land, environmental and urban planning legislation, Territorial Planning Plan, Partial Plan.

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución Política Colombiana de 1991 ha sido denominada en la jurisprudencia y la doctrina como una Constitución ecológica, esto se debe al gran número de normas constitucionales orientadas a la protección de los recursos naturales. Así ha sido definida en varios conceptos emitidos por la corte constitucional como el siguiente:

“La Constitución de 1991 modificó profundamente la relación normativa de la sociedad colombiana con la naturaleza. Por ello esta Corporación ha señalado, en anteriores decisiones, 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. Igualmente, la Corte ha precisado que esta Constitución ecológica tiene dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensión: de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales. Y, finalmente, de la constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares. Es más, en

varias oportunidades, la Corte ha insistido en que la importancia del medio ambiente en la Constitución es tal que implica para el Estado, en materia ecológica, unos deberes calificados de protección.” Sentencia C-126 de 1998.

La concepción de una Constitución ecológica se presenta como consecuencia de la búsqueda de un medio ambiente sano, así entonces, el término “medio ambiente sano” pasa a ser un derecho de superior jerarquía generador de obligaciones como lo ha señalado la Corte Constitucional. “Hoy en día, el ambiente sano no sólo es considerado como un asunto de interés general, sino primordialmente como un derecho de rango constitucional del que son titulares todas las personas en cuanto representan una colectividad”. Sentencia T-760/07

En este contexto, la constitución colombiana, introduce por primera vez a nuestro ordenamiento jurídico la idea de “función ecológica de la propiedad privada”:

“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 privada 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. Este 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.” (Const, 1991, Art.58)

Esta norma da un nuevo componente al derecho a la propiedad privada, reflejando así el espíritu ecológico contenido en la Constitución. Al respecto, la Corte constitucional señala:

“Por lo que respecta a la función ecológica de la propiedad, puede afirmarse que su consagración constitucional constituye una novedosa respuesta del Constituyente a la problemática planteada por la explotación y uso indiscriminado de los bienes y derechos particulares en contra de la preservación del medio ambiente sano, considerado como un derecho y bien colectivo en cuya protección debe estar comprometida la sociedad entera” (Corte Constitucional, 2006, Sent C-189)

Sin embargo, el concepto de Función Ecológica no se encuentra delimitado o reglamentado en la Constitución Política ni en la ley, ni se establece específicamente la forma en que se debe darle cumplimiento a la norma, también

se esperaría que desde la promulgación de la Constitución Colombiana ya existiera una definición clara y un amplio desarrollo sobre este tema tanto por parte del legislador, como por la jurisprudencia de las altas cortes y la doctrina, aunque diferentes pronunciamientos hacen énfasis en el trato que se le ha dado a la figura y la importancia de esta, como la sentencia T-720 del 2007, que habla de la “ecologización” de la propiedad privada en miras de una potencialización del desarrollo sostenible de la sociedad actual y el cambio de paradigma que significa, la sentencia no ofrece información suficiente sobre cómo esta limitación debe ser aplicada en su generalidad.

También existen planteamientos doctrinales que se hacen a partir de una recopilación de jurisprudencia sobre el tema tratado y han establecido frente al concepto de función ecológica:

“el concepto de función ecológica se puede considerar como una tercera etapa de la noción de propiedad privada, que se evidencia en la Constitución de 1991 con mayor claridad y brinda uno de los principales elementos para que dicha Carta sea catalogada como la “Constitución ecológica”, junto con la inclusión de los derechos colectivos y los mecanismos de protección de los mismos.” (Cortés Nieto et al.2009, P.574)

Lo anterior tiene como referencia, como se anota en el pronunciamiento de la sentencia T-720/07, el cambio y la evolución del paradigma del concepto de

propiedad privada y los matices que se desprenden con la inclusión de ideas como son la función social y ecológica que recae sobre el concepto analizado, también se encuentran nociones del impacto de la inclusión de la función ecológica dentro del concepto propiedad privada:

“Las nociones de función ecológica y social de la propiedad privada han desbordado el concepto de esta última como derecho individual y fundamental. A partir de las reformas de 1936 y de 1991, se pretendió morigerar su carácter y darle un nuevo enfoque, el cual se basó en la comprensión del mismo a partir de sus propios límites, siendo estos el beneficio para los demás y la conservación del medio ambiente sobre la base de la responsabilidad con las generaciones futuras.” (Cortés Nieto et al.2009, P.574)

Pero la falta de claridad en cuanto a la aplicación real de la figura de la Función Ecológica es notable y es una de las dificultades con las que se encuentra esta investigación.

La legislación ambiental suele incluir este precepto constitucional como criterio de superior jerarquía, como se expondrá más adelante, concibiendo la función ecológica como una limitación al ejercicio y goce de la propiedad a través obligaciones y prohibiciones al titular de derecho. Así lo señala la Corte Constitucional en otra de sus providencias.

“Ahora bien, en la época actual, se ha producido una “ecologización” de la propiedad privada, lo cual tiene notables consecuencias, ya que el propietario individual no sólo debe respetar los derechos de los miembros de la sociedad de la cual hace parte (función social de la propiedad) sino que incluso sus facultades se ven limitadas por los derechos de quienes aún no han nacido, esto es, de las generaciones futuras, conforme a la función ecológica de la propiedad y a la idea 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.” (Corte constitucional, 1998, sent c-126)

Es importante diferenciar las obligaciones que tenemos todas las personas para la protección y conservación del medio ambiente en la cotidianidad, ya sea desde el uso de los medios de transporte, la disposición correcta de los residuos, entre otras actividades que generan conciencia social y cuidado ambiental, de la función ecológica de la propiedad, que según Rojas (2007), viene pensado desde el suelo como recurso natural, de su adecuada destinación, aprovechamiento, ocupación y distribución.

Inicialmente resulta más sencillo visualizar el cumplimiento de este mandato desde el suelo rural, pues allí se encuentra una mayor concentración de recursos naturales comparado con el suelo urbano. Pensemos, por ejemplo, en un predio

rural por el cual pase una fuente de agua, el propietario de este bien tiene unos límites más claros al ejercicio de sus derechos, pues la ley le exige unas actuaciones y un tratamiento específico con las riquezas naturales que el bien posee.

Por el contrario, cuando se trata de suelo urbano, las leyes son más generales y el panorama no es tan claro, no obstante, los Planes de Ordenamiento Territorial contienen las directrices sobre el manejo del suelo como recurso natural, en el ejercicio del derecho subjetivo a la propiedad privada; por eso para la presente investigación se estudiará el POT de Medellín del año 2014 y se realizará una revisión de la normatividad existente que desarrolla el mandato constitucional de la función ecológica de la propiedad privada, para identificar cómo se le da cumplimiento a este mandato en la ciudad de Medellín. Como no es viable hacer el estudio sobre todo el suelo urbano de la ciudad se estudiará específicamente el sector de Sevilla y el de Naranjal, toda vez que en la actualidad están siendo intervenidos en atención a lo ordenado en el POT.

2. FUNCIÓN SOCIAL Y ECOLÓGICA DE LA PROPIEDAD EN LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY.

2.1. Derecho de propiedad en el Código Civil.

Antes de abordar el tema de la función social y ecológica de la propiedad, desde la Constitución Política de 1991, es necesario tener en cuenta la consagración del

derecho de propiedad en el código civil ya que esto nos ayuda a tener una idea concreta de lo que significa y las implicaciones que conllevan la imposición de una carga a este derecho, como lo es la función social y ecológica.

Artículo 669. CONCEPTO DE DOMINIO. El dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno.

La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad.

NOTA: El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-598 de 1999. (Ley 57, 1887, art 669)

La expresión “arbitrariamente” declarada inexecutable, es una clara muestra de cómo anteriormente el derecho de propiedad era netamente individual y buscaba únicamente la satisfacción de los intereses del propietario sin ninguna otra implicación o carga legal para este.

Desde la entrada en vigencia del Código Civil en 1887, esa expresión fue objeto de críticas y demandas, pero no fue hasta 1999 que la Corte Constitucional en sentencia C-595 la declara inexecutable, en donde el Dr. Carlos Gaviria Díaz hace un análisis histórico, desde la Constitución Política de 1886, que no habla específicamente del derecho de dominio pero si lo incluye en su artículo 31 que protege los derechos adquiridos, pasando luego por la reforma constitucional de 1936 que introdujo el concepto de función social de la propiedad y, finalmente,

mencionando la nueva concepción del derecho de propiedad contenido en la Constitución de 1991.

De todo lo que anteriormente se ha expuesto se desprende con meridiana claridad que el concepto de propiedad que se consagra en la Constitución colombiana de 1991, y las consecuencias que de él hay que extraer (la doctrina de la Corte ejemplificada en las citas anteriores así lo confirma), es bien diferente del que se consignó en el Código Civil adoptado en 1887 y, por tanto, que el uso que allí se prescribe del concepto de propiedad, dista mucho de coincidir con el que ha propuesto el Constituyente del 91; por ende, se deduce que el contenido del art. 669 del Código Civil según el cual, el propietario puede ejercer las potestades implícitas en su derecho arbitrariamente, no da cuenta cabal de lo que es hoy la propiedad en Colombia. (Corte Constitucional, C-595, 1999)

Aquí se observa el cambio que se da con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 al alcance del derecho de dominio contenido en el Código Civil, ya que se elimina la concepción de que es un derecho irrestricto para el propietario de un bien inmueble, por el contrario, se le asignan unas cargas en busca del bienestar general.

2.1.1. Función ecológica de la propiedad en la Constitución Política de 1991.

Aunque el desarrollo de la legislación ambiental en nuestro país antecede la promulgación de la Constitución Política de 1991 y de esto se hablará en capítulos posteriores, la asignación de obligaciones a la propiedad privada en vista de la función ecológica que debe cumplir se vino a determinar con esta, debido a esto nuestra Carta Constitucional posee diversos artículos que mencionan directamente la responsabilidad estatal y de los particulares sobre el cuidado y protección del medio ambiente como se evidencia en el artículo 79, 80, 82 y 95 numeral 8 de la Constitución el capítulo siguiente desarrolla con mayor claridad y profundidad esta idea.

Con la lectura y el análisis de los artículos mencionados anteriormente de la Constitución Política, se evidencia que allí se establecen varios deberes que tienen los ciudadanos colombianos en lo que se refiere al cuidado ambiental, tal como se observa en lo establecido por el artículo 95 de la constitución “...Toda persona está obligada a cumplir la Constitución Política y las Leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano: N°8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano” (Const., 1991, art.95) Esto da una clara idea que hay responsabilidad directa del particular en el cuidado del medio ambiente, no obstante, el verdadero poder para actuar y ejecutar medidas de protección y la responsabilidad que conlleva recae sobre las entidades estatales.

Si bien el mismo Estado mediante su poder legislativo reglamenta la conducta del particular direccionándola hacia el cuidado de los recursos naturales, e incluso para ello tiene unas sanciones por incumplimiento de las mismas, el tema es más complicado cuando se trata de protección del medio ambiente a través de la propiedad privada.

La cuestión que nos embarca en este panorama es ¿cuáles son las medidas efectivas que se toman para dar cumplimiento al precepto normativo encontrado en el artículo 58 de la Constitución Política de 1991? El panorama en el aspecto ambiental, normativo y ecológico es bastante alejado al necesitado, es necesario generar actos de conciencia ambiental que emanen de la voluntad del particular ya que es insuficiente el solo actuar de la institucionalidad colombiana, además el alto incumplimiento de la normatividad ambiental poniendo como ejemplo la baja tasa de reciclaje que maneja el país (solo el 17% del residuo del país es reciclado) se evidencia la falta de educación y conciencia en materia ambiental en gran parte de la población colombiana e incluso la falta de capacidad estatal ante el deber de planificación del cuidado ambiental que constitucionalmente se le ha dado:

“Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y

controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.” (Const., 1991, art.80)

En la actualidad el defecto básico del sistema de regulación ambiental tiene que ver, por una parte, con la percepción particular sobre la crisis ambiental y sus efectos y, por otra, por las respuestas inadecuadas a las crisis ambientales, principalmente al no precisar las verdaderas y centrales causas de la problemática ambiental; por tanto, ciertos programas de política administrativa en materia ambiental lo único que formulan son pequeños “paliativos” a una enfermedad que es crónica y que habría que atacar de raíz.

Desde la promulgación de la Constitución Política de 1991 dado el enfoque ambiental de esta, el desarrollo legal sobre la protección de todos los recursos naturales empezó a crecer y a determinarse a medida que pasaron los años, así diferentes leyes que tenían como objeto el cuidado del medio ambiente se vinieron expidiendo, por ejemplo, la ley 99 de 1993 que crea el Ministerio del Medio Ambiente y Organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA)., la ley 388 de 1997 que define el Ordenamiento Territorial Municipal y Distrital y Planes de Ordenamiento Territorial, la ley 491 de 1999 que define el seguro ecológico y delitos contra los recursos naturales y el ambiente y se modifica el Código Penal y, entre muchas otras, que vinieron nutriendo el tema ambiental en nuestra legislación, pero la implementación de estas leyes y el acatamiento de las mismas

no tuvieron el impacto y acogimiento deseado, esto se refleja poniendo como ejemplo que solo se vino a plantear un mecanismo que permitiera brindar un informe anual sobre deforestación nacional en el año 2013, en el que se brindó el primer informe de este tipo por parte del IDEAM (2014) “Bogotá, 17 de octubre de 2014 (IDEAM-MADS).

En su primer informe anual sobre Deforestación, Colombia registró una superficie deforestada de bosque natural de 120.933 hectáreas* entre enero y diciembre de 2013” cifra que si nos fijamos en los informes desde el 2013 al año 2017 ha venido incrementando y generando preocupación dado el impacto ambiental que esto ocasiona y dejando en entredicho el control de las autoridades sobre este tema.

Además de la deforestación nacional, algo que también es sumamente preocupante son los niveles críticos de polución que presentan las grandes ciudades de nuestro país como lo son: Barranquilla, Bogotá, Cali y Medellín las cuales que tienen niveles contaminantes que superan las normas existentes, esto generó en la ciudad de Medellín una crisis ambiental, cuando en el año 2016 varias condiciones climáticas y atmosféricas ocasionaron una alerta ambiental en la ciudad pues la calidad del aire llegó a niveles críticos de contaminación y afectaba directamente la salud de los ciudadanos, por lo que las autoridades ambientales de la ciudad desplegaron varios planes de contingencia que al final terminaron por reducir el nivel de contaminación por unos días.

Lo más preocupante de la situación, fue que la ciudad haya tenido que sufrir este tipo de crisis ambiental, cosa que solo veíamos suceder en países altamente industrializados y ciudades con grandes poblaciones; este suceso evidencia que la ciudad de Medellín no está teniendo un uso apropiado de sus recursos ambientales, y pese al crecimiento industrial y poblacional, el control ambiental y desarrollo urbano presenta fallas que detonan es este tipo de contingencias ambientales.

Lo anterior denota que, si bien las entidades estatales no han sido efectivas al determinar el uso e importancia de herramientas para el cuidado y regulación de los recursos naturales, también los particulares han venido omitiendo sus obligaciones en este campo, desacatando normas ambientales y desconociendo deberes establecidos en la Constitución Política de 1991.

Habiendo establecido esto, es menester el análisis del inciso 2 del artículo 58 de la Constitución Política Colombiana, dice: "La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica."

(Const.1991, Art. 58).

Si bien cada propietario de un inmueble tiene unos derechos sobre el mismo, aquí se establece que también tiene una serie de deberes, como lo habíamos planteado anteriormente, ello resalta que el uso y goce de su derecho no puede ser efectuado de forma irresponsable ya que, si bien la noción del derecho de propiedad antes de la Constitución Política de 1991 era más ambigua y arbitraria

con respecto al manejo de la propiedad, este paradigma cambió de modo significativo con la constitución política actual como se había señalado anteriormente, la Corte Constitucional se ha pronunciado al respecto, como es el caso de la sentencia C-595 de 1999:

“Ahora bien: toda la teoría del derecho subjetivo se había construido, tradicionalmente, teniendo en mente el derecho tipo, paradigmático por excelencia, de contenido patrimonial: la propiedad. Analizado con criterio duguitiano, el derecho de dominio deviene función social, lo que significa que el propietario no es un sujeto privilegiado, como hasta el momento lo había sido, sino un funcionario, es decir alguien que debe administrar lo que posee en función de los intereses sociales (prevalentes respecto al suyo), posesión que sólo se garantiza, en la órbita individual, a condición de que los fines de beneficio colectivo se satisfagan.” (Corte Constitucional, Sentencia C - 595 ,1999)

Teniendo en cuenta el anterior pronunciamiento se evidencia la doble calidad que recae sobre el propietario de un bien, que además de unos derechos otorgados por ley también encuentra unos deberes, los cuales pueden resumirse en limitaciones a su derecho en situaciones especiales, pero esto no implica que se afecte negativamente el uso y goce de la propiedad, pues se estaría contrariando la naturaleza histórica de la figura “propiedad privada”, por el contrario, estas limitaciones al derecho de propiedad buscan un bien común y deberán ser entendidas e interpretadas de forma siempre restrictiva.

En nuestro ordenamiento, las limitaciones al derecho de propiedad, bien sean estas en razón del interés público, o en razón del interés privado (cuando el propietario establece gravámenes a su propiedad), deben considerarse como excepcionales a la regla general y, en consecuencia, su interpretación será siempre restrictiva. Velilla Moreno (2001) Citado por (Londoño, Rodríguez y Herrera, 2006, p.101)

Siendo así y guiándonos por el sentido del inciso segundo del artículo 58 constitucional, al imponer una carga a la propiedad, esto es, la función social y ecológica de la propiedad, se justifica la imposición de la carga en la prioridad que tiene el interés público sobre el general, entonces la función ecológica que se le da a la propiedad origina un mandato constitucional que devela el interés general dominante cuando se ejerzan actos de dominio sobre las propiedades. Estas cargas se propusieron en nuestra constitución para que el avance en materia social y ambiental no se viera menguado bajo el pretexto del derecho individual al uso irrestricto de la propiedad privada, una mejor noción sobre esto la da el profesor Velilla Moreno:

Con estas limitaciones constitucionales expresas se pretende que el derecho a la propiedad privada no se constituya en un dique que obstaculice la política del Estado tendiente a favorecer las transformaciones sociales, económicas o ambientales. Por eso, el texto constitucional subraya la idea de que la propiedad comporta obligaciones y cargas. En

términos generales, la propiedad que no resulte dirigida, orientada hacia el servicio de la sociedad, no puede garantizarse constitucionalmente.

(Moreno, 2001, pp.72-73)

Siguiendo el rastreo normativo que nos ayuda a entrever mejor la concepción del tema tratado, llegamos al artículo 79 de nuestra Carta Constitucional, el cual aborda el tema del derecho a un medio ambiente sano y la oportunidad de participación en las decisiones ambientales. El artículo dice: “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.” (Const. 1991, Art.79)

Se establece entonces la participación popular en las situaciones en donde el cambio del entorno ambiental en cualquier modalidad será consultado y estudiado con la comunidad. Cuando se habla de comunidad se refiere a que todos los grupos poblacionales de la Nación, tienen el derecho a ser incluidos en las decisiones que puedan alterar el estado ecológico que rodea su comunidad.

La anterior norma además de consagrar un mecanismo de inclusión del particular en las situaciones que puedan afectar el medio ambiente sano que lo rodea, también establece el derecho del particular a un medio ambiente sano, continuando por el mismo lineamiento ya contenido en el artículo 58.

De igual forma es necesario justificar la inclusión del término medio ambiente sano como un derecho en nuestra Carta Constitucional y ello lo encontramos en un pronunciamiento de la Corte Constitucional:

El ambiente sano y ecológicamente equilibrado es un derecho Constitucional fundamental, pues su violación atenta directamente contra la perpetuación de la especie humana y, en consecuencia, con el derecho más fundamental del hombre: la vida. El derecho a la salud y a la vida son derechos fundamentales porque son esenciales al hombre, la salud se encuentra ligada al medio ambiente que le rodea y que dependiendo de las condiciones que éste le ofrezca, le permitirá desarrollarse económica y socialmente a los pueblos, garantizándoles su supervivencia. Existen unos límites tolerables de contaminación que al ser traspasado constituyen un perjuicio para el medio ambiente y la vida, que no pueden ser justificables y por lo tanto exigen imponer unos correctivos. (Corte Constitucional, Sentencia T - 536 ,1992)

Se puede apreciar la gran importancia que la Corte le da al planteamiento antes mencionado, en el análisis del extracto citado se puede ver la calidad de derecho fundamental que se le asigna y el vínculo esencial que este tiene con otros derechos de primera categoría como el derecho a la vida y a la salud que se ven directamente relacionados con el ambiente que rodea al ser humano, pues se establece que sin este no es posible en ningún caso lograr el efectivo cumplimiento de los dos derechos fundamentales complementarios mencionados.

Así entonces se nos señala varios aspectos claves que nos ayudan a definir el carácter fundamental que recae en el derecho al medio ambiente sano, además del porqué de su esencial desarrollo en la normatividad y también su efectiva aplicabilidad en el territorio nacional.

2.2. Función ecológica de la propiedad en la ley

En este acápite es necesario determinar el desarrollo legislativo que ha tenido en nuestro ordenamiento el concepto de Función Ecológica de la propiedad, y la importancia de la protección al medio ambiente en suelo urbano, partiendo de las leyes: 23 de 1973, ley 9 de 1979, 70 de 1993, 160 de 1994 y la ley 388 de 1997 las cuales incluyen específicamente el término de Función Ecológica de la propiedad.

Así pues, encontramos la ley 23 de 1973 que tiene como una de sus principales características un enfoque hacia la preservación y cuidado del medio ambiente y para ello cimienta la idea de que el medio ambiente debe tratarse como un patrimonio común y que además su conservación es una actividad de utilidad pública, terminología utilizada para no dejar parámetros en los que se pueda interpretar alguna característica que permita privatizar el uso del medio ambiente, además de esto también da una definición de lo que significa medio ambiente: "Para efectos de la presente ley, se entenderá que el medio ambiente está

constituido por la atmósfera y los recursos naturales renovables" (Ley 23, 1973, Art. 2), también se da la característica de bienes contaminables al aire, agua y suelo, lo cual da una idea de la importancia que da a estos recursos en cuanto a protección y preservación por parte no solo de las entidades estatales sino también imponiéndose como deberes de los particulares. "El medio ambiente es un patrimonio común; por lo tanto, su mejoramiento y conservación son actividades de utilidad pública, en las que deberán participar el Estado y los particulares..." (Ley 23,1973, Art.2)

Entre las muchas determinaciones que hace esta ley, se destaca la inclusión de programas de educación ambiental en los niveles educacionales básicos de nuestro país, así como también a nivel universitario: "Artículo 9. El gobierno nacional incluirá dentro de los programas de educación a nivel primario, medio, técnico y universitario, cursos regulares sobre conservación y protección del medio ambiente". (Ley 23,1973, Art.9)

Las anteriores medidas buscan lograr una conducta proteccionista ambiental en la mayoría de la población; también se hace énfasis en las posibles sanciones económicas que podrían impartir por el incumplimiento de estas normas.

El análisis normativo efectuado nos sirve para establecer el precedente que sirvió para el continuo desarrollo de nuestra legislación ambiental hasta llegar a la Constitución Política de 1991.

Es de suma importancia adentrarnos un poco en este análisis ya que así se podrá determinar el enfoque que se tomó para el cuidado ambiental y las definiciones que conlleva el término como tal, además de las características que se le fueron dando a este y los cambios y limitaciones que tuvieron a través del tiempo.

Siguiendo el desarrollo histórico legislativo referente al tema ambiental es pertinente entrar también en el estudio de la ley 9 de 1979 por la cual se dicta una serie de medidas sanitarias cuyo objeto primordial es el cuidado del medio ambiente; por tanto, se establece un control sobre el uso de diferentes recursos donde se establece la obligación compartida del cuidado del ambiente; compartida ya que este deber no solo recae en los entes de control público sino también en la comunidad en particular, lo cual se evidencia en el artículo 2: “Cuando en esta Ley o en sus reglamentaciones se hable de aguas, se entenderán tanto las públicas como las privadas. Las normas de protección de la calidad de las aguas se aplicarán tanto a unas como a otras” (Ley 9, 1979, Art. 2)

Se reafirma entonces la concepción que normativamente se le dio a los recursos naturales en nuestro país, según la cual independientemente de que el bien sea público o privado, al momento de su uso y reglamentación se les da un tratamiento general a todos los recursos naturales.

La ley 70 de 1993 hace un reconocimiento a la propiedad colectiva de las comunidades afrodescendientes que han venido ocupando tierras baldías en zonas ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico, buscando así una protección

a la identidad cultural de estas comunidades. El inciso segundo del artículo 6° de esta ley señala:

"Artículo 6. Salvo los suelos y los bosques, las adjudicaciones colectivas que se hagan conforme a esta ley, no comprenden:

(...)

Con respecto a los suelos y los bosques incluidos en la titulación colectiva, **la propiedad se ejercerá en función social y le es inherente una función ecológica.** En consecuencia, para el uso de estos recursos se tendrá en cuenta lo siguiente:

a) Tanto el uso de los bosques que se ejerza por ministerio de ley, como los aprovechamientos forestales con fines comerciales deberán garantizar la persistencia del recurso. Para adelantar estos últimos se requiere autorización de la entidad competente para el manejo del recurso forestal.

b) El uso de los suelos se hará teniendo en cuenta la fragilidad ecológica de la Cuenca del Pacífico. En consecuencia, los adjudicatarios desarrollarán prácticas de conservación y manejo compatibles con las condiciones ecológicas. Para tal efecto se desarrollarán modelos apropiados de producción como la agrosilvicultura, la agroforestería u otros similares, diseñando los mecanismos idóneos para estimularlos y

para desestimular las prácticas ambientalmente insostenibles" (Ley 70, 1993, Art. 6)

Por su parte, la ley 160 de 1994 en el párrafo 3 del artículo 85 que habla de los resguardos indígenas señala:

PARÁGRAFO 3o. Los programas de ampliación, reestructuración o saneamiento de los resguardos indígenas, estarán dirigidos a facilitar el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad por parte de las comunidades, conforme a sus usos o costumbres, a la preservación del grupo étnico y al mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes. El INCORA verificará y certificará el cumplimiento de la función social de la propiedad en los resguardos **y el Ministerio del Medio Ambiente lo relacionado con la función ecológica que le es inherente**, de conformidad con lo previsto en el artículo 58 de la Constitución Política, la Ley 99 de 1993 y demás disposiciones concordantes, en concertación con los cabildos o autoridades tradicionales de las comunidades indígenas. (Ley 160, 1994, Art.85)

Finalmente, la ley 388 de 1997 que en el numeral 2 del artículo 3 señala:

Artículo 3º.- *Función pública del urbanismo.* El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines: (...)

2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional **en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica**, buscando el desarrollo sostenible. (Ley 388, 1997, Art. 3)

Esta ley también introduce en su artículo 5° el concepto de ordenamiento del territorio de la siguiente manera:

El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende 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. (Ley 388, 1997, Art.5)

Esto nos permite trazar una idea más clara sobre la función institucional que debe ejercer cada ente gubernamental para el óptimo uso y delimitación de sus territorios.

Más adelante la ley 388 en su artículo 9° trae la definición de Plan de Ordenamiento Territorial así:

Plan de Ordenamiento Territorial. El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente Ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. (Ley 388, 1997, Art.9)

Las anteriores normas nos ayudan a determinar el tratamiento que ha recibido la función ecológica de la propiedad en parte de nuestra legislación y evidenciamos como este concepto es desarrollado en última instancia por leyes de carácter urbanístico y como estas definen de forma más precisa métodos para dar cumplimiento al concepto de artículo 58 inciso 2 de la constitución política, por tanto, para continuar con el desarrollo de esta investigación es necesario estudiar otras normas tanto ambientales como urbanísticas que nos ayuden a determinar los métodos de cumplimiento de la función ecológica de la propiedad, las herramientas utilizadas y el impacto social y ambiental que estas puedan generar en nuestro entorno.

3. URBANISMO ECOLÓGICO: ANTECEDENTES

Para determinar cómo se puede dar cumplimiento al mandato de la función ecológica de la propiedad es necesario revisar el desarrollo de la normatividad urbanístico-ambiental que ha tenido nuestro país. Así entonces, nos encontramos con un desarrollo que fue surgiendo a medida que las necesidades sociales fueron exigiendo mucho más de este, donde se busca una compatibilidad entre el crecimiento urbano y la conservación del medio ambiente y de igual forma contribuir al desarrollo social. Respecto al urbanismo Eulalia MORENO TRUJILLO sostiene:

El urbanismo y su correspondiente disciplina jurídica, dentro del campo del derecho administrativo, ha centrado las actuaciones legislativas sobre el otro aspecto del **medio ambiente**, el aspecto socio-cultural, en lo que tiene de ordenación y gestión del territorio, ámbito ciudadano o paisaje rural. Trujillo, (1991) citado por (Patiño, 2008, p.31)

Al referirnos al desarrollo del derecho urbanístico en materia ambiental debemos precisar que el objetivo primordial es lograr establecer bases en las cuales los modelos de ordenamiento territorial utilizados en las grandes ciudades lleguen a generar una sostenibilidad entre el crecimiento de las urbes actuales y el consumo de los recursos naturales de estas, pues este ha sido el mayor problema ambiental de las últimas décadas, el desfase entre el crecimiento social y el agotamiento de los recursos ambientales que rodean estos territorios es evidente y preocupante,

esto ha sido también tratado por autores como Patiño, que define la sostenibilidad que debe darse en ambientes urbanos y los objetivos que se busca con la implementación de este sistema:

En cuanto a la Sostenibilidad del Desarrollo Urbano, este se refiere a que, dentro del proceso, el medio natural y el propio medio urbano conserven, o mejoren, a través del tiempo, la capacidad de suministrar bienes Y servicios iguales o mejores para las generaciones futuras. La “habitabilidad” corresponde a las expectativas de las comunidades de que se facilite todo aquello que hace de la ciudad un sitio amable para vivir, trabajar y recrear. (Patiño, 2008, p.107)

Para atender a la problemática señalada anteriormente nos apoyaremos en el desarrollo que ha tenido en nuestro país el derecho ambiental, autores como Patiño proponen la aplicación concreta en el desarrollo legislativo ambiental de los principios ambientales como las bases para buscar normativizar los estudios realizados en torno a la causa y solución del deterioro ecológico:

Estos principios deben traducirse en la expedición y desarrollo de legislaciones que prevean (o endurezcan en los casos en que ya exista), al nivel urbano las siguientes medidas de protección ambiental: estándares severos de cumplimiento de las normas de preservación, imposición de compensaciones o pagos por contaminación a cargo del agente

contaminador, fijación de tasas justas por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales de las diferentes regiones, creación de impuestos directos o indirectos, con destinación específica por el uso de energéticos, o por el uso de elementos ambientales (aire, suelos, agua, etc.), y también la adopción de las medidas adicionales que sean necesarias para detener la depredación de los recursos y frenar la insostenibilidad ecológica de las ciudades.

(Patiño, 2008, p.33)

Ahora bien, estudiando el desarrollo legal que ha tenido este tema en Colombia miraremos entonces la influencia que la función ecológica de la propiedad ha tenido sobre las normas de carácter urbanístico, pues tal como ya se mencionó, la función ecológica de la propiedad privada desde su inclusión en la Carta Constitucional de 1991 no ha tenido un desarrollo puntual en una sola ley, esto es, se ha visto reflejada en varias normatividades pero no en una que se dedique exclusivamente a reglamentarla, y esto nos hace concluir que se ha tomado esta figura como una especie de principio para reglamentar varias situaciones de incidencia ambiental. A continuación, se mencionan algunas de las leyes que tienen como punto de partida esta figura:

Ley 99 de 1993, De acuerdo con esta ley, se declara de utilidad pública e interés social, en desarrollo de la función ecológica de la propiedad, la adquisición por negociación directa o por expropiación de bienes de propiedad privada, o la imposición de servidumbres que sean necesarias

para la ejecución de obras públicas destinadas a la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables, conforme a los procedimientos que establece la ley. (Londoño, 2006, p.113-114)

Se establece mediante esta ley la figura de la expropiación con motivo del incumplimiento de la función ecológica que tiene la propiedad, incluso la privada, vemos entonces la gran importancia que se le dio a esta figura, donde el punto de justificación a una circunstancia tan extrema fue el efectivo cuidado y protección del medio ambiente, además esta disposición legal también confiere facultades a las entidades administrativas del territorio para hacer cumplir y desarrollar el precepto sobre la función ecológica de la propiedad: “En los términos de la presente ley, el Congreso, las Asambleas y los Concejos municipales y distritales quedan investidos de la facultad de imponer obligaciones a la propiedad en desarrollo de la función ecológica que le es inherente.” (Ley 99, 1993, Art. 107)

Este pronunciamiento nos sirve como referente para decir que la función ecológica de la propiedad es prevista como un principio orientador en el desarrollo y justificación de distintas leyes ambientales, esto atiende a la idea de Patiño sobre los principios ecológicos que deben guiar cada pronunciamiento normativo en materia ambiental y ecológica, tema que anteriormente fue analizado.

Siguiendo las exposiciones normativas en materia urbanística, nos encontramos que la ley 388 de 1997 delega funciones de cumplimiento de preceptos

urbanísticos en los municipios y distritos, este artículo faculta al municipio a cumplir estas funciones públicas mediante un mecanismo que denomina “acción urbanística”.

Debe indicarse que la Ley 388 de 1997, en su artículo 8º, ordena que el municipio o distrito debe cumplir la función del ordenamiento territorial mediante la acción urbanística de sus entidades. Dentro de estas acciones urbanísticas se encuentran las siguientes relacionadas con el medio ambiente:

- Localizar y señalar las características de la infraestructura para la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos.

- Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados. (Patiño, 2008, p. 149)

Además de la obligación que la ley 388 impone a los municipios, igual estos tienen al momento de reglamentar lo pedido por la ley unos límites legales preestablecidos por leyes de mayor jerarquía

La ley estableció determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, y que deben ser tenidos en cuenta en la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial. Dentro de ellas hay una específica

relacionada con la conservación y protección del medio ambiente y la prevención de amenazas y riesgos naturales.

(Patiño, 2008, p. 148)

Se ha determinado entonces que los desarrollos legales en nuestro país han buscado la forma de aplicar el precepto del artículo 58 de la Constitución Política de 1991 y todo lo que este conlleva, el legislador colombiano ha proyectado una serie de leyes que cubren el tema de la función ecológica, su reglamentación y aplicación. Una herramienta con la que se busca el efectivo cumplimiento de la función ecológica de la propiedad privada son los Planes de Ordenamiento Territorial (POT)

Puede observarse, como un instrumento jurídico propio del derecho urbanístico, como lo es el POT, se convierte en mecanismo de protección y control ambiental, toda vez que la Ley 388 de 1997 reconoce que los municipios y distritos deben regular los usos del suelo y adoptar disposiciones para la preservación y aprovechamiento del medio ambiente y los recursos naturales con sujeción a las normas y disposiciones de carácter superior, en especial aquellas que provengan de los órganos y entidades que integran el SINA. (Patiño, 2008. Pp. 151-152)

El Plan de Ordenamiento Territorial es una herramienta que viene dada por la ley 388 de 1997 en su artículo 9:

“...es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”

(Ley 388, 1997, Art. 9)

La importancia de esta herramienta radica en la posibilidad que brinda a los entes municipales para la estructuración y máximo aprovechamiento de su propio territorio siguiendo unas directrices que brinda la misma ley 388 de 1997 y atendiendo las normas de superior jerarquía, así, la ley 388 también determina las funciones generales que debe tener un Plan de Ordenamiento Territorial:

1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y **ambientales**.
2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones **urbanas integrales** y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.
3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos (Ley 388, 1997, art. 6)

No obstante, en la formulación de los planes de ordenamiento territorial por parte de cada entidad municipal debe tener en cuenta el componente y desarrollo ambiental que debe regir al POT y quienes tendrán en su cabeza la regulación y cumplimiento de esto serán las Corporaciones Autónomas Regionales a quien corresponda el caso

“Según el art. 24 de la Ley 388 de 1997, el proyecto de plan de ordenamiento territorial debe someterse a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente, para su aprobación en lo correspondiente a los asuntos exclusivamente ambientales, para lo cual tal entidad dispondrá de un término de treinta (30) días.” (Londoño, 2006, p.149)

Es de resaltar que el papel de la autoridad ambiental en el momento de realizar la respectiva tarea reguladora del proyecto del plan de ordenamiento debe ir más allá de una simple revisión de documentos y debe hacer un acompañamiento integral en todo el proceso de formulación del POT para así asegurar la efectiva protección del medio ambiente y sus recursos naturales.

Por consiguiente, esta herramienta es determinante al momento de la formulación de los usos del suelo de cada municipio ya que también expide reglas de cómo debe su utilización en actuaciones públicas como privadas.

En el desarrollo de la ley 388 del 1993 para la aplicación de los POT se introdujeron también los planes parciales definidos en el artículo 19 de la ley, los cuales según

Maldonado:

El plan parcial es el instrumento más importante del sistema urbanístico colombiano: concreta la articulación entre la planeación y la gestión del suelo; y constituye la base para la gestión asociada de los terrenos y la definición de mecanismos concretos de financiación con base en el suelo.

(Maldonado, 2006, p.73)

Además, esta herramienta permite concretar la aplicación de las normas urbanísticas dentro del desarrollo del Plan de Ordenamiento Territorial, por lo tanto, es más fácil determinar mediante esto el cumplimiento de los lineamientos ambientales que se deben tomar en cuenta al momento de la realización de un proyecto determinado, un planteamiento similar lo apreciamos:

Visto de otra manera, el plan parcial permite visibilizar los incrementos de valor del suelo producidos por los procesos de urbanización y asegura su distribución en función de objetivos sociales y ambientales, evitando cargas excesivas sobre el presupuesto público y enriquecimiento sin causa de los propietarios. (Maldonado, 2006, p.75)

Este acercamiento legal al desarrollo que la legislación colombiana ha tenido respecto del tema tratado nos abre las puertas al análisis de las herramientas dadas por ley para la aplicabilidad de la norma constitucional, así pues, nos encontramos con que la herramienta que se usa para cumplir este mandato en cuanto al ordenamiento del territorio se refiere son los planes de ordenamiento territorial, temas que en el capítulo siguiente serán analizados.

4. FUNCIÓN ECOLÓGICA DE LA PROPIEDAD EN MEDELLÍN

El Plan de ordenamiento territorial (POT) de Medellín del año 2014 tiene como principal objetivo la implementación de un modelo de ciudad compacta, el cual busca que el desarrollo urbano incremente en el centro de la ciudad y no hacia las laderas como lo ha venido haciendo, esto supone un mayor aprovechamiento del suelo urbano, garantizando el crecimiento social y económico, asegurando espacios industriales, comerciales, residenciales y recreativos, así como las zonas de reserva y protección ambiental.

El Concejo de Medellín, (2014) Señala que se busca frenar la expansión hacia las periferias que ha causado un daño al medio ambiente, específicamente a la zona montañosa que rodea el Valle de Aburrá, de igual forma estos asentamientos urbanos, presentan grandes limitaciones al cumplimiento de los fines estatales, ya

que la prestación de los servicios públicos domiciliarios, el transporte, entre otros, no pueden ser satisfechos en la medida necesaria.

Pero el crecimiento hacia las laderas no es el único foco problemático que tiene la ciudad, también es necesaria la intervención en diferentes zonas céntricas de esta, como, por ejemplo, el sector de Sevilla y el de Naranjal, los cuales no cumplían con la función social y ecológica, pues no se le daba un adecuado aprovechamiento del suelo urbano y por esto se tomaron medidas para garantizar mejores espacios para el crecimiento social y con la implementación de un plan parcial estos suelos recobrarían su importancia primaria.

El plan parcial permite visibilizar los incrementos de valor del suelo producidos por los procesos de urbanización y asegura su distribución en función de objetivos sociales y ambientales, evitando cargas excesivas sobre el presupuesto público y enriquecimiento sin causa de los propietarios.

(Maldonado, 2006, p.75)

Frente a esta posición entonces podemos decir que el desarrollo de la normatividad colombiana y más precisamente en el caso de Medellín en su búsqueda de medidas urbanísticas efectivas contra las crisis ambientales que han ocurrido, presenta un plan de ordenamiento territorial enfocado no solo al desarrollo de la ciudad, sino al cuidado, preservación y mejor aprovechamiento de los recursos naturales, uno de los objetivos principales que tiene el plan de

ordenamiento territorial de Medellín es crear una coexistencia entre el desarrollo urbano y el efectivo cuidado ecológico, y esto se ha definido dentro del plan como un Urbanismo ecológico: "Urbanismo ecológico como estrategia para la adaptación y mitigación al cambio climático" (Acuerdo 48,2014, p.10) donde se explica el establecimiento de medidas de adaptación al entorno que rodea la ciudad.

Según el Acuerdo 48 (2014) se implementarán medidas para dar a entender a la población el riesgo sufrido por los sucesos ambientales y al mismo tiempo consolidar áreas ecológicas protegidas, como una primera fase del desarrollo territorial buscado y como segunda fase se implementarán determinadas medidas de mitigación para evitar sucesos ambientales próximos. Todo se vendrá desarrollando con énfasis en el modelo de ciudad compacta, implica el desarrollo de la ciudad hacia el centro de la misma y no hacia sus laderas ya que este último suceso ha provocado una situación en la cual se consumen y al mismo tiempo se desperdician sin poder reintegrar a nuestro ambiente importantes recursos ecológicos, como los hídricos y forestales.

Este desarrollo está planteado en modelos urbanísticos especiales que busquen según el Acuerdo 48,(2014) el aprovechamiento máximo de los suelos y espacios, para ello se plantea la configuración de una red de espacios verdes urbanos y la implementación de sistemas alternativos de ahorro energético en las edificaciones, también se hace mención al transporte público que se debe implementar en la

ciudad y se plantea la consolidación de un subsistema de movilidad sostenible, con acuerdo con apreciaciones de autores como Maldonado:

El plan parcial no delimita simplemente el área de una operación urbana o un macroproyecto, sino que establece ámbitos espaciales de reparto equitativo de cargas y beneficios, para superar la tradicional y problemática gestión predio a predio. (Maldonado, 2006, p.75)

Como parte de la intervención el municipio ha venido ejecutando varios planes parciales en la ciudad que buscan implementar el mencionado modelo de ciudad compacta y ecológica. La ley 388 de 1997 define el concepto de plan parcial en su artículo 19:

Artículo 19°. Planes parciales. Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 2181 de 2006, Reglamentado por el Decreto Nacional 4300 de 2007. Los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macro-proyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la presente Ley. El plan parcial o local incluirá por lo menos los siguientes aspectos. (Ley 388, 1997, Art. 19)

La transformación de estos espacios no solo es estética, pues estos planes parciales buscan que los propietarios de los inmuebles se encuentren en un entorno que genere tranquilidad y seguridad. A través de estas intervenciones se puede mejorar aprovechamiento de los recursos naturales, además, de dotar áreas para la recreación y la integración social que garanticen el apropiamiento del espacio público mediante la renovación de este.

El plan parcial establece las condiciones espaciales y temporales para la puesta en práctica de las políticas, las estrategias y los objetivos del plan de ordenamiento territorial. A través de este instrumento se debe definir la factibilidad de extender redes matrices, ampliar vías principales o arteriales, asegurar la dotación adicional de espacio público, así como adoptar tanto los procedimientos o instrumentos mediante los cuales se garantizará su realización efectiva, con cargo a los propietarios de tierra, como los mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios. (Maldonado, 2006 p.76)

Como la intervención de la administración municipal en la ejecución de estas obras es permanente y continua, esto supondrá el cumplimiento de las normas urbanísticas y ambientales vigentes, haciendo que la ubicación y destinación de inmuebles estén en armonía con la Naturaleza, asegurando el cumplimiento de la función social y ecológica.

Al hablar de plan parcial es necesario traer el concepto de unidad de actuación urbanística, para ello tomaremos la definición del artículo 39 de la ley 388 de 1997:

Artículo 39°. Unidades de Actuación Urbanística. Los planes de ordenamiento territorial podrán determinar que las actuaciones de urbanización y de construcción, en suelos urbanos y de expansión urbana y de construcción en tratamientos de renovación urbana y redesarrollo en el suelo urbano, se realicen a través de unidades de actuación urbanística. Como Unidad de Actuación Urbanística se entiende el área conformada por varios inmuebles, explícitamente delimitada en las normas que desarrolla el plan de ordenamiento que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios. (Ley 388, 1997, Art. 39)

En el presente trabajo de investigación tenemos como referente y área de estudio al interior del municipio de Medellín, el plan parcial Sevilla, ya que nos permite dar cumplimiento de los objetivos planteados, como es seleccionar un sector de la ciudad para verificar si los preceptos urbanísticos requeridos son satisfechos, las consecuencias del incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad privada, y el papel que juega la administración municipal y los habitantes de este.

4.1. Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín.

El Acuerdo 48 del 2014 por el cual se expide el plan de ordenamiento territorial de la ciudad de Medellín, trae en el capítulo 5 sus principios, y dentro de estos se trata como un aspecto principal la ruta de protección ambiental y ecológica que tiene previsto para el desarrollo general de la ciudad. Uno de los principios contemplados en el Acuerdo tiene que ver con el modelo de sostenibilidad de la ciudad, este se explica:

La Sostenibilidad. Entendida como la administración eficiente y racional de los bienes y servicios ambientales, acorde con un modelo de ocupación concentrado y dirigido a controlar la expansión urbana, de manera que sea posible el bienestar de la población actual, buscando la satisfacción de las necesidades básicas y la calidad de vida de las generaciones futuras, mediante las actividades urbanas y rurales, la constitución de un sistema eficiente de transporte, la reutilización de suelo ya construido y la generación y mantenimiento del espacio público. (Acuerdo 48, 2014, p.8)

Desde un principio el plan en su desarrollo tiene inmerso el tema urbano-ambiental de la ciudad, y se regula a lo largo del mismo, incluso se menciona que uno de los objetivos, es la implementación de un urbanismo ecológico en la ciudad:

Urbanismo ecológico como estrategia para la adaptación y mitigación al cambio climático. El Plan buscará establecer e implementar en primera

instancia, medidas de adaptación que comprenderán la gestión del riesgo y la consolidación de las áreas protegidas y en segundo lugar, medidas de mitigación, con énfasis en el modelo de ciudad compacta, la configuración de una red de espacios verdes urbanos, la consolidación de un subsistema de movilidad sostenible y la implementación de sistemas alternativos de ahorro energético en las edificaciones y el impulso a programas de seguridad alimentaria, mejorando el hábitat urbano y rural. (Acuerdo 48, 2014, p.10)

Para la implementación efectiva de las generalidades contenidas en los principios del capítulo II del Acuerdo, donde estos aluden al enfoque ecológico que se le dará al desarrollo urbano de la ciudad, el plan busca la armonía entre la urbanización de la ciudad que es necesaria dado el crecimiento poblacional y el cuidado ecológico que debe tener la ciudad en este proceso.

Entre las herramientas dispuestas en el POT podemos encontrar la ejecución del proyecto Parques del Río, que entre otras cosas busca potenciar los espacios y valores ambientales y urbanísticos de la ciudad. De igual forma como estrategia de planificación el POT hace una excelente clasificación de los suelos de la ciudad con el objetivo de separar los de expansión urbana a los demás, esto nos ayuda a tener claridad sobre qué espacios de la ciudad que son de protección ambiental y cuáles están destinados para ser utilizados en la expansión de la ciudad. La clasificación de los suelos de la ciudad es una tarea crucial para los avances que

se quieren lograr en materia ambiental ya que esto restringe de gran manera la urbanización inconsciente y, por ende, facilita la tarea de protección de las zonas verdes; esa clasificación de los suelos se hace a partir del Título II del POT.

Como herramienta para la aplicación del efectivo control de los usos de los suelos en la ciudad de Medellín, el POT en su artículo 268 establece un mecanismo llamado PAU (Protocolo ambiental y urbanístico) el cual deberá ser implementado de forma obligatoria en los casos que la norma lo establece, de igual manera el artículo antes mencionado incorpora las directrices en que el PAU entrará a regular, como las entidades encargadas de desarrollar su efectiva aplicación, el periodo de tiempo que se dará para la correcta aplicación del protocolo, y los lineamientos principales y generales de PAU.

Otra de las aplicaciones significativas que se encuentran en el POT es la inclusión de Áreas de Intervención Estratégica (AIE), esta herramienta surge con la búsqueda de adecuar zonas de la ciudad con potencial para transformarse en un área de ocupación efectiva. El POT define esto así:

Las Áreas de Intervención Estratégica – AIE - son porciones del territorio municipal que presentan las mayores oportunidades para que en ellas se produzcan las transformaciones territoriales necesarias, que permitan concretar el modelo de ocupación. Por lo tanto, requieren de un conjunto de medidas para alcanzar las condiciones físicas y funcionales adecuadas, acompañadas de grandes apuestas sociales y económicas

(Acuerdo 48, 2014, p. 731)

En la planificación de este modelo de intervención del suelo que trae el POT se tienen ya definidas varias áreas de la ciudad que son aptas para este tipo de intervención. Estas se definen en el título V del Plan de Ordenamiento Territorial.

También se pueden encontrar dentro del Acuerdo normas urbanísticas y arquitectónicas que regulan de manera general los aspectos más relevantes que deben tener en cuenta las viviendas urbanas de la ciudad, dentro de estos planteamientos, según El Concejo de Medellín (2014), se puede observar que el tema ecológico hace presencia cuando se dice que las zonas verdes que rodean las edificaciones no podrán ser alteradas por construcciones fijas y que estas deberán ser preservadas rigurosamente. Este punto se extiende interpretativamente para la generalidad de construcciones, lo cual no nos permite aludir a que esto significa un tratamiento directo de la función ecológica que debe cumplir el particular con relación a su propiedad, pero de igual forma no se excluye al tratamiento que da el POT a este tipo de situaciones.

También encontramos un articulado que hace pequeñas nociones sobre el papel que las propiedades privadas tendrán que cumplir para su contribución al cuidado medioambiental, entre esto evidenciamos ciertos parámetros como:

“Orientación y ubicación adecuada de los inmuebles con parámetros de diseño de la iluminación artificial y la temperatura dentro de un proyecto

mediante diseño de fachadas y muros verdes, ubicación de elementos como ventanería, tragaluces, claraboyas, fachadas.” (Acuerdo 48, 2014, p.651)

El análisis sobre los parámetros generales de la ubicación y diseño de los inmuebles que se encuentran en el POT, tienen como fin determinar la forma en la cual las edificaciones deben planificarse para cumplir con la función ecológica esto con ayuda de la aplicación de los avances arquitectónicos tendientes a la protección del medio ambiente, parte de esto se evidencia dentro del Acuerdo:

Utilización de materiales adecuados ya que algunos como el acero y la piedra, tienen una capacidad específica de calor mucho mayor a la de materiales como la tierra seca y la arena. Como resultado, la ciudad almacena mucho calor dentro de su infraestructura.

(Acuerdo 48, 2014, p.651)

Así pues, reafirma lo ya mencionado sobre los nuevos medios de edificación que se buscan implementar en la ciudad, esto con miras al cuidado ecológico, y desarrollando la idea de función ecológica de la propiedad privada.

Para facilitar el cumplimiento de estas medidas, el artículo 585 del Acuerdo establece en el ente territorial el deber de implementarlas, pero también este

mismo artículo fija los lineamientos en que desarrollarán las medidas de construcción sostenible.

Artículo 585. Estándares de Construcción y Construcción Sostenible: La Administración Municipal implementará las acciones correspondientes a la formulación de las normas de Construcción y Construcción Sostenible Los contenidos Básicos de este Código serán los siguientes:

1. Evaluación de condiciones zonales y locales de construcción en la ciudad.
2. Diseño pasivo y aspectos arquitectónicos.
3. Aspectos constructivos de resistencia de materiales, sismo resistencia y seguridad.
4. Utilización de materiales sostenibles para la construcción.
5. Aspectos constructivos para el consumo eficiente de la energía.
6. Aspectos constructivos para el ahorro de agua y la sostenibilidad ambiental.
7. Manejo de residuos sólidos en construcción sostenible.
8. Promoción e incentivos varios para la construcción sostenible
9. Análisis de las características climáticas y ambientales de la ciudad de Medellín: temperatura, humedad, velocidad y dirección del viento, luz solar y ruido.
10. Orientación y ubicación adecuada de los inmuebles con parámetros de diseño de la iluminación artificial y la temperatura dentro de un proyecto.

11. Diseño de fachadas y muros verdes, ubicación de ventanería, tragaluces, claraboyas, fachadas de doble faz y muros intermitentes.

(Acuerdo 48, 2014, art.585)

Todo esto ayuda a determinar que el POT desarrollado por el Concejo de la ciudad de Medellín es altamente competente para tratar el tema medioambiental de la ciudad, y sus lineamientos presentan grandes e innovadoras iniciativas para el cuidado ecológico de la ciudad.

También se puede apreciar como la normatividad del Acuerdo trata el uso y desarrollo de la propiedad privada, dándole a ésta un sendero en el cual podrá desarrollarse atendiendo los parámetros del cuidado ambiental y la armonía entre el desarrollo urbano que las edificaciones conllevan y la atención ecológica de los alrededores, además de la función ecológica que puede prestar la edificación en sí misma.

Para dar un eficiente uso a todas las medidas antes planteadas es necesario establecer una herramienta donde la institucionalidad de la ciudad tenga control sobre el desarrollo urbano y las cargas ecológicas que se le imponen desde el POT, y donde el particular ejerza su derecho a la propiedad, pero también cumpla sus deberes con respecto a esta.

El instrumento más completo en este caso son los planes parciales, los cuales están definidos en la ley 388 reglamentados por varios decretos (2186 del 2006, 4300 de 2007)

El POT propone la ejecución de varios planes parciales dentro de la ciudad, los cuales buscarán el desarrollo sostenible y la ejecución de obras y los proyectos de desarrollo urbano y ecológico, además son una herramienta que permite evidenciar más de cerca y minuciosamente la aplicación del urbanismo ecológico en la realidad; por tanto, en el siguiente capítulo se tomará como ejemplo y se analizará uno de estos planes parciales.

4.2. Planes Parciales Naranjal y Sevilla.

Dentro del plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Medellín se encuentra la propuesta de desarrollo de varios planes parciales dentro del territorio del municipio, los cuales obedecen a las directrices contenidas en este Acuerdo que buscan la implantación de medidas que generen varias formas de cuidado ecológico y aprovechamiento de recursos territoriales, además, de formar precedentes para el desarrollo metropolitano futuro.

Las medidas que se buscan ejecutar con el desarrollo de estos planes parciales se relacionan con el efectivo aprovechamiento del suelo urbano de la ciudad, de los recursos naturales que rodean las zonas urbanizadas o urbanizables de la ciudad,

de igual forma se plantea utilizar nuevas alternativas de construcción y diseño de propiedades que maximicen el aprovechamiento de recursos consumibles, además de los desechos que causa la expansión urbana. De igual forma se propone la utilización de materiales amigables con el ambiente, que frenen los problemas medioambientales de la ciudad.

Todos estos modelos que se buscan implementar con el POT son el fruto del desarrollo legislativo ambiental que ha tenido Colombia, incluso, desde antes de la promulgación de la Constitución Política de 1991, ya que el proceso de apertura legal del tema ecológico en Colombia había tenido pronunciamientos anteriores que, si bien no eran tan sólidos y desarrollados, en varios aspectos influyeron en la constituyente.

Así, entonces, es pertinente afirmar que las medidas que el Plan de Ordenamiento Territorial busca implementar en materia urbanística están cimentadas tanto en la Constitución Política Colombiana como en la ley 388 de 1997, entendidas como fuentes primarias. Ello permite retomar de nuevo el tema de la aplicación efectiva y desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, y cómo los pronunciamientos del POT influyen directamente en la aplicación de la función ecológica de la propiedad.

Lo anterior, partiendo de la conclusión de que no es viable determinar las acciones individuales y voluntarias que los propietarios ejerzan sin mandatos legales para el

cumplimiento de este precepto constitucional; Y, por el contrario, es acertado determinar y regular las conductas de los propietarios basados en un modelo urbano-ecológico donde los parámetros a seguir son fijados por el legislador y la Administración.

4.2.1. Plan Parcial Naranjal.

El plan parcial Naranjal-Arrabal es una intervención a un sector con ubicación estratégica en el centro de la ciudad de Medellín, cercana a la estación del metro suramericana, a la unidad deportiva Atanasio Girardot, a la calle San Juan, la Avenida El Río y a la Plaza de Toros “La Macarena”, sector ocupado en la mayoría por talleres de vehículos pesados, livianos, y de plantas de reciclaje. Este proyecto según la Empresa de Desarrollo Urbano (2008) busca no solo el ordenamiento territorial sino también mejorar el espacio público, la generación de empleo y desarrollo urbano integral.

Los beneficiarios directos de este plan parcial son los empresarios y trabajadores de actividades que se desarrollan en el sector y los propietarios residentes, arrendatarios y poseedores de vivienda, agrupados en organizaciones sociales, que voluntariamente accedan a los requisitos de participación. De igual manera, se benefician los potenciales compradores de las unidades inmobiliarias habitacionales y de comercio en promoción en especial los ahorradores del FNA y todos los habitantes de Medellín, pues esta obra se articulará al proyecto Cinturón Verde Metropolitano que busca la consolidación de ciudad y la recuperación de

espacio vitales para el desarrollo urbano sostenible de la estrategia de Urbanismo Pedagógico. Empresa de Desarrollo Urbano (2008).

El Plan Inicialmente fue planteado en el Acuerdo 62 de 1999, que era el POT de Medellín, y posteriormente fue regulado por el Acuerdo 1284 de 2000 Por el cual se adopta el Plan Parcial de Renovación Urbana de Naranjal, que promueve la transformación de este céntrico sector de la. El artículo 4° del mencionado Acuerdo contempla los objetivos del plan parcial:

ARTICULO 4. OBJETIVOS DEL PLAN PARCIAL. Son objetivos del presente plan parcial: - Generar un modelo de intervención integral a través de un plan parcial de renovación urbana, que promueva una nueva forma de hacer ciudad bajo las premisas del equitativo reparto de cargas y beneficios, la gestión asociada entre el sector público y el privado, potenciando entre sí sus evidentes ventajas. - Promover una utilización más racional del suelo urbano, de manera que se generen diferentes usos asociados a su localización como borde del centro metropolitano y tradicional, incluida la vivienda en altas densidades, con excelentes calidades ambientales. - Utilizar de manera más eficiente las importantes infraestructuras existentes de carácter vial, transporte masivo, servicios públicos y sociales existentes en la zona, para la localización de zonas productivas y habitacionales que aprovechen la alta calidad de vida que potencialmente la zona puede ofrecer. (Decreto 1284, 2000, Art. 4)

Para el desarrollo de este proyecto se adelantó el proceso de concertación, participación comunitaria y consulta ciudadana conforme a lo establecido en la Ley 388 de 1997. No obstante, el plan fue objeto de revisiones y modificaciones pues existían falencias como la falta de un reparto equitativo de cargas y beneficios entre todos los afectados e intervinientes en la ejecución del plan.

El plan tuvo que pasar por debates con los propietarios de los inmuebles ubicados en la zona a intervenir, la compra de propiedades, la reubicación y capacitación de las unidades económicas que se encontraban en el sector como los talleres mecánicos, para así cumplir con la compensación a los moradores del barrio Naranjal.

Incluso moradores de este sector mediante una acción popular fallada por el Juzgado 28 Administrativo de Medellín lograron salir favorecidos para la construcción de más Viviendas de Interés Social (VIS) y Viviendas de Interés Prioritario (VIP), además de la creación de un Comité de Verificación que realice informes que evidencien los avances, pues estaba presupuestado dentro del plan darle viviendas a 98 familias, pero con este fallo aumentó a 162. Lo que supone según el Empresa de Desarrollo Urbano el cubrimiento total de la comunidad “esas personas tienen derecho de preferencia para participar de los subsidios y de todo el trámite para adquirir ese tipo de vivienda” EDU, noticias El Mundo (2017)

Finalmente, su ejecución inició en agosto de 2012 cuando el alcalde de Medellín, la Gerente de la EDU y el Presidente del Fondo Nacional del Ahorro, firmaron apertura de la fiduciaria que administraría los inmuebles y recursos de ese plan de renovación.

El Plan Parcial de Naranjal y Arrabal contempla la intervención de ocho Unidades de Actuación Urbanística (UAU). Para marzo de 2017 se estaban adelantando trabajos en dos donde se construyen los primeros edificios. En uno de los dos edificios se entregaron los primeros apartamentos, locales y oficinas. Todas las viviendas y los establecimientos comerciales ya están vendidos. Datos de Noticias Telemedellin (2017)

4.2.2. Plan Parcial Sevilla.

El plan parcial Sevilla será desarrollado en el sector El Chagualo de la ciudad de Medellín, y actualmente se encuentra en la etapa de socialización con la comunidad. Este sector ha sido elegido, dada su ubicación estratégica, como lo explica el documento técnico que contiene todos los lineamientos del plan parcial Sevilla

“Se ha querido aprovechar las enormes ventajas de localización que tiene este sector de borde del Centro de la ciudad, al encontrarse muy cerca de un conjunto importante de equipamientos educativos, de salud, recreativos,

así como el poseer una excelente accesibilidad vehicular y peatonal, que lo comunica con tres estaciones del metro, y con un gran número de rutas de transporte urbano e intermunicipal.” Coninsa- Ramón H. Arquitectura y Concreto (2014. p.3)

El plan parcial buscará asentar la visión que viene determinada desde el POT, como es la transformación de modelo de ciudad, donde se busca que crecimiento y desarrollo urbano enfatice hacia el centro de la misma, convirtiéndose así es un modelo de ciudad compacta.

El componente ambiental es un tópico central en el informe técnico del plan parcial en mención, donde su principal enfoque es reducir el impacto negativo ambiental que conllevan los procesos de urbanización, “Para el desarrollo del Plan Parcial Paseo de Sevilla se analizan sus condiciones ambientales, hacia el aprovechamiento de sus potencialidades y la mitigación de los impactos negativos.” Empresa de desarrollo Urbano (EDU, p.18)

En su análisis el plan parcial toma un enfoque en temas ecológicos como el impacto en los componentes hidrológico, atmosférico y de fauna y flora, del sector donde se piensa realizar la intervención urbanística.

Respecto al componente hidrológico, se tiene en cuenta en las consideraciones técnicas del plan, los yacimientos de agua que transitan por el sector, como lo son el río Medellín, la quebrada “El Ahorcado” y la quebrada “El Chagualo”, sobre esto

se establece la posibilidad del aprovechamiento que podrían brindar para el desarrollo eficaz de este tipo de proyectos estos componentes hídricos

El sistema conformado por el río Medellín y sus riberas constituyen una gran oportunidad para construir nuevas fachadas hacia el río, con miras al aprovechamiento de su paisaje. En un escenario futuro, con un cauce limpio, unas riberas ajardinadas y arboladas, cobijando senderos para el público, será posible contar con verdaderos parques lineales al interior de la ciudad, para el disfrute de la población residente, especialmente en las zonas más cercanas a las riberas. Coninsa- Ramón H. Arquitectura y Concreto (2014. p.25)

Incluso se plantea a futuro de la posible descontaminación del cauce del río Medellín, donde se toca el tema de todos desechos arrojados a los componentes hídricos del sector urbano y el control que se deberá tener frente a esta situación.

Frente al componente de fauna y flora que el plan parcial Sevilla analiza, se estipula que, aunque la zona no tiene grandes áreas de importancia ambiental en cuanto a árboles o fauna, sí se encuentra cerca de masas arbóreas importantes, como lo son el Jardín Botánico, la Universidad de Antioquia, el Parque Norte, la Universidad Nacional, y varios conjuntos de vegetación cercanos y se resalta la importancia que la preservación de estas zonas conlleva para el sector y la ciudad.

“Son importantes estos conjuntos de vegetación en tanto conforman el asiento de verdaderos corredores biológicos tanto para algunas especies de aves, que tienen sus nidos, se alimentan o migran allí, como pequeños mamíferos, sin mencionar innumerables especies de insectos y pequeños reptiles.” Coninsa- Ramón H. Arquitectura y Concreto (2014, p.35)

Con estas políticas ambientales en el desarrollo del plan parcial, también se busca establecer precedentes para el desarrollo de planes parciales futuros y que la correcta implementación de las medidas que tienden a la preservación ecológica y a la sostenibilidad ambiental, no solo quede en unas cuantas actuaciones urbanísticas; además, se establece la forma en que se deberán realizar los cuidados pertinentes en este componente y los efectos que estos desencadenan en la zona y parte de los beneficios ambientales que se observarán.

“En el desarrollo del Plan Parcial Paseo de Sevilla, se tendrá especial cuidado de sugerir y recomendar para el posterior proyecto de urbanización, la siembra de aquellas especies de árboles, arbustos que cumplan la función de mantener el equilibrio ecológico existente, proteger de ruidos, vientos y emisiones atmosféricas dañinas, así como para integrarse a la red de corredores biológicos, donde nidifiquen, cacen o se alimenten diversas especies animales como aves, reptiles y pequeños mamíferos, entre otras; y para generar un bello entorno paisajístico en conjunto con el Paseo del río

Medellín y con las especies de vegetación existentes sobre las calles 67 y carrera 56.” Coninsa- Ramón H. Arquitectura y Concreto (2014, p.37)

La evaluación de todos estos componentes que hacen parte del desarrollo del plan y la implementación de medidas que mitiguen el daño ambiental, denotan la inclusión de la función social y ECOLÓGICA que debe tener la propiedad en Colombia y el modo en que deberán ser aplicadas las políticas que ayuden al cumplimiento de esta normativa en el desarrollo de los planes parciales de la ciudad de Medellín.

Es posible evidenciar que el mecanismo más idóneo para darle aplicación a este mandato constitucional son los instrumentos urbanísticos como el POT y la ejecución y desarrollo de planes parciales, como es el caso del plan parcial Sevilla donde la intervención urbanística se enfoca en el cubrimiento de aspectos ecológicos, de habitabilidad, de uso de suelos, de movilidad, de vías y de cubrimiento de servicios públicos esenciales.

Pero igualmente lo enunciado anteriormente es determinable sólo a partir del análisis legislativo y normativo que hemos hecho del concepto de función ecológica de la propiedad, la aplicación de estos planes en los proyectos antes mencionados y la eficacia de los mismos dependerán de la forma en que los entes gubernamentales hagan el debido seguimiento de la ejecución plena de los requerimientos encontrados en los planes parciales, si esto no se ejecuta en lo

físico de la forma planteada, evidentemente habrá un desconocimiento de las normas ambientales y urbanísticas planteadas en el POT y también de lo preceptuado en el artículo 58 de la Constitución Política, pues es de allí de donde surgen las bases para todo lo desarrollado y establecido en los planes parciales sobre el cuidado medioambiental que debe existir en los usos de los suelos y del ejercicio de la propiedad como tal, por lo tanto, si esto no se ejecuta en la forma debida no podríamos hablar de la función ecológica de la propiedad.

5. CONCLUSIONES

De lo estudiado y analizado en este trabajo de investigación podemos concluir que, el desarrollo legislativo colombiano sobre la función ecológica de la propiedad privada que se contempla en el artículo 58 inciso segundo de la Constitución Política de Colombia, no ha sido puntual ni concreto en cuanto a la forma en que el particular propietario de un bien inmueble en zona urbana pueda darle aplicación a esta norma, pues los pronunciamientos jurisprudenciales en su mayoría tratan la figura desde su desarrollo histórico y concepción, su inclusión en la Constitución Política y la importancia que esta denota en nuestro Ordenamiento Jurídico, además de algunos casos en los cuales se trata de limitar su interpretación y confusa aplicación en casos muy específicos como lo por ejemplo el tratamiento de predios privados que son objeto de restricción ya que su suelo ha sido destinado para la protección y conservación de la biodiversidad, pero a lo largo de los últimos años se ha buscado dar un enfoque práctico a este concepto, mediante la implementación de varias políticas públicas, y el desarrollo de normatividad en materia ambiental y urbanística.

De las normas estudiadas consideramos que una de las más importantes y amplias para el tema propuesto es la ley 388 de 1997, que recoge y desarrolla preceptos ambientales y urbanísticos enfocados en la organización territorial desde la clasificación y los usos del suelo, que las administraciones deben establecer en su territorio, y también las implicaciones que esto tiene para el particular sobre los derechos, deberes, restricciones y lineamientos a seguir en el

uso y goce de su propiedad. Esto último se plantea de forma un poco superficial, pues lo más importante y de mayor desarrollo en la mencionada ley es la formulación de los Planes de Desarrollo Territorial los cuales podemos considerar como la principal herramienta que se tiene para la renovación urbana de forma responsable, buscando que las ciudades puedan crecer en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

Ahora bien, las restricciones que implica la Función Ecológica de la propiedad para el particular son generales en la ley y, por tanto, encontramos que, es la Administración Municipal quien finalmente fija las obligaciones, cargas y las limitaciones al uso y goce de la propiedad a través de los POT y las políticas urbanísticas, lo que implica que no todos los particulares se van a ver afectados de la misma forma respecto de su propiedad, pues esto dependerá en gran medida de la ubicación del inmueble. Entonces la carga del particular vista de forma individual, finalmente solo consiste en el cuidado y preservación del espacio y los recursos que abarca su propiedad, además del cumplimiento de las normas de edificación y construcción que existen en cada localidad.

Vemos pues que las administraciones territoriales juegan un papel muy importante en el cumplimiento de la Función Ecológica pues, entre otras cosas, estas son las que desarrollan el POT de sus territorios. En el caso concreto del municipio de Medellín tenemos el Acuerdo 48 del 2014 (Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín) que desarrolla ampliamente modelos de actuación urbanística formulados desde la ley 388 de 1997, e igualmente herramientas propias del POT

como lo son el PAU (Protocolo Ambiental y Urbanístico) y las Áreas de Intervención Estratégica (AIE), y finalmente los Planes Parciales, que cuentan con unas características especiales como lo son: la sostenibilidad enfocada al cuidado ambiental, el consumo medido y controlado de los recursos naturales que rodean las zonas de intervención, la aplicación de tecnologías amigables con el ambiente al momento de edificar, el uso de materiales amigables en las construcciones, etc.

Los Planes Parciales se formulan con respecto a una zona específica de la ciudad que no cumple con función social y ecológica, es decir, que no está aportando al desarrollo de la ciudad ya sea de forma estructural, cultural, social, visual y paisajística y, por lo tanto, debe ser intervenida y transformada. Pero esto es una tarea ardua que puede tardar más de lo previsto, pues como se ha evidenciado en el caso del Plan Parcial Naranjal, es indispensable para la Administración llegar a un acuerdo en los mejores términos con la comunidad habitante del sector a intervenir, tanto los propietarios como los moradores antes de poder iniciar las obras de construcción y renovación, garantizando siempre un reparto equitativo de cargas y beneficios entre todos los intervinientes y afectados.

La ciudad de Medellín es un gran ejemplo de crecimiento y transformación, pues si bien el proceso ha sido largo y a veces lento, el resultado final puede llegar a ser una ciudad armónica que cuide de sí misma y de sus recursos, y que mediante la unión de sus habitantes con la Administración Municipal se trabaja día a día con conciencia ambiental para cuidar y proteger nuestro preciado planeta desde los hogares, los espacios públicos y, en general

REFERENCIAS

- Concejo de Medellín. (17 de diciembre de 2014). Plan de ordenamiento territorial de Medellín. [Acuerdo 48 de 2014]. Recuperado de https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2014/POT/ACUERDO%20POT-19-12-2014.pdf
- Alcaldía de Medellín. (19 de diciembre del 2000) Por el cual se adopta el Plan Parcial de Renovación Urbana de Naranjal. [Decreto 1284 del 2000]. Recuperado de https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_1284_2000.htm
- Congreso de Colombia. (18 de julio 1997). [Ley 388 de 1997]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>
- Congreso de Colombia. (22 de diciembre 1993). Ley General Ambiental de Colombia. [Ley 93 de 1993]. Recuperado de http://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/colombia/colombia_99-93.pdf
- Congreso de Colombia. (3 de agosto de 1994). Ley que crea el Sistema Nacional de Reforma agraria y Desarrollo rural. [Ley 160 de 1994]. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0160_1994.html

- Congreso de Colombia. (27 de agosto de 1993). Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. [Ley 70 de 1993].

Recuperado

por

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7388>

- Congreso de Colombia. (19 de diciembre de 1973). Por el cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones. [Ley 23 de 1973]. Recuperado de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9018>

- Congreso de Colombia. (24 de enero de 1979). Por la cual se dictan Medidas Sanitarias. [Ley 9 de 1979]. Recuperado de

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0009_1979.html

- Congreso de Colombia. (27 de diciembre del 2002). Por la cual se deroga la Ley 333 de 1996 y se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio. [Ley 793 del 2002]. Recuperado de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6954>

- Congreso de Colombia. (26 de mayo de 1873). Código Civil. [Ley 57 de 1887]. Recuperado de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39535>

- Coninsa- Ramón h. Arquitectura y Concreto (2014), Plan Parcial de Redesarrollo En Suelo Urbano “Paseo de Sevilla”. Recuperado de

<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20de%20Ciudadano/Planeación%20Municipal/Secciones/Información%20General/Documentos/POT/Zona3/Dcto.%20Tecnico.%20PP%20PASEO%20DE%20SEVILLA.pdf>

- Constitución política de Colombia: [Const.] (1991) Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- Corte Constitucional. (18 de agosto de 1999). Sentencia C-598 de 1999 [MP Dr. Carlos Gaviria Díaz]
- Corte Constitucional. (15 de marzo del 2006). Sentencia C-189 de 2006. [MP Rodrigo Escobar Gil]
- Corte Constitucional (1 de abril de 1998). Sentencia C-126 de 1998 [MP Alejandro Martínez Caballero]
- Corte Constitucional, Sala de revisión N°6. (23 de septiembre de 1992). Sentencia T-536 de 1992. [MP Simón Rodríguez Rodríguez]
- Empresa de desarrollo urbano (2008). Naranjal. Recuperado de: <https://www.edu.gov.co/site/proyectos/equipamientos-culturales/naranjal>
- Cortés, J. Dueñas, O. Londoño, B. Orjuela, B. Ortiz, G. Ospina, E. Palacios, M. Parra, C. Rico, D. (2009). Jurisprudencia colombiana de control constitucional como mecanismo de protección de Derechos Humanos.

Recuperado de
<http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12040/Itinerario%20de%20la%20jurisprudencia%20colombiana.pdf?sequence=1>

- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. (2014). informe anual sobre Deforestación. Recuperado de http://www.ideam.gov.co/web/sala-de-prensa/noticias/-/asset_publisher/96oXgZAhHrhJ/content/colombia-revela-su-primera-tasaanual-de-deforestaci-1
- Londoño Toro, B., Rodríguez, G, A., & Herrera Carrascal, G.J. (2006) Perspectivas del Derecho Ambiental Colombiano. Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8868/Derecho%20ambiental%20completo.pdf>
- Maldonado, M.M, Pinilla, J.F, Rodríguez, J.F. & Valencia, N. (2006). Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Bogotá, Colombia: Panamericana.
- Macias Gómez, L.F. “Áreas protegidas y propiedad”. En el libro: Propiedad, conflicto y medio ambiente. Textos de Jurisprudencia. Centro Editorial Universidad del Rosario, 2004.

- Noticias Telemedellín. (19 marzo 2017). Plan Parcial de Naranjal y Arrabal avanza a buen ritmo. Noticias telemedellin. Recuperado de:
<https://telemedellin.tv/plan-parcial-naranjal-avanza-buen-ritmo/171115/>
- Patiño P, M. (2008). El Régimen Jurídico del Ordenamiento Ambiental y Urbano en Colombia. (Tesis de Doctorado, Universidad de Alicante).
Recuperado de
https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/14537/1/Tesis_Patino.pdf
- Rojas, M. J. (2007). *Función ecológica de la propiedad en Colombia: de la imprecisión Conceptual a la construcción de un nuevo derecho de propiedad*. Universidad de los Andes
- Saavedra, M.A. (27 de octubre de 2017). Fallo favorece a habitantes de los barrios Naranjal y Arrabal. El Mundo. Recuperado de
<http://www.elmundo.com/noticia/Fallo-favorece-a-habitantes-de-los-barriosNaranjal-y-Arrabal/361795>
- Velilla, M. A. Introducción al derecho de los negocios. Los nuevos dominios de la “administrativización del derecho comercial”. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez Ltda. Y El Navegante Editores. Bogotá, primera edición, 2001.