

PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y SUELOS DE PROTECCIÓN: EL
CASO DE LA RESERVA RÍO BLANCO EN MANIZALES

ANDRÉS JULIÁN RESTREPO OTÁLVARO
LEIDY JOHANA MONTOYA LÓPEZ

Trabajo de grado para obtener el título de
Abogados

Asesor: JORGE EDUARDO VÁSQUEZ SANTAMARÍA
Abogado y Magister en Derecho

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA – UNAULA
FACULTAD DE DERECHO
PROGRAMA DE DERECHO
MEDELLÍN – COLOMBIA

2018

Dedicatoria

Dedicamos este trabajo de grado a nuestras familias y amores, por su paciencia.

Al Profesor Jorge Eduardo Vásquez Santamaría, por su conocimiento, dedicación y
vocación... Un Maestro.

Tabla de Contenidos

Introducción.....	1
Marco teórico.....	12
1. Breve recuento de los antecedentes del Derecho Urbano.....	12
2. Breve recuento de los antecedentes del Derecho Ambiental.....	15
2.1. Carácter ecológico de la Constitución Política de 1991.....	16
3. Entidades encargadas del ordenamiento ambiental del territorio.....	20
4. Clasificación de los suelos.....	28
4.1. Suelo Urbano.....	29
4.2. Suelo de Expansión Urbana.....	33
4.3. Suelo Rural.....	33
4.4. Suelo Suburbano.....	35
4.5. Suelo de Protección.....	35
5. De los principios del Ordenamiento Territorial Municipal.....	38
5.1. Función social y ecológica de la propiedad privada.....	38
5.2. Prevalencia del interés general sobre el particular.....	39
5.3. Reparto equitativo de cargas y beneficios.....	40
6. De los principios en el ejercicio de competencias de las entidades territoriales.....	42
7. Instrumentos de planeación y ejercicio de competencias.....	43
7.1. Determinantes de superior jerarquía.....	43
7.2. Plan de Ordenamiento Territorial – POT -.....	44
7.3. Planes Parciales.....	45
7.4. Unidad de Actuación Urbanística - UAU.....	46
7.5. Planes de Desarrollo.....	47
Capítulo 1: El caso del Plan Parcial La Aurora y su colindancia con la Reserva de Río Blanco: Una aproximación desde el marco constitucional, legal y reglamentario vigente del ordenamiento territorial y ambiental.....	51
1.1. El POT de 2001.....	52
1.2. Primera revisión del POT de Manizales en 2003.....	56
1.3. El polígono de La Aurora.....	58
1.4. Concertación de la revisión del POT de 2003 con la autoridad ambiental.....	60
1.5. Conflicto de intereses.....	62
1.6. Revisión del POT en 2007.....	63
1.7. Reserva de Río Blanco.....	63
1.8. Sustracción de la Reserva Central.....	65
1.9. Plan Parcial La Aurora.....	65
1.10. Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de 2017.....	73
1.11. Trámite judicial de la Acción Popular.....	75
Capítulo 2: La vocación de los suelos de protección y de las zonas de amortiguación a la luz de las competencias otorgadas por el ordenamiento jurídico vigente a las entidades públicas responsables.....	80
2.1. Áreas protegidas y zonas amortiguadoras en Colombia.....	81

2.1.1. Evolución de la normativa colombiana sobre Áreas Protegidas.....	81
2.1.1.1. Declaración de Estocolmo de 1972.....	83
2.1.1.2. La Ley 23 de 1973 y el Código de Recursos Naturales Renovables.....	83
2.1.1.2.1. Sistema de Parques Nacionales Naturales.....	85
2.1.1.2.2. Otras áreas protegidas en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables.....	86
2.1.1.3. Constitución Política de 1991.....	88
2.1.1.4. Ley 99 de 1993: Creación del Sistema Nacional Ambiental (SINA).....	90
2.1.1.5. Ley 165 de 1994: por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica.....	96
2.1.1.6. Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP – del Decreto 2372 de 2010.....	97
2.1.1.7. Reservas Forestales de la Ley 2º de 1959.....	99
2.1.2. Zonas de amortiguación.....	101
2.1.2.1. Marco jurídico de las Zonas de Amortiguación.....	107
2.1.3. Zonas con función amortiguadora.....	109
2.1.3.1. Experiencias regionales en el manejo de la zona con funciones de amortiguación.....	113
2.1.3.1.1. Guía técnica para la incorporación de los asuntos ambientales en el POT de la CAR de Cundinamarca.....	114
2.1.3.1.2. Reglamentación de la zona con función amortiguadora de la Reserva Forestal Buenavista por Cormacarena.....	117
2.1.3.1.3. Determinantes ambientales para el ordenamiento territorial de Corponariño.....	119
2.1.3.1.4. Intervención de Corantioquia en la zona de expansión urbana de La Estrella.....	120
2.1.4. Función amortiguadora en Río Blanco.....	121
Capítulo 3: ¿Se vulneraron derechos colectivos a los habitantes del Municipio de Manizales con ocasión del Plan Parcial La Aurora?	126
3.1. Derechos Colectivos.....	127
3.1.1. Individualismo y Derechos Colectivos.....	127
3.1.2. Derechos de Tercera Generación: Derechos Colectivos.....	128
3.1.3. Derechos colectivos en el ordenamiento internacional.....	131
3.1.4. Derechos Colectivos en el Ordenamiento Colombiano.....	132
3.1.5. De la Acción Popular y otros Derechos Colectivos.....	134
3.1.5.1. Derecho Colectivo al Medio Ambiente Sano.....	139
3.1.5.1.1. Derecho al medio ambiente sano en el ámbito internacional y nacional.....	139
3.1.5.1.2. Interpretación y definición de Medio Ambiente Sano en Colombia.....	144
3.1.5.2. Derecho Colectivo al Equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales.....	150
3.2. Imputación de responsabilidad sobre vulneración de derechos colectivos.....	153
Conclusiones.....	166

Listado de Referencias.....	173
Referencias a Anexos y Apéndices.....	190
Glosario de Siglas.....	192

Lista de gráficos

Figura 1: Confluencia Plan Parcial La Aurora con reserva forestal de Rio Blanco.....	59
Figura 2: Estructura ideal de amortiguación.....	107
Figura 3: Estructura alterada de amortiguación.....	107
Figura 4: Estructura de amortiguación.....	107

Introducción

Cartagena de Indias está en riesgo de perder su estatus de Patrimonio Histórico de la Humanidad por la construcción de cuatro torres de treinta pisos de apartamentos a pocos metros del Castillo de San Felipe. Ninguna entidad asume la responsabilidad: la construcción se encuentra cinco metros por fuera del perímetro de protección estricta del monumento. En el municipio de La Estrella, en el Valle de Aburrá, la Alcaldía pretendía autorizar un Plan Parcial para construir un nuevo barrio con una altísima densidad de población situado a pocos metros de la zona de amortiguación de la Reserva Natural de El Romeral. En Manizales avanza el Plan Parcial La Aurora, que pretende construir viviendas para diez mil personas en un predio que colinda con la Reserva de Río Blanco, por lo que cumple funciones de amortiguación. En los tres casos, los promotores de estos planes argumentan el apego estricto a la legalidad y la defensa del derecho a la vivienda. En los tres, los grupos de la sociedad civil se movilizan en contra de lo que consideran un atropello a sus derechos colectivos, a la participación ciudadana y a la protección del medio ambiente. Este trabajo se centrará en el caso del Plan Parcial La Aurora de Manizales por encontrarse en una fase más avanzada de ejecución que los demás y por la discusión jurídica, social, ambiental e institucional que ha suscitado.

Manizales es una de las pocas ciudades capitales con crecimiento cercano a cero en Colombia (DANE, 2018). Crecimiento cero equivale a decir que la cifra de muertes es igual a la de nacimientos, lo que conlleva a que haya un estancamiento de la población, fenómeno frecuente en países europeos pero escaso en nuestro contexto. Los factores para explicar este fenómeno desbordan el objeto de este trabajo de investigación, pero permite situar mejor el debate de construir una ciudadela para miles de personas colindando con una reserva natural, en una ciudad que estadísticamente no muestra un incremento demográfico significativo que justifique emprender acciones para satisfacer un déficit cuantitativo habitacional.

El municipio de Manizales, capital del departamento de Caldas, está situado en el centro del país sobre la Cordillera Central, tiene una extensión de 571,2 kilómetros cuadrados y una población de 398.830 personas (DANE, 2018). Una buena parte de su territorio está integrado por áreas protegidas, entre las que se encuentra la de Río Blanco.

Esta zona fue declarada oficialmente Reserva Forestal Protectora de Río Blanco y Quebrada Olivares por el Acuerdo 0027 del 25 de julio de 1990 del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente –INDERENA-, avalado por la Resolución Ejecutiva No. 66 del 6 de abril de 1992 del Ministerio de Agricultura. En su documento fundacional se fija un área aproximada de 4.900 hectáreas, con alturas distribuidas entre los 2.150 y los 3.700 metros sobre el nivel del mar (m.s.n.m). Ubicada en la parte alta de la cuenca del Río Chinchiná, cumple con funciones tan importantes como suministrar el 35% del agua que consume la capital caldense, además de servir de corredor biológico y ambiental con el Parque Nacional de Los Nevados, de acuerdo al Plan de Manejo de la Reserva formulado en 2010 por la Corporación Autónoma Regional de Caldas –Corpocaldas-. Esta normativa define a Río Blanco y la Quebrada Olivares como “una de las regiones más ricas en biodiversidad del mundo, en contraste, es una de las más amenazadas y menos estudiadas” (Corpocaldas, 2010, p.13).

En el mismo sentido, el Plan de Manejo señala que la reserva muestra grandes zonas deterioradas por la intervención antrópica desarrollada desde el siglo XIX con la siembra de papa por parte de los colonizadores boyacenses que llegaron a esta región, actividad que se ha visto reemplazada en la actualidad por el pastoreo de ganado vacuno.

Es precisamente en uno de estos predios dedicados a la ganadería donde se ubica el epicentro del problema: la Hacienda La Aurora, ubicada en la frontera sur de la Reserva, la zona más cercana al área urbana de Manizales. Hasta la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial –POT- en 2003, esta hacienda de 67 hectáreas estaba clasificada como suelo rural y hacía parte de la Reserva Forestal Central establecida con la Ley 2 de 1959. En 2003, sin que mediara ningún estudio técnico, se reclasificó como suelo de expansión urbana, despojándolo de la función amortiguadora que prestaba como suelo rural. Una reclasificación a la que no se opuso la Corporación Autónoma Regional – CAR-, a pesar del protagonismo que le otorga la norma en la definición de los determinantes ambientales para el POT y las competencias legales y reglamentarias que le caben en materia de recursos forestales y de bosques.

Tras la modificación al POT, el municipio de Manizales tuvo que solicitar la sustracción de la Hacienda La Aurora de la Reserva Forestal Central, área de protección del

orden nacional establecida por la Ley 2 de 1959, que cobija el pliegue superior de la Cordillera Central, desde el departamento de Nariño hasta el sur de Antioquia, englobando diversas zonas de protección regionales. Tuvieron que pasar más de diez años para que los planes de urbanización y construcción en el suelo de expansión urbana de La Aurora se concretaran a través de un plan parcial como lo exige la Ley 388 de 1997.

Mediante el Decreto Municipal 289 del 28 de mayo de 2015 se adoptó el Plan Parcial de La Aurora, que prevé la construcción de alrededor de 2.200 viviendas, además de espacios de comercio y oficinas en los terrenos de la antigua Hacienda La Aurora. Seguidamente, los constructores tramitaron licencia de urbanización, que fue concedida por la Curaduría Segunda de Manizales para las etapas 1 a 5 del proyecto constructivo. Paralelamente a la consolidación del camino jurídico para el proyecto, comenzó a promocionarse intensamente con el nombre comercial de “Tierra Viva Biocidadela”.

La puesta en marcha del proyecto encendió las alarmas de la ciudadanía, grupos ambientalistas, expertos y estudiantes. La vía judicial se abrió en 2012 con la presentación de una Acción Popular ante el Tribunal Administrativo de Caldas por parte de un grupo de ciudadanos que demandó al municipio de Manizales, a Corpocaldas y a Aguas de Manizales por la vulneración a los derechos colectivos, en palabras de los accionantes:

(...) al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, la conservación de especies animales o vegetales, la protección de las áreas de especial importancia ecológica, el goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público y la defensa del patrimonio público, y en especial del recurso hídrico de la ciudad.

Los accionantes solicitaron la suspensión inmediata de las gestiones y trámites de licencias ambientales o urbanísticas, la elaboración del Plan Parcial y todas las actuaciones administrativas tendientes “a la construcción de una urbanización en la Hacienda La Aurora”.

La medida cautelar no fue decretada por el Tribunal Administrativo de Caldas, por lo que el trámite del Plan Parcial y la licencia de urbanización siguió su camino mientras se continúa el curso de la Acción Popular. En la actualidad, el proceso se encuentra aún en etapa

probatoria y se han presentado ocho coadyuvancias que hacen especial hincapié en la función amortiguadora que cumple el predio La Aurora respecto a la Reserva Forestal de Río Blanco.

A pesar de los escasos resultados hasta ahora obtenidos por la vía judicial, la movilización ciudadana ha ido en aumento hasta convertirse en un asunto político y de agenda pública. En el cabildo abierto que se llevó a cabo en 2017 durante el trámite de la revisión del componente de largo plazo del POT municipal, la construcción en la Hacienda La Aurora centró el debate. Tanto Corpocaldas como Aguas de Manizales continúan defendiendo la viabilidad del proyecto, mientras que el cambio de las mayorías políticas en la Alcaldía y el Concejo de Manizales en 2016 han modificado las apuestas.

Este cambio en el rumbo político se tradujo en la exclusión del polígono La Aurora de los suelos de expansión urbana devolviéndolos a la categoría de suelo rural. Sin embargo, la propia Alcaldía se ha encargado de aclarar que el Plan Parcial de La Aurora y la licencia de urbanización siguen en firme, debido a que se aprobaron con base en la normativa vigente en ese momento, es decir, el POT de 2003, lo que inicialmente conduce a preguntarse si el Plan Parcial debe mantener la vigencia a pesar de cambios en normas generales del POT relacionadas con la clasificación y los usos del suelo, y si la licencia urbanística genera derechos adquiridos para sus titulares ante el cambio del POT.

El debate popular ha servido, incluso, para develar el tránsito de personas entre las entidades públicas y la constructora: el dueño de la Hacienda La Aurora era el Gerente de Aguas de Manizales cuando se aprobó la reclasificación de dicho predio en suelo de expansión urbana. Más tarde, en 2014 y 2015, ocupó una silla en Consejo Directivo de Corpocaldas como representante del sector privado.

A pesar de la presunta existencia de estos conflictos de intereses, de la modificación del POT que devuelve el carácter de suelo rural a La Aurora pero mantiene la posibilidad de construir en una parte de ellos, y a la espera de una decisión judicial, las obras aprobadas para la urbanización de La Aurora ya se están ejecutando, y la posibilidad de un perjuicio irremediable a los derechos colectivos parece inminente.

De lo anterior se deriva que, más allá de cuestionar si el Plan Parcial La Aurora debe mantener la vigencia a pesar de los cambios en las normas generales del POT relacionadas con la clasificación y los usos del suelo, y si la licencia urbanística genera derechos

adquiridos para sus titulares ante el cambio del POT, es pertinente proponer como pregunta inicial de investigación: ¿Por qué el suelo que comprende el Plan Parcial La Aurora debe constituir un suelo con funciones de amortiguación ambiental en atención a los determinantes de superior jerarquía sobre el ordenamiento territorial de dicha área? Y partiendo de la respuesta a este interrogante se desprende ¿Se amenazan o vulneran derechos colectivos a partir de la forma en que ejercieron sus competencias las entidades administrativas vinculadas con el ordenamiento territorial y ambiental del municipio y la región frente a la gestión del suelo de la Hacienda la Aurora?

Para proponer la respuesta a la primera pregunta se plantea como objetivo general inicial sustentar las razones a partir de las cuales el suelo del Plan Parcial La Aurora debe constituir un suelo con funciones de amortiguación ambiental en atención a los determinantes de superior jerarquía vigentes en el ordenamiento jurídico colombiano para el ordenamiento territorial. Seguidamente el trabajo se guía por el objetivo encaminado a determinar la amenaza o vulneración de derechos colectivos a partir del ejercicio de las funciones por parte de las entidades competentes.

El desarrollo de este estudio de caso se apoya en unos objetivos específicos que permiten analizarlo desde distintas perspectivas. En primer lugar, se busca describir jurídicamente el caso del Plan Parcial La Aurora y su colindancia con la Reserva Forestal de Río Blanco en el Municipio de Manizales a partir del orden constitucional, legal y reglamentario vigente sobre el ordenamiento territorial y ambiental. El segundo objetivo específico se encamina a explicar la vocación de los suelos de protección y las zonas de amortiguación a la luz de las competencias otorgadas por el ordenamiento jurídico vigente a las entidades públicas responsables. Finalmente, el tercer objetivo específico busca definir las razones a partir de las cuales el ejercicio de las funciones de las autoridades competentes de establecer un ordenamiento territorial y ambiental con funciones de amortiguación y vocación de suelo de protección de la reserva de Río Blanco puede constituir en el caso del Plan Parcial la Aurora una vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Este trabajo de investigación surge del interés de los autores por el Derecho Urbano y Ambiental, dos ramas que, lejos de constituir parcelas apartadas entre sí, confluyen continuamente en los problemas reales de nuestro territorio. Dos ramas que entregan herramientas para pensar soluciones al desafío histórico de Colombia: la efectiva administración y control del territorio como elemento esencial del Estado.

La ausencia de soberanía estatal sobre amplias zonas del país, sea en barrios enteros de las grandes ciudades o en municipios alejados, pone en entredicho la propia legitimidad de la norma, insumo fundamental de los abogados. Pese a este desafío, al que se le suma la preocupación mundial por el cambio climático y el desastre ambiental, los planes de estudios de las universidades colombianas siguen siendo refractarios a la generalización del Derecho Ambiental y del Derecho Urbano.

Esta falencia en la formación universitaria nos condujo a cursar la asignatura de Derecho Urbano dentro de la línea de énfasis de Derecho Administrativo y más tarde a postularnos e ingresar a la Clínica Jurídica de Interés Público de la Universidad Autónoma Latinoamericana. A pesar de que no pudimos continuar con este espacio por compromisos laborales, durante ese tiempo estudiamos con detenimiento un caso similar al que ahora presentamos y que se mencionó anteriormente: la posible construcción de un barrio con altísimas densidades de población a menos de un kilómetro de la Reserva de El Romeral en el municipio de La Estrella, dentro del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Con ocasión de dicho estudio, de las visitas a la zona, de la participación en reuniones con los activistas y de ser parte del Cabildo Abierto que se desarrolló en el Concejo Municipal de la localidad, fue fácil apreciar la confluencia entre el Derecho Urbano y el Derecho Ambiental, que en aquella oportunidad en el Municipio de La Estrella tuvo un cierre satisfactorio gracias a la correcta ejecución de sus competencias por parte de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia –CORANTIOQUIA–, entidad encargada por el diseño normativo colombiano de concertar los determinantes ambientales en el ordenamiento territorial.

La misma evidencia se encuentra en el caso de la Reserva de Río Blanco en el municipio de Manizales, donde *prima facie* parece existir una vulneración de las normas y de los principios ambientales, sin que las entidades encargadas de vigilar el cumplimiento de

los determinantes ambientales hayan intervenido. Adicionalmente, en el caso de Manizales encontramos una movilización generalizada de la ciudadanía, grupos académicos, ambientalistas, políticos y medios de comunicación, lo que genera unas posibilidades mucho más ricas de discusión sobre un tema. No obstante, las lógicas mediáticas han invisibilizado el problema de Manizales, mientras convierten en debate nacional el rascacielos que se construye al lado del Castillo de San Felipe en Cartagena o la posibilidad de urbanizar la Reserva Van der Hammen en Bogotá. Los límites del Derecho Urbano y el Derecho Ambiental y las competencias de las entidades públicas en el complejo sistema diseñado en la normativa colombiana son objeto de debate en el presente y lo serán mucho más en el futuro. Y el caso de Manizales es revelador e ilustrativo en ese aspecto, por eso es preciso estudiarlo a fondo.

Para la ejecución metodológica el trabajo de investigación se basa en el paradigma cualitativo, que no es otra cosa que la observación constante y el análisis de cada situación relacionada con el comportamiento entre las personas, con el entorno, experiencias, conocimientos, entre otros aspectos, para la posterior interpretación de significados según contextos culturales, ideológicos y sociológicos. Salgado (2007), citando a Jiménez - Domínguez (2000), plantea que “la investigación cualitativa puede ser vista como el intento de obtener una comprensión profunda de los significados y definiciones de la situación tal como nos la presentan las personas, más que la producción de una medida cuantitativa de sus características o conducta”.

Al formular un interrogante relacionado con la definición de los suelos con función amortiguadora, concepto jurídico con bases en la ecología, las competencias atribuidas a las entidades públicas para su manejo y la posible afectación a derechos colectivos por el incorrecto ejercicio de esas competencias, es preciso coincidir que dicha investigación está basada en una realidad social con incidencia de la ciencia jurídica, lo que arroja un enfoque de tipo sociojurídico en la construcción de un conocimiento por parte de los investigadores y en la interacción de éstos y el entorno estudiado. Este aspecto supone, en palabras de Puente de la Mora (2008), basándose en Díaz (1989, 201-208), que:

(...) a las interrelaciones entre valores jurídicos y la sociedad, caben diferentes niveles de investigación entre los que destacan: 1) La constatación de los valores jurídicos aceptados en el seno de la sociedad, que permite una triple investigación: a nivel de los individuos concretos en la sociedad, de las normas e instituciones jurídicas, y de la actuación de los órganos encargados de la aplicación del derecho. 2) El examen del sustrato sociológico de los valores jurídicos o sistema de legitimidad, es decir, de los factores de toda clase –educacionales, culturales, económicos, sociales– que influyen en la aceptación o rechazo de un conjunto de valores jurídicos por una sociedad concreta. 3) El análisis de la influencia del sistema de legitimidad o valores jurídicos en la realidad social, que ha influido poderosamente, positiva o negativamente, en la evolución de los acontecimientos históricos.

Así las cosas, cabe recordar que en este proceso investigativo se busca indagar la forma en que ejercieron sus competencias la Alcaldía de Manizales, el Concejo Municipal y la Corpocaldas en el ordenamiento territorial del área de La Aurora de cara a una posible función amortiguadora, dada su colindancia con el Reserva Forestal de Río Blanco, y desde allí, de terminar posibles vulneraciones a derechos colectivos previstos en el ordenamiento jurídico colombiano. Es precisamente en estos aspectos en que se estudia el enfoque socio-jurídico.

El abordaje general que se utiliza en el proceso de investigación, por la descripción y la evolución de los acontecimientos, es de la tipología del Diseño Narrativo. Salgado (2007), citando a Creswell (2005), señala que “el diseño narrativo en diversas ocasiones es un esquema de investigación, pero también es una forma de intervención, ya que el contar una historia ayuda a procesar cuestiones que no estaban claras. Se usa frecuentemente cuando el objetivo es evaluar una sucesión de acontecimientos”.

Por otra parte, pretendemos acogernos al método del estudio de caso, que en palabras de Limpias (2012) se define por los siguientes rasgos:

El estudio de caso único es de carácter empírico, se construye en torno a un problema histórico o social, sirve para ilustrar o promover el conocimiento teórico en el que se encuadra el problema elegido y, por último, es uno de las mejores maneras de iniciarse y adentrarse en el estudio de la complejidad del sistema social, tanto en sus aspectos presentes como en el pasado.

El método del estudio de caso, que ha sido una herramienta fundamental para la enseñanza del Derecho, es una de las estrategias acogidas para resolver el problema jurídico, teniendo en cuenta que tendremos que enfrentarnos a diferentes situaciones problemáticas, por ser un caso que actualmente se estudia en el Tribunal Administrativo de Caldas y que ha sido del interés de muchos colectivos. Además, porque será una investigación en la que se debe trabajar individual y colectivamente, desarrollar conceptos, tomando decisiones de forma realista y controlada, ya que como afirma Limpías (2012), este método:

(...) permite al estudiante analizar y conocer el Derecho en la forma en la que realmente se presentan, analizan y resuelven los problemas jurídicos a los que se enfrenta un abogado. El método del estudio de casos se ha impuesto como método para enseñar a los estudiantes aspectos sustantivos y formales del derecho y un determinado tipo de técnicas de aplicación del Derecho (...).

Finalmente, los datos obtenidos para este trabajo provienen principalmente del estudio del expediente de la Acción Popular que actualmente se tramita, de las coadyuvancias realizadas por expertos en materia ambiental y del ecosistema, de noticias publicadas en los medios de comunicación y artículos de la comunidad científica. Y, dado que se trata de una investigación sociojurídica, la norma, la doctrina y la jurisprudencia ocupa un lugar primordial.

De esta manera, se parte de la realidad, del hecho o acontecimiento que está ocurriendo con la Reserva Río Blanco de Manizales como punto de partida para realizar un análisis desde el enfoque sociojurídico, creando una conexión entre lo que expresan las normas emitidas por los superiores jerárquicos y las que han expedido las autoridades de orden municipal, construyendo así la respuesta a la pregunta de investigación.

La estructura del trabajo parte de un marco teórico donde se analizarán los referentes constitucionales, legales, jurisprudenciales y doctrinales de las categorías de “clasificación del suelo”, “competencias de los entes territoriales para la ordenación territorial” y “planes de ordenamiento territorial - POT”, ejes teóricos referenciales necesarios para la comprensión del objeto de estudio indagado.

Seguidamente, el primer capítulo aborda el caso de la Reserva de Río Blanco en el municipio de Manizales, ahondando en los elementos históricos, ecológicos, territoriales, sociales, políticos y normativos que lo componen con el fin de obtener una visión tan exacta como sea posible de la realidad que sirve de insumo para las reflexiones sociojurídicas que alcance esta investigación, y desde ello, dar cuenta del cometido centrado en describir jurídicamente el caso del Plan Parcial La Aurora y su colindancia con la Reserva Forestal de Río Blanco en el Municipio de Manizales a partir del orden constitucional, legal y reglamentario vigente sobre el ordenamiento territorial y ambiental.

El segundo acápite se adentra en las áreas ambientalmente protegidas a nivel nacional detallando el generoso desarrollo normativo y las más parcas aportaciones hechas desde la jurisprudencia y la doctrina. No sobra advertir que al tratarse de una categoría que escapa a una definición estrictamente jurídica, en este capítulo también se abordan determinados elementos ecológicos y ambientales de la misma, elementos que cobran especial relevancia cuando se habla de las zonas de amortiguación o amortiguamiento, toda vez que el fin último de este segmento es explicar la vocación de los suelos de protección y de las zonas de amortiguación a la luz de las competencias otorgadas por el ordenamiento jurídico vigente a las entidades públicas responsables.

En el tercer capítulo se analiza la ejecución de las competencias atribuidas a las entidades que realizan el ordenamiento territorial urbano y ambiental en los distintos niveles de un Estado centralista con una descentralización administrativa por funciones y territorio como es Colombia, para definir razones a partir de las cuales ese ejercicio puede constituir en el caso del Plan Parcial la Aurora una vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Finalmente, se presentan las conclusiones como respuestas a los diversos objetivos planteados. Ese conjunto de hallazgos investigativos permite la construcción de una solución a la pregunta de investigación planteada, que actúa como motor de esta investigación y del apetito de conocimiento de sus autores.

Marco Teórico

El presente marco teórico será la base sobre la cual se va a construir el trabajo de investigación, pues en éste se encuentran los antecedentes de las dos ramas del derecho que confluyen en el mismo: el Derecho Urbano y el Derecho Ambiental. De igual manera, se encontrará la fundamentación teórica y jurídica de los conceptos que permiten el abordaje y comprensión del caso de estudio propuesto, en aras de dar una contextualización, conceptualización y claridad sobre el tema elegido para investigar y desarrollar, y con ello finalmente, poder plantear unas conclusiones sobre el mismo.

1. Breve recuento de los antecedentes del Derecho Urbano

Respecto de los antecedentes del Derecho Urbano en Colombia, éstos se pueden rastrear hasta 1492 con el descubrimiento de América y las leyes españolas que después vinieron para moldear nuestras ciudades y pueblos con un esquema propio en la organización y gestión del territorio, dividiéndolo en gobernaciones hasta llegar a ser el Virreinato de la Nueva Granada en 1717 (Vásquez, 2015. p. 71). Es a partir de la Constitución de 1886 cuando se abre un panorama distinto con importantes acontecimientos sociales, económicos, políticos y jurídicos para el derecho urbano.

Sociales, como la consolidación de Colombia como República Unitaria conformada por departamentos, la migración entre las regiones, en principio, por el auge de la economía cafetera y por la industria, la intensificación del proceso de regionalización, el crecimiento demográfico y con ello, el crecimiento de las ciudades.

Económicos, con la concentración de la economía en las ciudades, desplazando la productividad de alimentos y del sector agrario, la visión de cumplir con el modelo capitalista y de globalización debido al interés de insertar la economía nacional en el mercado internacional, es por ello que se dejó de ser un país campesino y de monocultivo para empezar la industrialización.

Políticos, por la creación de las provincias que luego se convierten en regiones, Colombia pasa de una etapa de conflicto a otra, que en últimas es por tierras y el Estado tiene

que enfrentar este fenómeno, al igual que la migración y el cambio de economía en el país, igualmente, los gobiernos comienzan a tomar decisiones que van a ser decisivas para el futuro como reformas económicas que con la Constitución de 1886 traerían progreso económico, social e industrial, excepto por la separación de Panamá que trajo una decadencia comercial y económica.

Finalmente jurídicos, toda vez que la Constitución de 1886 y las reformas que sufrió hasta antes de 1991 favoreció al derecho urbano: se prohibió la expropiación de la propiedad privada sin un motivo previsto en la ley, se positiviza la función social de la propiedad y se habló de la protección del medio ambiente (Vásquez, 2015).

Con el tema de la propiedad privada, se puede evidenciar que el derecho urbano se reglamentó primero que el derecho ambiental, y Vásquez (2012. p.38) hace un recuento desde la Constitución de Cundinamarca de 1811¹, pasando por la de 1821², 1830³, 1832⁴ y 1843⁵, donde muestra que en su contenido está descrito el derecho a la propiedad privada. Estas disposiciones normativas prohíben la limitación al titular de este derecho, excepto en el caso de utilidad pública y si ello ocurriera, éste tendría que ser indemnizado. La Constitución de 1853 siguió la misma línea y la diferencia era que la propiedad podía ser despojada por

¹ Artículo 16: “El Gobierno garantiza a todos sus ciudadanos los sagrados derechos de la Religión, propiedad y libertad individual, y la de la imprenta (...)”.

Artículo 9: “(...) la facultad que tiene el ciudadano de gozar y disponer libremente de sus bienes y rentas, y del fruto de su ingenio, trabajo e industria.”

Artículo 10: (...) “Ninguno puede ser privado de la menor porción de sus bienes sin su consentimiento, sino en el caso de que la necesidad pública, legítimamente acreditada, así lo exija; pero aun entonces, es bajo la implícita condición de una justa y precisa indemnización”

² Artículo 177. Ninguno podrá ser privado de la menor porción de su propiedad, ni ésta será aplicada a usos públicos, sin su propio consentimiento, o el del Cuerpo Legislativo; cuando alguna pública necesidad legalmente comprobada exigiere que la propiedad de algún ciudadano se aplique a usos semejantes, la condición de una justa compensación debe presuponerse.

³ Artículo 146. Ningún colombiano puede ser privado de su propiedad, ni ésta aplicada a ningún uso público, sin su consentimiento. Cuando el interés público legalmente comprobado así lo exija, el propietario recibirá previamente una justa compensación

⁴ Artículo 193. A excepción de las contribuciones establecidas con arreglo a esta Constitución o a las leyes, ningún granadino será privado de la menor porción de su propiedad, ni ésta aplicada a ningún uso público sin su propio consentimiento. Cuando alguna pública necesidad, legalmente comprobada, exigiere que la propiedad de algún granadino se aplique a usos semejantes, la condición de una justa compensación debe presuponerse.

⁵ Artículo 162. A excepción de las contribuciones establecidas por la ley, ningún granadino será privado de parte alguna de su propiedad para aplicarla a usos públicos, sin su libre consentimiento, a menos que alguna pública necesidad, calificada tal con arreglo a la ley, así lo exija, en cuyo caso debe ser indemnizado de su valor

imposición de pena establecida por la ley. Así mismo, las Constituciones de 1858⁶ y 1863⁷ conservaron la esencia de esta última disposición (la de 1853). Con la Constitución de 1886⁸ la propiedad privada conserva las premisas de indemnización, la posibilidad de despojo y la expropiación, pero además la protege como derecho adquirido y en la primacía del interés general sobre el particular. La reforma de 1905 a ésta Constitución, modificó el artículo 32⁹ y dispuso de unos casos específicos en los que un propietario podría ser privado de su propiedad. No obstante, la reforma de 1936¹⁰ dispuso la función social y la implicación de

⁶ Artículo 56. La Confederación reconoce a todos los habitantes y transeúntes: 3. La propiedad, no pudiendo ser privados de ella sino por vía de pena o contribución general con arreglo a las leyes; y cuando así lo exija algún grave motivo de necesidad pública judicialmente declarado, y previa indemnización. En caso de guerra, la indemnización puede no ser previa, y la necesidad de la expropiación puede ser declarada por autoridades que no sean del orden judicial. Por lo dispuesto en este inciso no se entiende que pueda imponerse la pena de confiscación en caso alguno.

⁷ Artículo 15. Es base esencial e invariable de la Unión entre los Estados el reconocimiento y la garantía, por parte del Gobierno general y de los Gobiernos de todos y cada uno de los Estados, de los derechos individuales que pertenecen a los habitantes y transeúntes en los Estados Unidos de Colombia, a saber: La propiedad; no pudiendo ser privado de ella sino por pena o contribución general, con arreglo a las leyes, o cuando así lo exija algún grave motivo de necesidad pública, judicialmente declarado, y previa indemnización. En caso de guerra la indemnización puede no ser previa, y la necesidad de la expropiación puede ser declarada por autoridades que no sean del orden judicial. Lo dispuesto en este inciso no autoriza para poner pena de confiscación en ningún caso.

⁸ Artículo 31. Los derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público. Pero las expropiaciones que sea preciso hacer requieren plena indemnización, con arreglo al artículo siguiente. Artículo 32. En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad, en todo ni en parte, sino por pena o apremio, o indemnización, o contribución general, con arreglo a las leyes. Por graves motivos de utilidad pública, definidos por el Legislador, podrá haber lugar a enajenación forzosa, mediante mandamiento judicial, y se indemnizará el valor de la propiedad antes de verificar la expropiación. Artículo 33. En caso de guerra y sólo para atender al restablecimiento del orden público, la necesidad de una expropiación podrá ser decretada por autoridades que no pertenezcan al orden judicial, y no ser previa la indemnización. En el expresado caso la propiedad inmueble sólo podrá ser temporalmente ocupada, ya para atender a las necesidades de la guerra, ya para destinar a ella sus productos, como pena pecuniaria impuesta a sus dueños conforme a las leyes. La nación será siempre responsable por las expropiaciones que el Gobierno haga por sí o por medio de sus agentes.

⁹ En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad, en todo ni en parte, sino en los casos siguientes con arreglo a leyes expresas: por contribución general; por motivos de utilidad pública, definidos por el Legislador, previa indemnización, salvo el caso de la apertura y construcción de vías de comunicación, en el cual se suponen que el beneficio que derivan los predios atravesados es equivalente al precio de la faja de terreno necesaria para la vía; pero si se comprobare que vale más dicha faja, la diferencia será pagada.

¹⁰ Artículo 10. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, 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, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones.

obligaciones de la propiedad privada. Finalmente, la Constitución de 1991, además de conferir una función social a la propiedad, también lo hace ecológica, y conserva los elementos de los ordenamientos precedentes (Vásquez, 2012. p. 38).

2. Breve recuento de los antecedentes del Derecho Ambiental

Las primeras normas conocidas en el Derecho Ambiental en Colombia fueron para proteger la propiedad privada (Kerguelén, 2016. p. 1). Sin embargo, la Conferencia sobre el Medio Humano en Estocolmo en 1972 da unas bases sobre recursos renovables y no renovables y en respuesta a ello, Colombia adopta el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente –CNRNR-, mediante el Decreto 2811 de 1974, en aras de dar cumplimiento a estos tratados. Esto conllevó a que Colombia tuviera que hacer una reforma en la estructura de la administración pública, con el fin de adecuarla a las exigencias de la gestión del medio ambiente, así como la expedición de políticas públicas ambientales, reformando el INDERENA, creado en 1968 bajo el nombre de Instituto Nacional para el Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables, que además pasó a darle una función de protección del medio ambiente y no solo de aprovechamiento de los recursos naturales. Ello implicó que se comenzara a adelantar una agenda en aras de enfrentar la problemática en materia ambiental y de creación de políticas ambientales. Los parques nacionales y los programas de reforestación para la protección de cuencas hidrográficas fueron dos de los principales legados de la gestión ambiental de la época (Rodríguez, 2004. p. 1).

El Decreto 2811 marcó el inicio de un proceso de construcción normativa, que años más adelante, fue complementada con la Constitución Política de 1991 y la Ley 99 de 1993 “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental –SINA-, y se dictan otras

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa.

Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la Mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

disposiciones”. Ésta ley fue igualmente la respuesta a la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en el año de 1992 y la adoptó dentro de sus principios, señalando, entre otras cosas, la biodiversidad como una prioridad nacional. Estas tres normas constituyen la temática principal en materia ambiental hasta el momento, en la protección del medio ambiente y a partir de la concepción de desarrollo sostenible (Rodríguez, 2004. p. 20)

2.1. Carácter ecológico de la Constitución Política de 1991.

En relación con el carácter ecológico con que se ha identificado la Constitución Política de 1991, las Altas Cortes se han pronunciado defendiendo su importancia y haciendo la conexidad con los derechos fundamentales de los ciudadanos como la vida, la salud, entre otros. Y es que la Constitución le dio una protección destacada al medio ambiente en varios apartes. Por ello, en jurisprudencia de la Corte Constitucional se aprecia el desarrollo del concepto de “Constitución Ecológica”, el cual si bien no tiene univocidad, conserva una serie de artículos que se reiteran con las sentencias de la Corporación, permitiendo identificar la consolidación de un cuerpo de disposiciones constitucionales relacionadas o dedicadas al ambiente. Entre ellas, con una segura reiteración, se aprecia el artículo 58 sobre función social y ecológica de la propiedad privada. La denominada “Constitución Ecológica” se puede ejemplificar desde las 34 disposiciones:

Preámbulo (vida), 2º (fines esenciales del Estado: proteger la vida), 8º (obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación), 11 (inviolabilidad del derecho a la vida), 44 (derechos fundamentales de los niños), 49 (atención de la salud y del saneamiento ambiental), 58 (función ecológica de la propiedad), 66 (créditos agropecuarios por calamidad ambiental), 67 (la educación para la protección del ambiente), 78 (regulación de la producción y comercialización de bienes y servicios), 79 (derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales), 80 (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales), 81 (prohibición de armas químicas, biológicas y nucleares), 82 (deber de proteger los recursos culturales y naturales del país), 215 (emergencia por perturbación o amenaza del orden ecológico), 226 (internacionalización de las relaciones ecológicas, 268-7 (fiscalización de los recursos naturales y del ambiente), 277-4 (defensa del ambiente como función del

Procurador), 282-5 (el Defensor del Pueblo y las acciones populares como mecanismo de protección del ambiente), 289 (programas de cooperación e integración en zonas fronterizas para la preservación del ambiente), 300-2 (Asambleas Departamentales y medio ambiente), 301 (gestión administrativa y fiscal de los departamentos atendiendo a recursos naturales y a circunstancias ecológicas), 310 (control de densidad en San Andrés y Providencia con el fin de preservar el ambiente y los recursos naturales), 313-9 (Concejos Municipales y patrimonio ecológico), 317 y 294 (contribución de valorización para conservación del ambiente y los recursos naturales), 330-5 (Concejos de los territorios indígenas y preservación de los recursos naturales), 331 (Corporación del Río Grande de la Magdalena y preservación del ambiente), 332 (dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables), 333 (limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente), 334 (intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano), 339 (política ambiental en el plan nacional de desarrollo), 340 (representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación), 366 (solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado).(Corte Constitucional, T-411, 1992).

En la sentencia C-449 de 2015 la Corte Constitucional recoge pronunciamientos y líneas de pensamiento contenida en su jurisprudencia respecto de la defensa al medio natural y el entorno ecológico, reconociendo que existen en éstas diversos enfoques jurídicos que vienen a concretarse en visiones antropocéntricas, biocéntricas y ecocéntricas. La visión antropocéntrica está relacionada con la preeminencia y el dominio del ser humano sobre los demás seres existentes en el planeta tierra. La visión biocéntrica, envuelve una teoría moral que considera al ser humano como parte de la naturaleza confiriéndole a ambos valor y respecto a la visión ecocéntrica, la Corte cita a Claudia Toca Torres (2011), quien afirma que este término se refiere “al valor intrínseco de la naturaleza integrada por los ecosistemas y la biósfera en el planeta tierra, independientemente de su valor para el hombre”.

En lo que atañe a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, puede apreciarse que la protección de la naturaleza y sus componentes ha partido de una visión esencialmente antropocéntrica, aunque igualmente es factible encontrar decisiones con un carácter marcadamente biocéntrico, y otras con visos claros de un ecocentrismo. En ocasiones, de una misma providencia de este Tribunal es posible deducir diversos enfoques en forma simultánea,

como acaece con la sentencia T-411 de 1992 que muestra en principio un enfoque antropocéntrico al expresar: *“es a partir del ser humano, su dignidad, su personalidad jurídica y su desarrollo (...) que adquieren sentido (...) la defensa del ambiente, en tanto que éste es el entorno vital del hombre”*, además de expresar que *“al fin y al cabo el patrimonio natural de un país (...) pertenece a las personas que en él viven, pero también a las generaciones venideras”*.

No obstante, también es posible predicar una visión ecocéntrica al agregar: *“la era pasada nos ha enseñado una muy buena lección: el hombre no puede mandar sobre el viento y la lluvia. El hombre no es el amo omnipotente del universo, con carta blanca para hacer impunemente lo que desee o lo que le convenga en un determinado momento. Y, como sostiene el humanista Vaclav Havel, el mundo en que vivimos está hecho de un tejido inmensamente complejo y misterioso sobre el cual sabemos muy poco y al cual debemos tratar con humildad. Entre los habitantes de la tierra, son las tribus indígenas las que aún conservan el respeto por ella; así lo manifestó el Jefe Seattle de las tribus Dwasmich y Suquamech: ‘Esto sabemos: la tierra no pertenece al hombre; el hombre pertenece a la tierra. Todo va enlazado como la sangre que une a una familia.*

La sentencia C-339 de 2002 expone el carácter biocéntrico en la protección del medio ambiente, al informar que de la Constitución se advierte un enfoque que aborda la cuestión ambiental desde el punto de vista ético, económico y jurídico: *“desde el plano ético se construye un principio biocéntrico que considera al hombre como parte de la naturaleza, otorgándoles a ambos valor. Desde el plano económico, el sistema productivo ya no puede extraer recursos ni producir desechos ilimitadamente, debiendo sujetarse al interés social, al ambiente y al patrimonio cultural de la nación; encuentra además, como límites el bien común y la dirección general a cargo del Estado (artículos 333 y 334). En el plano jurídico el Derecho y el Estado no solamente deben proteger la dignidad y la libertad del hombre frente a otros hombres, sino ante la amenaza que representa la explotación y el agotamiento de los recursos naturales; para lo cual deben elaborar nuevos valores, normas, técnicas jurídicas y principios donde prime la tutela de valores colectivos frente a valores individuales”*. (Corte Constitucional, C-449, 2015).

De igual manera, la Corte Constitucional había emitido la sentencia C-595 de 2010, la cual se convierte en un hito en materia ambiental al reconocer que la protección del medio ambiente ocupa un lugar trascendental en el ordenamiento jurídico, ya que el ser humano tiene una relación estrecha con el entorno ecológico. En dicha providencia se indica, además, que la defensa del entorno ha adquirido en la Constitución “un carácter de objetivo social”, que debe tomarse como una “prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos”. Es por ello que la Corte habla de esa relación y de la constitución ecológica, en los siguientes términos:

La Constitución muestra igualmente la relevancia que toma el medio ambiente como bien a proteger por sí mismo y su relación estrecha con los seres que habitan la tierra. La conservación y la perpetuidad de la humanidad dependen del respeto incondicional al entorno ecológico, de la defensa a ultranza del medio ambiente sano, en tanto factor insustituible que le permite existir y garantizar una existencia y vida plena. Desconocer la importancia que tiene el medio ambiente sano para la humanidad es renunciar a la vida misma, a la supervivencia presente y futura de las generaciones. (Corte Constitucional, C-595, 2010).

En este fallo, la Corte se remite a la precitada sentencia T-411 de 1992 en aras de dar una respuesta contundente “a las intolerables agresiones contra el medio ambiente”:

La protección al ambiente no es un “amor platónico hacia la madre naturaleza”, sino la respuesta a un problema que de seguirse agravando al ritmo presente, acabaría planteando una auténtica cuestión de vida o muerte: la contaminación de los ríos y mares, la progresiva desaparición de la fauna y la flora, la conversión en irrespirable de la atmósfera de muchas grandes ciudades por la polución, la desaparición de la capa de ozono, el efecto invernadero, el ruido, la deforestación, el aumento de la erosión, el uso de productos químicos, los desechos industriales, la lluvia ácida, los melones nucleares, el empobrecimiento de los bancos genéticos del planeta, etc., son cuestiones tan vitales que merecen una decisión firme y unánime de la población mundial. Al fin y al cabo el patrimonio natural de un país, al igual que ocurre con el histórico - artístico, pertenece a las personas que en él viven, pero también a las generaciones

venideras, puesto que estamos en la obligación y el desafío de entregar el legado que hemos recibido en condiciones óptimas a nuestros descendientes.

3. Entidades encargadas del ordenamiento ambiental del territorio.

Por ordenamiento ambiental del territorio se entiende “la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible” (Ley 99, 1993, art. 7). Así las cosas, la Constitución de 1991 sentó las bases para la creación de un verdadero entramado de instituciones, cuyo trabajo se orienta a la protección del medio ambiente. Es por ello que, a nivel central, en los artículos 80 y 226 dispuso:

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.

Artículo 226. El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

Igualmente, respecto de los departamentos dispuso: “Artículo 300: Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: “(...) Expedir las disposiciones relacionadas con (...) el ambiente (...)”. A los municipios en su artículo 311 y 313 les asignó “ordenar el desarrollo de su territorio” y facultó a los Concejos para “9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio”, así como las demás que le asigne la Constitución y la ley. Finalmente, a los Territorios o Resguardos Indígenas les dio la potestad de constituirse como entidad territorial

con sujeción a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial– artículo 329 – y en el artículo 330 les asignó como funciones: “1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios. 5. Velar por la preservación de los recursos naturales”. Además en el párrafo del mismo artículo, el Constituyente dispuso:

La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.

De otro lado, con la expedición de la Ley 99 de 1993, el legislador le ha asignado unas funciones en materia ambiental a las entidades territoriales, de las cuales es importante mencionar que existen a partir del artículo 64 y siguientes, aunque no sea necesario ahondar en ellas. Dicha Ley establece unas funciones para los departamentos, los municipios y distritos, los grandes centros urbanos y los territorios indígenas, aclarando que la ley se las podrá asignar pero también podrá hacerlo el Ministerio de Medio Ambiente y las CAR y que para cuyo ejercicio deberán hacerlo con sujeción a los principios¹¹ de armonía nacional, es

¹¹ ARTÍCULO 63. PRINCIPIOS NORMATIVOS GENERALES. A fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales, se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el presente artículo.

Principio de Armonía Regional. Los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación.

Principio de Gradación Normativa. En materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias. Las funciones en materia ambiental y de recursos naturales renovables, atribuidas por la Constitución Política a los Departamentos, Municipios y Distritos con régimen constitucional especial, se ejercerán con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno Nacional, el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales.

Principio de Rigor Subsidiario. Las normas y medidas de policía ambiental, es decir, aquellas que las autoridades medioambientalistas expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente,

decir, que estas entidades ejercerán las funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, ateniéndose a las normas de carácter superior y esto conlleva al segundo principio que es el de gradación normativa, pues las normas que expidan estas entidades, en ningún caso pueden desconocer las normas de superior jerarquía.

Respecto de las competencias en ordenamiento territorial, el artículo 286 Constitucional expresa que, son Entidades Territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Adicionalmente, la ley podrá darles este carácter a las regiones y provincias. Luego, el artículo 287 dispone que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley, y en virtud de ello podrán: “(...) 2. Ejercer las competencias que les correspondan”. De esta manera, el artículo 151 manifiesta, entre otras cosas, que el Congreso expedirá las leyes orgánicas relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales y el artículo 288 expresa que habrá una ley orgánica de ordenamiento territorial – LOOT - que establecerá la distribución de competencias entre la Nación y dichas entidades.

Así mismo, el ordenamiento del territorio municipal y distrital está descrito en el artículo 5 de la ley 388 de 1997, en cuyo tenor dispone:

(...) 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.

o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley.

El artículo 2° de la Ley 1454 de 2011 define el ordenamiento territorial como un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, cuya finalidad es promover la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración para las entidades e instancias de integración territorial. No obstante, pese a sendos proyectos de LOOT que no tuvieron éxito, han pasado 27 años desde la promulgación de la Constitución Política de 1991 y al día de hoy no se ha expedido dicha LOOT a través de una Ley Orgánica propiamente dicha, con el cumplimiento de los requisitos que ello implica y la rigidez constitucional, en el sentido de que el respectivo proyecto de ley debe ser aprobado por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara, además de que la misma Constitución Política debe establecer qué materias se someten a una reglamentación de tipo orgánico. Sin embargo, a falta de dicha ley, el Congreso de la República expide la Ley 1454 dictó “normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y puso “punto final a una larga espera a la se encontraba sometido el desarrollo institucional colombiano desde la Constitución Política de 1991”. (Duque, 2012. Párr. 1), con las críticas que esto ha traído consigo.

No obstante, hay que hacer un retroceso hasta la Ley 388 de 1997 en cuyo artículo 7° asignó competencias en materia de OT a la Nación, al nivel departamental y metropolitano y a los municipios, pero posteriormente este artículo fue declarado inconstitucional mediante sentencia C-795 de 2000, por considerar la Corte Constitucional que esta disposición normativa vulneraba el artículo 288 superior, toda vez que esta Ley se ocupó de una materia (las competencias de OT), que le correspondían a una norma especial, por lo cual la Corte manifestó:

Los aspectos medulares de la organización territorial, en todo aquello no directamente definido por el Constituyente, sólo pueden ser regulados a través de la ley orgánica territorial. Precisamente, se ha querido que esta materia se reserve a una categoría de ley orgánica, entre otras razones, por la necesidad de que las decisiones básicas se apoyen en el mayor consenso posible y, además, se adopten mediante un instrumento normativo que desde un principio - no de manera casual o como resultado fortuito de las deliberaciones parlamentarias -, se ocupe del tema territorial. (Corte Constitucional, C-795, 2000)

Con la expedición de la Ley 1454, suscita una ambigüedad relacionada con su fundamento, debido a que la misma dicta normas orgánicas sobre OT, sin embargo, además de no ser una ley orgánica sustancialmente, una de las críticas, como ya se dijo, es que no logró desarrollar los propósitos planteados desde la Constitución, como la creación de nuevas tipologías de entidades territoriales: regiones, provincias y entidades territoriales indígenas, además de nuevos departamentos, las cuales iban a depender de la expedición de la LOOT. Lo anterior implicaría una repartición de funciones y recursos que actualmente tienen los tres niveles del Estado, así como la reorganización del mapa político administrativo. (Duque, 2012. La organización territorial en Colombia, párr. 3)

Por su parte, Maldonado (2008) afirmó que la expedición de una LOOT no se ha dado:

(...) a pesar de trece o más intentos, porque sus contenidos afectarían intereses electorales regionales y abrirían la puerta a un necesario replanteamiento en la distribución de los recursos fiscales. También porque tendría que avanzar en temas como el reconocimiento de los derechos territoriales de comunidades indígenas y afro-descendientes, de comunidades campesinas y el sistema de áreas protegidas, en especial los parques nacionales naturales, territorios todos que son justamente el escenario del conflicto armado. Aunque muchas leyes, incluso ordinarias, han definido distintas competencias sectoriales, el artículo de la Ley 388 de 1997 que establecía las competencias entre niveles nacional, departamental, metropolitano y municipal fue declarada inconstitucional, por considerar la Corte que este tema era materia exclusiva de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. (Maldonado, 2008. p. 4).

Finalmente, concluye Duque (2012) afirmando que “la ley 1454 de 2011 es una ley disfrazada de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en la medida que sus contenidos están lejos de reflejar los propósitos constitucionales establecidos para esta norma”. (Duque, 2012. Conclusiones, párr. 3).

Aún con todo lo dicho anteriormente, la Ley 1454 es la que está vigente y es la que finalmente asignó algunas competencias en materia de OT y corresponde en este capítulo enunciar las que le fueron otorgadas a la Nación y a las entidades territoriales. Es por ello,

que el capítulo III de la citada ley 1454, a partir del artículo 29, contempla dichas competencias.

1. De la Nación

- a) Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas.
- b) Localización de grandes proyectos de infraestructura.
- c) Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa.
- d) Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades.
- e) Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.
- f) La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.
- g) Definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los Distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.

Parágrafo. Las competencias asignadas a la Nación en los literales anteriores se adelantarán en coordinación con los entes territoriales.

2. Del Departamento

- a) Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.
- b) Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.
- c) Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.

- d) Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.
- e) En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.
- f) La competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana correspondiente a estas, la cual será ejercida con observancia a los principios para el ejercicio de las competencias establecidos en la presente ley.
- g) Los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.

3. De los Distritos Especiales

- a) Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas.
- b) Organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano.
- c) Dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda.

4. Del Municipio

- a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.
- b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.
- c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

Parágrafo 1°. La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones

establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación.

Parágrafo 2°. Al nivel metropolitano le corresponde la elaboración de planes integrales de desarrollo metropolitano con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial y el señalamiento de las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Áreas Metropolitanas.

Frente a los municipios la Ley expresa que “son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación”. (Subraya propia). Además, que el municipio haciendo uso del principio de concurrencia, puede solicitar del departamento o la nación cuando no esté en capacidad de asumir la competencia, su intervención, conforme al artículo 288 constitucional, el cual establece unos principios (coordinación, concurrencia y subsidiariedad), en razón de las competencias en materia del OT atribuidas a estas entidades y en aras de cumplir con los fines del Estado. Por otra parte, el parágrafo 2 establece también que, pese a los principios de autonomía e independencia con que cuentan los municipios y departamentos, éstos “podrán asociarse entre ellos para procurar el bienestar y desarrollo de sus habitantes”. Y es que el Municipio es considerado la entidad más importante de la organización político – administrativa de Colombia, en tanto que:

(...) en su espacio territorial se configura el complejo de las relaciones sociales y de los vínculos directos entre el Estado y el ciudadano. Por esta razón, es la entidad más importante donde se deben desarrollar principios como la autonomía territorial y el ejercicio de la democracia directa con miras a garantizar la resolución de problemáticas y necesidades. Asimismo, en el espacio local se debe dar lugar a un proceso de toma de decisiones ajustado a las preferencias y particularidades de sus dinámicas económicas, sociales, culturales y políticas. (Duque, 2012. p. 3).

4. Clasificación de los suelos

Un tema que es de vital importancia abordar en este basamento, que constituye la construcción de este trabajo de investigación, es la clasificación de los suelos, del cual se hará referencia durante todo el trabajo. Bajo ese entendido, podría darse una definición de uso del suelo a partir del Decreto 4065 de 2008, que reglamenta disposiciones de la Ley 388 de 1997, relativas a las actuaciones y procedimientos para la urbanización e incorporación al desarrollo de los predios y zonas comprendidas en suelo urbano y de expansión, el cual, en su artículo 2° numeral 8° dispuso:

Es la destinación asignada al suelo por el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen, de conformidad con las actividades que se puedan desarrollar sobre el mismo. Los usos pueden ser principales, compatibles, complementarios, restringidos y prohibidos. Cuando un uso no haya sido clasificado como principal, compatible, complementario o restringido se entenderá prohibido.

Dicho lo anterior, la Constitución Política en su artículo 313 asigna las competencias a los Concejos Municipales y en su numeral 7° otorga expresamente la potestad de “reglamentar los usos del suelo”. El artículo 3° de la Ley 136 de 1994 que dictó normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios, posteriormente modificada por la Ley 1551 de 2012 en su artículo 6° numeral 9°, expuso que a los municipios les corresponde formular y adoptar los POT, reglamentando los usos del suelo de acuerdo con las leyes para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. No obstante, echando una mirada más atrás, el Decreto Ley 1333 de 1986 o Código de Régimen Municipal en su artículo 32 dispuso:

El desarrollo de las áreas urbanas se regulará dentro de una política nacional de equilibrio entre las diversas regiones del territorio y entre las zonas rurales, urbanas y de conservación ecológica. Así mismo se procurará la óptima utilización del suelo urbano y de los limitados recursos de inversión en vivienda, infraestructura y equipamiento y la participación de la

sociedad en el valor de la tierra que se deba exclusivamente al crecimiento de las ciudades o al gasto público.

A partir de la Ley 388 de 1997 se estableció en Colombia la clasificación del suelo, como el “mecanismo básico y más importante de configuración de la propiedad, en tanto establece regímenes diferentes de derechos y obligaciones, y procedimientos urbanísticos, según el tipo de procesos de OT previstos para cada clase de suelo” (Maldonado, 2008, p. 10). De esta manera, en los artículos 30 y siguientes de la Ley 388, se estableció que los POT clasificarían el territorio de los municipios y distritos en suelo urbano, rural y de expansión urbana y al interior de éstas, podrían establecerse las categorías de suburbano y de protección. La misma Ley, los definió en los siguientes términos:

4.1. Suelo Urbano

Lo constituyen las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el plan de ordenamiento que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto, alcantarillado, posibilitando su urbanización y edificación, según sea el caso. Igualmente, se determina que podrán pertenecer a esta categoría aquellas zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral en los POT. (Ley 388, 1997, art. 31). La posibilidad de urbanizar o edificar en un suelo urbano o de expansión urbana, requiere de una actuación urbanística, definida por el Decreto 075 de 2013 como:

(...) el conjunto de acciones encaminadas a adecuar un predio o conjunto de predios sin urbanizar para dotarlos de la infraestructura de servicios públicos domiciliarios, vías locales, equipamientos y espacios públicos propios de la urbanización que los hagan aptos para adelantar los procesos de construcción. Estas actuaciones podrán desarrollarse en los predios regulados por los tratamientos urbanísticos de desarrollo y de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo.

De igual forma, el Decreto 4065 de 2008, extiende este concepto agregándole:

Estas actuaciones podrán ser desarrolladas por entidades públicas o propietarios individuales de manera aislada, por grupos de propietarios asociados voluntariamente o de manera obligatoria mediante unidades de actuación urbanística o a través de formas de asociación entre el sector público y el sector privado.

Frente al primer punto, es importante dejar claridad lo relacionado con el tratamiento urbanístico de desarrollo y de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo. Valga decir que, un tratamiento urbanístico es el aplicado a los suelos urbanos y de expansión urbana, que son las determinaciones del POT que, atendiendo las características físicas de cada zona considerada, establecen normas urbanísticas que definen un manejo diferenciado del territorio (Decreto 4065, 2008, art. 2. num. 6), a estas categorías de suelos. Esto quiere decir que el suelo urbano podrá ser urbano cuando está determinado en el POT.

Así las cosas, se ha estatuido como tratamientos urbanísticos, especialmente en el Distrito de Bogotá, los cuales los han adoptado mediante diferentes decretos, especialmente el Decreto 190 de 2004, en cuyo artículo 360 dispuso que se establecería los tratamientos de desarrollo, consolidación¹², renovación urbana, conservación¹³ y tratamiento de mejoramiento integral¹⁴. De esta manera, a partir del numeral 8 del artículo 1, el Decreto 075 contempla 2 tipos de tratamientos urbanísticos para el caso que nos ocupa: El primero, el de desarrollo, que son determinaciones fijadas en el POT pero también en los instrumentos que desarrollen y complementen dicho plan, como el plan parcial. Este tipo de tratamiento recaerá sobre predios urbanizables no urbanizados en el suelo urbano o de expansión urbana. El Decreto 4065, le agrega que en dichos POT o instrumentos, las normas que orientan este tratamiento urbanístico, deberán establecer las particularidades en cuanto a la “localización, usos principales, compatibles, complementarios, restringidos y prohibidos y las densidades, índices básicos de edificabilidad y demás contenidos técnicos de planificación y gestión que permitan su aplicación real”. (Decreto 4065, 2008, art. 7). El segundo tratamiento

¹²Regula la transformación de las estructuras urbanas de la ciudad desarrollada.

¹³ Define las condiciones de protección, valoración y manejo del patrimonio de la ciudad

¹⁴ Rige las actuaciones de planeamiento para la regularización de los asentamientos de origen informal. (Secretaría Distrital de Planeación, 2017).

urbanístico, es el tratamiento de renovación urbana, tendiente a la recuperación y/o transformación de las áreas ya desarrolladas de las ciudades para:

(...) detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos; promover el aprovechamiento intensivo de la infraestructura pública existente; impulsar la densificación racional de áreas para vivienda y otros usos, o garantizar a conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales, todo con miras a una utilización más eficiente de los inmuebles urbanos y con mayor beneficio para la comunidad. (Decreto 075, 2013, art. 1, num. 10)

El tratamiento urbanístico de renovación urbana se puede desarrollar mediante dos modalidades: El de reactivación y el de redesarrollo. El primero corresponde al inmueble privado edificado y al cambio de las estructuras construidas, manteniendo el trazado o los bienes de uso público. Y el segundo, el de redesarrollo, corresponde al reemplazo de las estructuras ya edificadas para instalar otros nuevos, con nuevos espacios públicos y/o privados.

De esta manera, la urbanización es un supuesto previo o un requisito de existencia y validez del suelo urbano y en ese sentido se expidió el Decreto 4065 de 2008, con la finalidad de reglamentar las disposiciones de la Ley 388 relativas a las actuaciones y procedimientos para la urbanización e incorporación al desarrollo de los predios y zonas comprendidas en suelo urbano y de expansión. De esta manera, este Decreto establece las condiciones para adelantar la actuación de urbanización: con la adopción del plan parcial o mediante la aprobación de un proyecto urbanístico general o licencia de urbanización, sin necesidad de trámite de plan parcial y cuando cuente con disponibilidad de servicios públicos y cumpla los requisitos de que dispone el artículo 4, numeral 2 y los respectivos parágrafos.

Retomando el concepto inicial que contempla el artículo 31 de la Ley 388 frente al suelo urbano, esta disposición indica que las áreas que conforman esta clase de suelo, serán delimitadas por perímetros y podrán incluir los centros poblados de los corregimientos, no obstante, en ningún caso el perímetro urbano podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios públicos o sanitario. De estos conceptos es importante hacer la siguiente contextualización:

Por perímetro urbano se entiende “la línea poligonal que encierra el suelo urbano del municipio y en donde se presentan todas las características inherentes a lo urbano”, en tanto el perímetro sanitario “es la línea que enmarca el área definida por el perímetro urbano donde se garantiza la instalación y el suministro de servicios públicos domiciliarios”. (Alcaldía de Morales, 2002. p. 322). Por su parte, el párrafo 2° del artículo 11 de la Ley 388, respecto del perímetro urbano establece que “a fin de evitar que pueda haber zonas urbanas sin posibilidad de cobertura de servicios públicos domiciliarios, en adelante el perímetro urbano no podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios” (o sanitario). En otras palabras, un elemento estructural en los POT es la clasificación del suelo, de modo que se logre diferenciar el suelo urbano del rural, dicha condición se cumple en razón de la definición del perímetro urbano de la cabecera municipal, el cual debe coincidir con el perímetro de servicios o sanitario, pues es éste el que se establece con base en la disponibilidad inmediata de los servicios públicos domiciliarios en determinada área. (Molina, 2017. p. 1).

Finalmente, respecto de los centros poblados, el Decreto 3600 de 2007 desarrolla en su capítulo IV los centros poblados rurales, estableciendo en su artículo 15 que “en el componente rural de los planes de ordenamiento o en la unidad de planificación rural se debe incluir la delimitación de los centros poblados rurales”, haciendo una remisión expresa al inciso 2° del párrafo del artículo 1° de la Ley 505 de 1999, el cual a su tenor expresa: “Para los efectos de esta ley se entiende por centros poblados los corregimientos, inspecciones de policía o caseríos con veinte (20) o más viviendas contiguas, localizados en la zona rural”.

4.2. Suelo de Expansión Urbana

El artículo 32 nos dice que, como su nombre lo indica, es el que está destinado a la expansión urbana, cuya habilitación será durante la vigencia del plan de ordenamiento, “mediante la adopción del respectivo plan parcial, en todos los casos”¹⁵. Se debe tener en cuenta, que para poder declarar esta categoría de suelo, se ha tenido que prever el crecimiento

¹⁵ Artículo 4° numeral 1, Decreto 4065 de 2008.

de la ciudad y si tiene la posibilidad de dotarlo de infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres y parques y equipamiento colectivo de interés público o social.

Dentro de esta categoría podrán incluirse, dice la norma, áreas de desarrollo concertado, a través de procesos que definan la conveniencia y las condiciones para su desarrollo mediante su adecuación y habilitación urbanística a cargo de sus propietarios. El desarrollo de estas áreas estará condicionado a su adecuación previa.

En palabras de Maldonado (2008, p. 10), “mientras la conversión de esos suelos en urbanos no se concrete mediante un plan parcial y la subsiguiente ejecución de las obras de urbanismo, el suelo continuará teniendo el régimen rural y solo le podrán ser asignados usos agrícolas o forestales, previsión que no solo está contemplada en la Ley sino que ha sido ratificada por varios planes de ordenamiento territorial municipal”.

El artículo 4° del ya mencionado Decreto 4065 de 2008, contempla que como condición para adelantar la actuación de urbanización en predios urbanizables no urbanizados, esto es, en suelos urbanos y de expansión urbana, para este último caso se requiere “la adopción del respectivo plan parcial, en todos los casos”.

4.3. Suelo Rural

El artículo 33 de la Ley 388 dice que a los suelos rurales lo constituyen los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas. Además, este tipo de suelo puede incluir la categoría de suelo suburbano.

Respecto a las zonas de reserva agrícola se refirió la Ley 12 de 1982, definiéndola en su artículo 1° como “el área rural contigua a la zona urbana, destinada principalmente a la producción agrícola, pecuaria y forestal”. Por su parte, el artículo 3° de la misma Ley, recogido igualmente por el Decreto Ley 1333 de 1986 o Código de Régimen Municipal, en su artículo 54, las cuales dispusieron:

No podrá extenderse el perímetro urbano de manera tal que incorpore dentro del área por él determinada, suelos que según la clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi pertenezcan a las clases I¹⁶, II¹⁷ o III¹⁸, ni a aquellos correspondientes a otras clases agrológicas, que sean necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal.

De la misma manera, el artículo 4° de la citada Ley 12, expresa:

Ampliación del Perímetro Urbano. Las áreas urbanas sólo podrán ampliarse utilizando suelos de los indicados en el artículo anterior, cuando se requieran en razón de las necesidades de la expansión urbana, siempre que se hubieren agotado los previstos con tal fin en el respectivo plan de desarrollo y no sea posible destinar al efecto, suelos de diferente calidad o condición.

Parágrafo. La ampliación de que trata el presente artículo deberá ser el resultado de un estudio complementario del plan integral de desarrollo, la cual no podrá entrar en vigencia sin el concepto favorable de Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", de los organismos planificadores departamentales y de las Corporaciones Autónomas Regionales correspondientes, si las hubiere.

4.4. Suelo Suburbano

Lo contempla el artículo 34 de la Ley 388 el cual dispone que en esta categoría están contenidas las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de

¹⁶ “Las tierras de la clase 1 no presentan o tienen muy pocas limitaciones para el uso agropecuario, siendo éstas de grado ligero, fácilmente corregibles. Son aptas para una amplia diversidad de cultivos adaptados a las condiciones ecológicas, así como para ganadería intensiva con pastos de corte”. (Subdirección de Agrología - IGAC, 2014. p. 5).

¹⁷ “Las tierras de la Clase 2 presentan limitaciones ligeras que pueden reducir la posibilidad de elección de plantas para cultivo y requieren prácticas de manejo fáciles de aplicar, incluyendo las de conservación, para prevenir su degradación o para mejorar la relación agua-aire”. (Subdirección de Agrología - IGAC, 2014. p. 6).

¹⁸ “La clase 3 agrupa tierras con moderadas limitaciones y restricciones para el uso por erosión, pendiente, suelo, humedad o daño, solos o combinados. Estas disminuyen las posibilidades de selección de cultivos y las épocas de siembra e implican prácticas adecuadas de labranza y cosecha”. (Subdirección de Agrología - IGAC, 2014. p. 7).

expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 142 de 1994. Podrán formar parte de esta categoría los suelos correspondientes a los corredores urbanos interregionales.

Los municipios y distritos deberán establecer las regulaciones complementarias tendientes a impedir el desarrollo de actividades y usos urbanos en estas áreas, sin que previamente se surta el proceso de incorporación al suelo urbano, para lo cual deberán contar con la infraestructura de espacio público, de infraestructura vial y redes de energía, acueducto y alcantarillado requerida para este tipo de suelo.

4.5. Suelo de Protección.

Pese a que la vocación de suelos de protección será desarrollado en el capítulo 2 del presente trabajo de investigación, en este apartado podrá darse una definición contenida en el artículo 35 de la Ley 388, la cual indica que es el constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases (urbano, de expansión urbana, rural y suburbano) que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras, para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable, para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse, (y agrega el Decreto 2372) “debido a la importancia estratégica para la designación o ampliación de áreas protegidas públicas o privadas, que permitan la preservación, restauración o uso sostenible de la biodiversidad, de importancia municipal, regional o nacional”. (Decreto 2372, 2010. art. 20).

Dispone este mismo artículo, que a pesar de que los suelos de protección no son una categoría de Áreas Protegidas del SINAP, éstos pueden ayudar a la conservación de la naturaleza y a los objetivos específicos de conservación contemplados en el artículo 6 del mismo Decreto y que se desprenden de los objetivos generales del artículo 5, esto es, a asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener la diversidad biológica, a garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para

el bienes humano y a garantizar la permanencia del medio natural, o de alguno de sus componentes, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país y de la valoración social de la naturaleza (Decreto 2372, 2010. art. 5). En este caso, establece el artículo 20, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las CAR, deberán acompañar al municipio, apoyarlo y asesorarlo en los procesos de identificación de suelos de protección y podrán designarlos como áreas protegidas bajo la categoría de manejo que establece dicho decreto y que será objeto de estudio en los capítulos subsiguientes.

Por otro lado, el Decreto 3600 de 2007 que reglamenta las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo, trae dos aspectos muy importantes que se deben tener en cuenta en el presente trabajo:

El primero, es que el artículo 2° dispone lo relacionado a los determinantes de superior jerarquía de que trata el artículo 10 de la Ley 388, con el fin de garantizar el desarrollo sostenible del suelo rural, entendiendo como desarrollo sostenible, un modelo de desarrollo económico encaminado a elevar las condiciones y la calidad de vida de la población. (Ley 99, 1993. art. 3). Lo anterior quiere decir, que las entidades territoriales en la elaboración del POT, deben dar cumplimiento a las determinantes que desarrolla el Decreto.

El segundo, es que este Decreto hace una clasificación de suelo rural de protección y de desarrollo restringido. En el suelo rural de desarrollo restringido (artículo 5°), la misma disposición normativa establece que dentro de esta categoría se podrán incluir los suelos rurales que no hagan parte de alguna de las categorías del suelo de protección, cuando reúnan condiciones para el desarrollo de núcleos de población rural, para la localización de actividades económicas y para la dotación de equipamientos comunitarios. Además, que en el componente rural del POT se podrá incluir la delimitación de las áreas de los suelos suburbanos, los centros poblados rurales, la identificación y delimitación de las áreas destinadas a vivienda campestre (con la definición de las normas urbanísticas de parcelación) y la localización prevista para los equipamientos de salud, educación, bienestar social, cultural y deporte.

Finalmente, frente a la clasificación del suelo, especialmente frente a los suelos de protección, Maldonado, Pinilla, Rodríguez y Valencia (2006):

Actualmente constituyen una expresión de la función pública del ordenamiento territorial y de la función ecológica de la propiedad, a partir de los determinantes de superior jerarquía de los planes de ordenamiento territorial municipal o de las decisiones propias de la autonomía municipal, y se traducen en una decisión o norma estructural, la clasificación del suelo. Es decir, que no se trata ya de un límite externo o de una restricción administrativa a la propiedad, sino de la configuración de su alcance y contenido y del régimen diferenciado de derechos y deberes específicos de la propiedad. (Maldonado, et al. 2006. p. 45).

Y finalizan los autores puntualizando:

Cuando el suelo de protección está ubicado en suelo urbano o de expansión, puede y debe hacer parte de los sistemas de reparto equitativo de cargas y beneficios, para asegurar un tratamiento equitativo a los propietarios y posibilitar su conversión en suelo de uso público o su gestión en función de objetivos de conservación.(Maldonado, et al. 2006. p. 46).

5. De los principios del OT Municipal

En esta plataforma que servirá de base para sustentar el presente trabajo, es necesario indicar que al O.T Municipal también le fueron asignados unos principios, de los cuales se hará una breve mención, pues los mismos han tenido un amplio abordaje en otras investigaciones. Así las cosas, el artículo 2 de la Ley 388 de 1997, los incorporó en los siguientes términos:

5.1. Función social y ecológica de la propiedad privada

La propiedad está contemplada en el artículo 58 de la Constitución Política, como una función social a la cual le es inherencia una función ecológica. Dicho artículo reza:

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, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica (...).

De lo anterior se puede decir que, pese a que la propiedad es un derecho innatural del hombre, en virtud de este artículo, éste tiene que cumplir con unas obligaciones ambientales y urbanísticas que le fueron atribuidas en razón de la función social y ecológica de la propiedad, de modo que no podrá ser una propiedad privada si no garantiza el interés público, lo cual es preciso para citar a Maldonado, et al. (2006), quienes manifestaron que estas dos disposiciones del artículo 58 constitucional, plantean una importante consideración:

La propiedad se garantiza como un derecho en el terreno de las relaciones civiles o entre particulares, mientras que en el campo del derecho público –del cual hacen parte las normas ambientales y de desarrollo territorial– se concibe, ejerce y garantiza como una función social que implica obligaciones.(Maldonado, et al. 2006. p. 31)

Por tanto, al tratar de hacer una definición de la función social y ecológica de la propiedad, debe tenerse en cuenta la restricción que hace el legislador al dominio de la propiedad, imponiéndole al propietario cargas y gravámenes necesarios para su adecuado ejercicio, de modo que estos autores concluyen diciendo:

En consecuencia, es posible afirmar que la función social –y ecológica– equivale al conjunto de responsabilidades o deberes que pueden ser y han sido incorporados a la propiedad en las normas urbanísticas y ambientales, que se concretan en cada plan de ordenamiento territorial y que configuran su alcance y contenido, y delimitan ese derecho, incluso en lo que tiene que ver con su contenido económico o expresión patrimonial. (Maldonado, et al. 2006. p. 37)

5.2. Prevalencia del interés general sobre el particular

Permite a la entidad territorial determinar cuál de los objetivos que tiene que realizar es prevalente frente a otro. Debido a que este principio es una garantía para la Administración de ordenar su territorio, el mismo se convierte en una restricción sobre el derecho de dominio.

Este principio tiene que ver también con el de la función social y ecológica de la propiedad, pues como ya se había dicho, mientras la propiedad está regido por el derecho privado (Código Civil), éste se concibe como el interés particular, sin embargo el panorama cambia cuando se establece que esa propiedad tiene una función ecológica y social, inmediatamente el tratamiento cambia a un interés general o colectivo. Esto permite pensar en que los derechos particulares no son absolutos, especialmente cuando se habla del derecho de dominio de la propiedad.

De esta manera, la Corte Constitucional ha dicho que el interés general debe mirarse en cada caso en concreto, mientras que el interés general o lo que es lo mismo el “interés social”, se relaciona de manera inmediata con la definición del Estado como social y de derecho, por tanto en cada caso concreto se debe intentar armonizar el interés general con los derechos de los particulares. (Corte Constitucional, C-053, 2001).

5.3. Reparto equitativo de cargas y beneficios

Este principio tiene su sustento en el artículo 287 de la Constitución, en el sentido de que la misma faculta a las entidades territoriales para administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Así mismo, tiene sustento en el artículo 313 Constitucional, respecto de la facultad que tienen los Concejos Municipales, de adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas, así como votar por los tributos y los gastos locales, de conformidad con la Constitución y la ley. De igual manera, con el artículo 334 de la Carta Política, relacionado con que la dirección economía está a cargo del Estado, quien deberá intervenir en la explotación de los recursos naturales, en los usos del suelo, entre otros, para racionalizar la economía y con ello conseguir un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la

calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

Igualmente, el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios se encuentra establecido en el artículo 2 y 38 de la Ley 388, el cual dispuso:

En desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen deberán establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados.

Las unidades de actuación, la compensación y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, entre otros, son mecanismos que garantizan este propósito.

De esta manera, este principio tiene sustento en dos principios más: el de solidaridad y el de igualdad. En el de solidaridad, porque conforme al Estado Social de Derecho, todos debemos contribuir a la satisfacción de las necesidades sociales. En el de igualdad, porque conforme al ordenamiento constitucional nadie debe estar obligado a recibir cargas desiguales, ni siquiera en nombre del cumplimiento del interés público. En ese sentido, el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios es la justificación para que el Estado distribuya obligaciones urbanísticas, pero no puede estar dada de forma desigual. Además, si la Administración tiene la facultad de distribuir estas obligaciones, también tiene la obligación de otorgar beneficios y evitar la desigualdad.

Estas obligaciones deben quedar contempladas en el POT, tal como se citó anteriormente en el artículo 38 de la Ley 388.

Finalmente, es importante proporcionar una definición tanto de cargas como de beneficios urbanísticos y al respecto, el Municipio de Medellín en un documento técnico de soporte del POT de 2006, dispuso:

Se consideran cargas urbanísticas las inversiones en suelos y el suelo mismo comprometido en la realización de los componentes públicos de infraestructura vial, las redes de servicios públicos, los elementos de la estructura ecológica principal, los espacios para parques, zonas

verdes públicas y áreas recreativas, los equipamientos públicos y los inmuebles de interés cultural.

Igualmente se consideran cargas urbanísticas, los costos asociados a la formulación y gestión de los procesos de planificación, tanto materiales, como sociales (y el pago *de la participación en plusvalías recaudadas por parte del Municipio*)

El Beneficio urbanístico de cualquier inmueble en el suelo urbano o de expansión, lo constituye la generación de potenciales rentas del suelo a partir del otorgamiento de derechos a utilizar aprovechamientos urbanísticos generados por las acciones de planificación derivadas del POT y sus instrumentos complementarios y/o la realización de obras públicas.

Tres eventos económicos hacen parte de este concepto de beneficio; la renta del suelo propiamente dicha, las utilidades generadas por la urbanización y las utilidades posibilitadas por la construcción, aparte de los posibles beneficios financieros. (Ventas totales del proyecto). (Alcaldía de Medellín, 2006. p. 1516)

6. De los principios en el ejercicio de competencias de las entidades territoriales

En este punto es importante dejar claridad sobre unos conceptos que se han venido tratando en el desarrollo de este marco y es que en el OT se establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, las cuales debían ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Const. 1991, art. 288), los cuales son desarrollados en las leyes 136 de 1994, 1454 de 2011, 1523 de 2012 y 1551 de 2012, ésta última que además incorpora un nuevo principio, el de complementariedad, a saber:

Principio de Coordinación: Es la armonía, articulación y coherencia que tiene que existir en el desarrollo de actividades que impliquen la garantía de los derechos fundamentales de los asociados, de parte de las entidades territoriales y las estatales de diferentes niveles.

Principio de Concurrencia: Este principio orienta el ejercicio de competencias cuando una entidad territorial y otras entidades estatales de diferentes niveles, están convocadas a cumplir una actividad de manera conjunta, pues hay un propósito común.

Principio de Subsidiariedad: Como lo ha dicho el Consejo de Estado (Rad. 1048 del 19 de marzo de 1998):

Permite que las instancias superiores de autoridad puedan intervenir en los asuntos propios de las demás instancias sólo cuando éstas se muestran incapaces de hacerlo, o, a la inversa, que los municipios puedan ejercer competencias atribuidas a otros niveles territoriales, en subsidio de éstos, cuando se cumplan plenamente las condiciones establecidas para ello.

Principio de Complementariedad: Este principio trata de complementar, perfeccionar y mejorar, el cumplimiento de la función que busca la mejor prestación del servicio, a través de mecanismos como los de asociación, cofinanciación, delegación y/o convenios

7. Instrumentos de planeación y ejercicio de competencias

Un instrumento son los diferentes métodos y procedimientos de carácter administrativo, financiero y de gestión, con los que dispone un municipio para hacer operativo su POT. (Minvivienda). Un instrumento de planeación es el POT, los Planes Parciales, las Actuaciones Urbanísticas, los Planes de Desarrollo Municipales, los Macros – MISN, los PUI, los PIDU'S, los POMCA. Estos instrumentos son fruto de la autonomía donde la entidad define el tratamiento y destino de la propiedad privada para garantizar el interés público. En este punto, se hará referencia a los cuatro primeros instrumentos y además, a los determinantes de superior jerarquía, los cuales deben tener en cuenta en la elaboración y adopción de los POT a saber:

7.1. Determinantes de superior jerarquía

Están determinados en el artículo 10 de la Ley 388, a los cuales se deben sujetar los municipios y distritos a la hora de elaborar su POT, los cuales deben orientar y regular los problemas y procesos que son evidentemente supramunicipales, siendo los principales de carácter ambiental (Maldonado, et al. 2006. p. 65). En palabras de Vásquez (2015, p. 41):

Las normas de ordenamiento territorial que se integraron al Estado de Derecho una vez se adoptó la Carta Política de 1991 se estiman como una fortaleza, no sólo desde la perspectiva en que obligan a la elaboración y adopción de los POT, sino en la forma en que los condiciona a normas de superior jerarquía como derroteros determinantes, tanto para su validez, como para la efectiva garantía de derechos humanos en el Municipio.

(...)

Por lo tanto, la gobernabilidad municipal, así como la realización de sus políticas públicas, quedan sujetas a las normas previstas en el POT, el cual a su vez debe estar determinado por normas superiores en las materias que establece la ley. Las normas de superior jerarquía para un POT en Colombia son las relacionadas con la prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos; así como también las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales. Igualmente un POT está determinado por normas sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el patrimonio histórico, el artístico, y el arquitectónico; de señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamiento para sus áreas de influencia. También se incluyen las normas sobre componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal (Artículo 10, Ley 388 de 1997)". (Vásquez, 2015, p. 41)

7.2. Plan de Ordenamiento Territorial – POT -

Una definición del POT, la da la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Vivienda y la Organización de los Estados Iberoamericanos (2016. p. 6), en los siguientes términos:

(...) es un instrumento técnico y normativo de planeación y gestión del territorio; conformado por un conjunto de acciones y políticas, administrativas y de planeación física, que orientan el desarrollo del territorio municipal en el corto, mediano y largo plazo, regulando la utilización, ocupación y transformación del espacio físico urbano y rural. Un POT es en esencia, el pacto social de una población con su territorio.

El artículo 9° de la Ley 388 define el POT 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”. Esta definición es la generalidad para denominar un POT, pues el mismo artículo da una denominación diferente, de acuerdo al número de habitantes de contenga el municipio, así:

- **POT:** Son los elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes.

- **Plan Básico de Ordenamiento Territorial –PBOT-:** Los elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes.

- **Esquema de Ordenamiento Territorial –EOT-:** Los elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

De esta manera, los POT deben contemplar 3 componentes: un componente general constituido por objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo, un componente urbano y un componente rural, que además de la anterior, debe contener las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo. (Ley 388, 1997, art. 11).

7.3. Planes Parciales

Están reglamentados en el Decreto 2181 de 2006, que fue modificado parcialmente por los Decretos 4300 de 2007 y 1478 de 2013 y son:

(...) 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, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la presente ley. (Ley 388 de 1997, art. 19).

Otro concepto es el siguiente:

El plan parcial definirá los objetivos y directrices urbanísticas (espacio público, alternativas de expansión, estímulos a los propietarios e inversionistas para el mejor aprovechamiento de los inmuebles y los programas y proyectos urbanísticos entre otros), las normas urbanísticas específicas, las características del espacio público, el trazado de vías y la adopción de instrumentos de manejo del suelo (captación de plusvalías, reparto de cargas y beneficios, evaluación financiera de las obras). (Molina & Albarracín, 2008, p. 8)

Los planes parciales tienen un procedimiento contemplado en el artículo 27 de la ley 388, esto es, que sean elaborados por las autoridades de planeación del municipio o distrito, o por las comunidades o los particulares interesados. Luego, este plan se somete a la aprobación de la autoridad ambiental correspondiente y posteriormente pasa al Consejo Consultivo de Ordenamiento para que emita un concepto y formule recomendaciones dentro de los 30 días hábiles siguientes. Mientras este tiempo transcurre, el municipio debe surtir la información pública, convocando a los propietarios y vecinos para que éstos expresen recomendaciones y observaciones. Finalmente, una vez aprobado, el Alcalde adoptará dicho plan parcial mediante Decreto.

El plan parcial finalmente es “el instrumento más importante 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, et al. 2006. p. 73).

7.4. Unidad de Actuación Urbanística – UAU-

Definida por el artículo 39 de la Ley 388, como:

(...) el área conformada por uno o 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.

El Decreto 1507 de 1998, además de referirse a los planes parciales, desarrolló igualmente, lo relacionado con las UAU y fijó unos trámites adicionales a los contemplados en la Ley 388, razón por la cual el Decreto 2320 de 2000 lo derogó “con el objeto de incentivar la reactivación del sector inmobiliario y de la construcción”, ya que, tal parece que el procedimiento que incorporaba el primer Decreto eran más dispendiosos y requería más trámites que el que incorporaba la misma Ley 388.

(...) con las anteriores consideraciones se observa la integración y relación directa entre los instrumentos de planificación con los de gestión del suelo, estableciendo claramente que los primeros desarrollan y complementan las políticas, objetivos y estrategias del P.O.T. y concretizan la norma urbanística en áreas específicas del suelo urbano o de las zonas de expansión, y los segundos, permiten establecer los mecanismos para el reparto equitativo de cargas y beneficios (los aprovechamientos específicos del suelo y el cálculo de las plusvalías). (Molina & Albarracín, 2008. p. 74).

Los autores indican que, los Planes Parciales y las UAU, cumplen esta doble función (de instrumento de gestión del suelo y planeamiento)

7.5. Planes de Desarrollo

Antes de la Constitución Política de 1991, la adopción de los planes de desarrollo venía, incluso, desde el Decreto Ley 1333 de 1986 o Código de Régimen Municipal, en cuyo artículo 30 dispuso:

Igualmente, a iniciativa del Gobierno la ley determinará lo relativo a planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas de los Municipios, y podrá también atendiendo sus categorías, conforme al artículo 198, otorgar exclusivamente al Alcalde la iniciativa de los proyectos de acuerdo sobre determinadas materias. (Const.1991, art. 189, inc. 2).

De igual manera, en su artículo 43 expresó: “La ejecución de planes de desarrollo urbano y la constitución de reservas para futuras extensiones de las ciudades, o para la protección del sistema ecológico, son motivos de utilidad pública o interés social”.

Por su parte, el artículo 339 constitucional consagró los planes de desarrollo y dijo que debía existir un Plan Nacional de Desarrollo y en el inciso 2º, dispuso que “las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo”.

(...) el plan de desarrollo se puede definir como el instrumento rector de la planeación nacional y territorial, que sirve como fundamento normativo de las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales necesarias para el desarrollo integral y sustentable del país, que responden a los compromisos adquiridos en los programas de gobierno.

(...) es el instrumento de planificación que orienta el accionar de los diferentes actores del territorio durante un período de gobierno; en este se expresan los objetivos, metas, políticas,

programas, subprogramas y proyectos de desarrollo, los cuales no sólo son el resultado de un proceso de concertación, sino que responden a los compromisos adquiridos en el Programa de Gobierno y a las competencias y recursos definidos tanto por la Constitución como por la Ley. (DNP & ESAP, 2007. p. 21).

Constitucionalmente, a las entidades territoriales les fue asignada la atribución de presentar y adoptar un plan de desarrollo, es así como en el departamento le corresponde al Gobernador presentar los proyectos de ordenanza para adoptar los planes de desarrollo a la Asamblea (artículo 305, numeral 4) y ésta los adoptará (artículo 300, numeral 3). Lo mismo ocurre con el municipio, donde el Alcalde presenta estos proyectos de acuerdo al Concejo (artículo 315, numeral 5) y éste lo adopta (artículo 313, numeral 2).

Por su parte, la Ley 152 de 1994 que establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y en aras de reglamentar el artículo 339 constitucional, fue creada con el propósito de establecer los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo. Es así como ésta inicia con el Plan Nacional de Desarrollo y luego con los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales, los cuales, pese a la autonomía de dichas entidades, “deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar la coherencia”. (Ley 152, 1994, art. 32).

A propósito de las competencias, el artículo 3 de la Ley 1551 de 2012, que modificó el artículo 6 de la Ley 136 de 1994, le asignó a los Municipios unas funciones y en el numeral 2 expuso:

Elaborar los planes de desarrollo municipal, en concordancia con el plan de desarrollo departamental, los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas, incorporando las visiones de las minorías étnicas, de las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerables presentes en su territorio, teniendo en cuenta los criterios e instrumentos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales y Usos Agropecuarios –UPRA–, para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, según la ley orgánica de la materia.

En el numeral 9 dispuso:

Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años.

Por su parte, el artículo 25 de la Ley 388 de 1997, dispone la aprobación de los planes de ordenamiento y expresa que éste se encuentra en cabeza de los Concejos Municipales previa presentación del Alcalde, cuando se haya surtido las etapas de participación democrática y de concertación interinstitucional, desarrollada en el artículo 24 de la misma Ley, esto es, aprobación por parte de la CAR o Junta Metropolitana si el municipio hace parte de un área metropolitana, para los asuntos de su competencia; posteriormente, la aprobación del Consejo Territorial de Planeación. Finalmente, dispone el artículo 26 que si el Concejo no adoptó ninguna decisión habiendo transcurridos 60 días de su presentación, el alcalde podrá aprobar el POT mediante decreto.

Capítulo 1

El caso del Plan Parcial La Aurora y su colindancia con la Reserva de Río Blanco: Una aproximación desde el marco constitucional, legal y reglamentario vigente del ordenamiento territorial y ambiental

El método de investigación del estudio de caso exige un conocimiento exhaustivo y sistemático de todos los elementos que conforman el evento problemático que se pretende analizar. De esta manera, en este capítulo se busca describir y analizar de la forma más completa posible los acontecimientos y actuaciones que configuraron el conflicto entre la protección de la Reserva Forestal de Río Blanco y el desarrollo de Plan Parcial de La Aurora, que pretende construir 2300 viviendas en una zona que colinda con esta área protegida, conflicto que provocó la presentación de una acción popular por parte de un grupo de ciudadanos en defensa de sus derechos colectivos.

Con este propósito, este capítulo comienza por detallar el desarrollo normativo del OT de Manizales desde su primer POT expedido en 2001, para después adentrarse en la revisión de 2003, que reclasificó el sector de La Aurora como zona de expansión urbana. En este punto se profundiza en las características de este sector, la forma en que ejercieron sus competencias las entidades implicadas y los posibles conflictos de intereses ocurridos en el proceso de revisión del POT. Seguidamente se caracteriza la Reserva Forestal de Río Blanco y el Plan Parcial La Aurora, y se analiza la sustancial revisión del POT efectuada en 2017, que retira a La Aurora de los suelos de expansión urbana del municipio, pero mantiene la vigencia del Plan Parcial. El capítulo se cierra con un recuento minucioso del desarrollo de la Acción Popular que cursa desde 2012 ante el Tribunal Administrativo de Caldas por la posible vulneración a los derechos colectivos de los accionantes causada por el desarrollo del proyecto de viviendas en la zona de colindancia con la Reserva Forestal de Río Blanco.

1.1. El POT de 2001

Manizales estrenó su primer POT en 2001. Mediante el Acuerdo 508 de ese año, el Concejo municipal aprobó este instrumento de planeación territorial establecido por la Ley 388 de 1997, normativa que había otorgado un plazo de 18 meses para que todos los municipios del país adoptaran un plan de acuerdo al tamaño de su población.

La Ley 388, que modernizó la planeación y el ordenamiento del territorio municipal, apuntaba a que los POT fueran producto de una participación activa de la ciudadanía y de instituciones de diversos ámbitos¹⁹. Por eso, no es de extrañar que el preámbulo del Acuerdo 508 dedique seis de sus nueve considerandos a enunciar las instancias de participación y concertación que había surtido el flamante POT, especificando que tras la concertación con Corpocaldas y la evaluación por parte del Consejo Territorial de Planeación, se convocó “a más de quinientas organizaciones gremiales, comunitarias, cívicas, profesionales, a las Juntas de Acción Comunal, a las Juntas Administradoras Locales, a Organizaciones No Gubernamentales y a entes descentralizados, para la integración de las mesas de participación” (Concejo de Manizales, 2001, p.2).

De acuerdo a los considerandos introductorios del Acuerdo 508 de 2001, entre el 27 de septiembre y el 26 de octubre de 2000 se registraron 168 personas para las mesas de trabajo, para un total de 1.400 asistentes a las sesiones desarrolladas en ese mes. En el periodo del 26 de enero al 28 de febrero de 2001 se llevó a cabo el proceso de formulación del plan se realizaron seis sesiones diarias durante 26 días, con una participación media diaria de 112

¹⁹ En efecto, la Ley 388 prevé la participación activa de ciudadanos y de instituciones de diverso orden. Así, en el artículo 22 se faculta a las organizaciones cívicas reconocidas de grupos de vecinos de barrios o veredas a nombrar representantes que transmitan sus propuestas para los componentes urbano y rural del POT en su fase de formulación. Una vez adoptado el plan, las organizaciones vecinales conservan la posibilidad de proponer usos del suelo en micro zonas cuando lo autorice el POT; proponer planes parciales y ejercer veeduría ciudadana. Por otra parte, el artículo 23 consagra la obligación de las oficinas de planeación departamentales de prestar apoyo a los municipios con población inferior a los treinta mil habitantes en la elaboración del POT. Finalmente, en el artículo 24 se estructura el sistema de concertación y consulta del plan antes de ponerlo en consideración del Concejo Municipal: comienza con una consulta a la autoridad ambiental en los temas de su competencia, quien podrá objetarlo por razones técnicas. Simultáneamente, en los municipios que pertenecen a un área metropolitana, se debe someter el proyecto de POT a concertación con la Junta Metropolitana, quien debe aprobar su armonía con los planes y directrices metropolitanas. Una vez concertado el plan con estas dos instancias, se pone a consideración del Consejo Territorial de Planeación, que debe rendir un concepto con recomendaciones. Paralelamente a estas instancias de concertación, la administración municipal debe solicitar opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesiones, además de realizar convocatorias públicas y audiencias para la discusión de plan con las juntas administradoras locales, entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio.

personas, para un total de 3083 asistentes. Este instrumento de planeación precedido de tanta intervención ciudadana se abstuvo de clasificar suelos de expansión urbana, señalando expresamente en su artículo 11:

(...) durante la vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial que se adopta por medio del presente acuerdo, no se destina ninguna porción del territorio municipal como suelo de expansión urbana. Para definir la incorporación de áreas del suelo rural y/o del suelo suburbano como de suelo de expansión urbano, deberá iniciarse un procedimiento de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial adoptado por medio del presente acuerdo.

La importancia de los suelos de expansión urbana estriba en que permiten convertir los suelos rurales en urbanos a través de un Plan Parcial que los dote del urbanismo²⁰ y los servicios públicos necesarios. El artículo 32 de la Ley 388 define esta clase de suelo como el “que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento”, entendiendo a su vez que la conversión a suelo urbano implica, en los términos del artículo 31 de la misma ley “(...) las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el plan de ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso”.

En este paso de la clasificación rural a urbana se concentran muchos de los problemas de corrupción en los POT, porque al cambiar la clasificación de un suelo rural a expansión urbana o urbano, se pueden generar cuantiosas ganancias al propietario, al punto que la propia Ley 388 considera el cambio de la clasificación del suelo como uno de los hechos generadores de plusvalía (artículo 74).

La clasificación del suelo es tan crucial para el OT que el artículo 12 de la Ley 388 lo considera parte del contenido estructural del POT, el cual a la luz del artículo 28 de la misma normativa, debe tener una vigencia de largo plazo “el correspondiente a tres (3) períodos

²⁰ El artículo 2 del Decreto 4065 de 2008 y el artículo 1 del Decreto 075 de 2013 definen la actuación de urbanización como aquella que “Comprende el conjunto de acciones encaminadas a adecuar un predio o conjunto de predios sin urbanizar para dotarlos de la infraestructura de servicios públicos domiciliarios, vías locales, equipamientos y espacios públicos propios de la urbanización que los hagan aptos para adelantar los procesos de construcción.

constitucionales de las administraciones municipales y distritales”. Similares precauciones tomó el POT de Manizales en su artículo 115 frente a la revisión de las normas urbanísticas allí consagradas:

Todas las decisiones y definiciones de política del contenido estructural del componente general se traducen en normas urbanísticas estructurales, que prevalecen sobre las demás normas urbanísticas y solo pueden modificarse con motivo de la revisión general del plan o, excepcionalmente, a iniciativa del Alcalde, cuando por medio de estudios técnicos se demuestre que debido a cambios en las circunstancias y evolución del municipio, dicha modificación resulta necesaria (Concejo de Manizales, 2001).

Las normas estructurales son las de mayor rango dentro de los POT, por cuanto desarrollan la planeación y ocupación del territorio a largo plazo. Son las normas que definen el modelo de ciudad (entendiendo ésta como la interacción entre las zonas urbanas y las rurales) que se busca implementar a través del POT, lo que implica su prevalencia sobre las demás y su vigencia en el tiempo. El artículo 15 de la Ley 388 de 1997 las define: “Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las estrategias de mediano plazo del componente urbano. Prevalecen sobre las demás normas”. El mismo artículo señala de forma enunciativa las principales normas estructurales que componen el POT:

- 1.1. Las que clasifican y delimitan los suelos, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV de esta Ley.
- 1.2. Las que establecen áreas y definen actuaciones y tratamientos urbanísticos relacionadas con la conservación y el manejo de centros urbanos e históricos; las que reservan áreas para la construcción de redes primarias de infraestructura vial y de servicios públicos, las que reservan espacios libres para parques y zonas verdes de escala urbana y zonal y, en general, todas las que se refieran al espacio público vinculado al nivel de planificación de largo plazo.
- 1.3 Las que definan las características de las unidades de actuación o las que establecen criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación e incorporación posterior,

incluidas las que adoptan procedimientos e instrumentos de gestión para orientar, promover y regular las actuaciones urbanísticas vinculadas a su desarrollo.

1.4 Las que establecen directrices para la formulación y adopción de planes parciales.

1.5 Las que definan las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, las que delimitan zonas de riesgo y en general, todas las que conciernen al medio ambiente, las cuales en ningún caso, salvo en el de la revisión del plan, serán objeto de modificación (Ley 388, 1997, art. 15).

Las normas estructurales buscan la realización del componente general del POT, que se encuentra consagrado en el artículo 12 de la Ley 338 de 1997. Este componente actúa como la columna vertebral del POT, toda vez que en él se consignan los objetivos y estrategias territoriales a largo plazo del desarrollo municipal; la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y de los recursos naturales. Igualmente, en el contenido estructural que hace parte del componente general, se diseña “la estructura urbano-rural e intraurbana que se busca alcanzar a largo plazo” (Ley 388, 1997, art. 12). El diseño de esta estructura se realiza a través de la clasificación del suelo en urbano, rural y de expansión urbana, la especificación de los sistemas de comunicación entre lo urbano y lo rural, la determinación de las zonas de alto riesgo, las áreas de reserva y protección al ambiente y la localización de las infraestructuras básicas para garantizar las relaciones funcionales entre asentamientos.

En la jerarquía de las normas urbanísticas trazada por la Ley 388 de 1997, las normas estructurales se encuentran en la cúspide, seguidas de las normas urbanísticas generales (que se enfocan en zonas concretas del territorio) y complementarias (se dirigen a predios concretos).

Debido a que la planificación de un territorio es una tarea continua a corto, mediano y largo plazo, las normas estructurales gozan de una vigencia superior a las demás normas urbanísticas. Sobre ello, el artículo 15 de la Ley 388 de 1997 señala que su modificación “sólo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados”.

En el mismo sentido, el artículo 28 de la precitada Ley puntualiza que el contenido estructural del plan (del que hacen parte, como ya se señaló, las normas estructurales), “tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como mínimo el correspondiente a tres periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones” (Ley 388, 1997, art. 28).

1.2. Primera revisión del POT de Manizales en 2003

La existencia de estas cláusulas casi pétreas para la modificación del POT no fue obstáculo para que la nueva administración municipal que llegó al poder en 2003 hiciera una revisión profunda del POT en su primer año de gobierno.

Amparados en el evento catastrófico que conmovió a Manizales en marzo de 2003, cuando un alud de tierra causado por las lluvias sepultó varias decenas de casas dejando una veintena de muertos (El Tiempo, 2003), la administración municipal promovió la revisión del POT para adaptarlo “frente a la nueva realidad del municipio”, como lo denomina el Documento Técnico de Soporte de la revisión del POT (Alcaldía de Manizales, 2003, p.138). La “nueva realidad”, que surge apenas dos años después del POT de 2001 está:

(...) determinada por unas variables analizadas en diferentes estudios, como:

1. Revisión de las zonas aptas para el desarrollo.
2. Zonas con tratamiento geotécnicos.
3. Los derivados por el evento catastrófico sucedido en la ciudad los días 18 y 19 de marzo de 2003, y que por medio del decreto N° 0055 del 25 de marzo de 2003, fuese declarada la urgencia manifiesta. Posteriormente, ante las gestiones llevadas a cabo por la administración Municipal, la presidencia de la república, por medio del decreto Presidencial N° 1080 del 30 de abril de 2003, declaró la existencia de una situación de desastre de carácter municipal en el Municipio de Manizales – Departamento de Caldas.
4. De las zonas aptas para el desarrollo no se determinaron, las que debían ser exclusivamente para vivienda de interés social.

5. El Plan estaba dirigido básicamente a las VIS y no tenía en cuenta la Vivienda en general.

6. Análisis para la incorporación de zonas suelo de expansión urbana para la localización de asentamientos humanos.

7. Análisis para la definición de políticas y estrategias que conlleven a la determinación de procesos de redensificación a través de tratamientos de renovación urbana, redesarrollo y mejoramiento.” (Alcaldía de Manizales, 2003, p.138-139) (Resaltado propio).

Se debe recordar que el primer POT de Manizales, que llevaba menos de dos años de vigencia y había sido fruto de una intensa participación ciudadana e institucional, no preveía la existencia de suelos de expansión urbana para el municipio dentro del componente estructural del POT, por lo que incorporaba una visión de ciudad a largo plazo (Ley 388, 1997, art. 28).

El Documento Técnico de Soporte de la revisión del POT de 2003 calculó que el incremento de población en los próximos nueve años sería de 34.077 personas, hasta alcanzar los 397.816 habitantes, concluyendo que la necesidad de vivienda sería de 18.559 unidades adicionales (Concejo de Manizales, 2003b, p. 4). En el mismo sentido, establecen que el déficit de viviendas para el momento de la formulación del Documento Técnico de Soporte era de 4.045, que incluye el déficit de viviendas por reubicación y por hacinamiento. Partiendo de este cálculo estiman que la ciudad requiere 352 hectáreas para construir viviendas en los próximos nueve años (Concejo de Manizales, 2003b, p. 4).

Con base en este diagnóstico y en las dificultades de los terrenos donde se asienta la ciudad, la revisión del POT de 2003 plantea como estrategia a mediano y largo plazo que:

(...) el desarrollo urbano se debe producir en las zonas más aptas desde el punto de vista ambiental y no necesariamente en las zonas adyacentes al casco urbano actual. (...) Esto implica que la expansión se pueda producir en zonas que hoy son rurales (Concejo de Manizales, 2003b, p. 3).

De esta manera se apuesta por un modelo urbano que el Documento Técnico de Soporte denomina “Ciudad Municipio” (Concejo de Manizales, 2003b, p. 7), donde se dirige el crecimiento hacia algunas áreas adyacentes al perímetro urbano y a la ocupación de áreas

aptas para el desarrollo de la ciudad ubicadas en zonas rurales, además de la densificación de algunas zonas. Se trata de una visión de ciudad que va en contravía de las tendencias actuales del urbanismo (Salazar Ferro, 2001), donde se prefiere frenar la expansión de las ciudades apostando por un crecimiento en altura que densifique las áreas ya consolidadas. Esta es la visión que se ha adoptado en los POT de Bogotá y Medellín, considerados referentes del urbanismo en Colombia. Partiendo de esta visión de ciudad, el POT de 2003 propone como solución al déficit habitacional a través de:

(...) el desarrollo de programas de vivienda por medio de tratamientos de renovación urbana, redesarrollo y la densificación en sectores de localización estratégica o con buena dotación de infraestructura y transporte. Incorporar terrenos del suelo rural como suelo de expansión urbana, para generar proyectos urbanísticos por medio de Planes parciales. (Concejo de Manizales, 2003b, p.140).

Fue así como se introdujo el artículo 7° del Acuerdo 573 de 2003 que modifica el artículo 11 del POT de 2001 para reclasificar unos suelos rurales de expansión urbana:

(...) el sector de la Aurora (polígono 4), sector del Rosario (Polígono 5), y sector de la Vereda Colombia (polígono 6); en todo caso para su desarrollo debe ser presentado a la administración Municipal, el respectivo Plan Parcial para su estudio y aprobación sector de la Aurora (polígono 4), sector del Rosario (Polígono 5), y sector de la Vereda Colombia (polígono 6); en todo caso para su desarrollo debe ser presentado a la Administración Municipal, el respectivo Plan Parcial para su estudio y aprobación.

1.3. El polígono de La Aurora

El suelo de expansión del sector La Aurora, denominado polígono 4 en el POT de 2003, está ubicado al nordeste de Manizales y se compone de varios predios de carácter rural, entre los cuales destaca por su tamaño la hacienda La Aurora.

Esta hacienda, con un área total de 67 hectáreas, es donde se desarrolla concretamente el Plan Parcial que centra el interés de este trabajo de investigación. El Plan Parcial ocupa

25.95 hectáreas, de las cuales 23.91 pertenecen a La Aurora, es decir el 92% de todo el desarrollo habitacional (Anexo 6: Decreto 0289 de 2015, p.19). Es propiedad de la familia Vélez Jaramillo: Isabel Jaramillo de Vélez y sus hijos María del Rosario, María del Pilar, Pablo y Juliana Esther Vélez Jaramillo, además de Álvaro Velásquez Vélez y Elsa María Uribe Gómez, según se desprende del folio de matrícula inmobiliaria consignado en la licencia de construcción contenida en Resolución No. 17-2-0434-LC de la Curaduría Segunda de Manizales (Anexo 5). Se encuentra ubicada en el extremo nordeste del polígono de expansión urbana, muy cercana a la Reserva Forestal Protectora de Río Blanco, incluso, colinda directamente con la Reserva en un tramo de 150 metros, donde únicamente los separa la Quebrada Olivares.

En la siguiente imagen tomada del POT de Manizales de 2003, puede observarse en color rojo la zona concreta del Plan Parcial y, en color amarillo, al área en la que existe colindancia directa entre el Plan y la Reserva de Río Blanco.

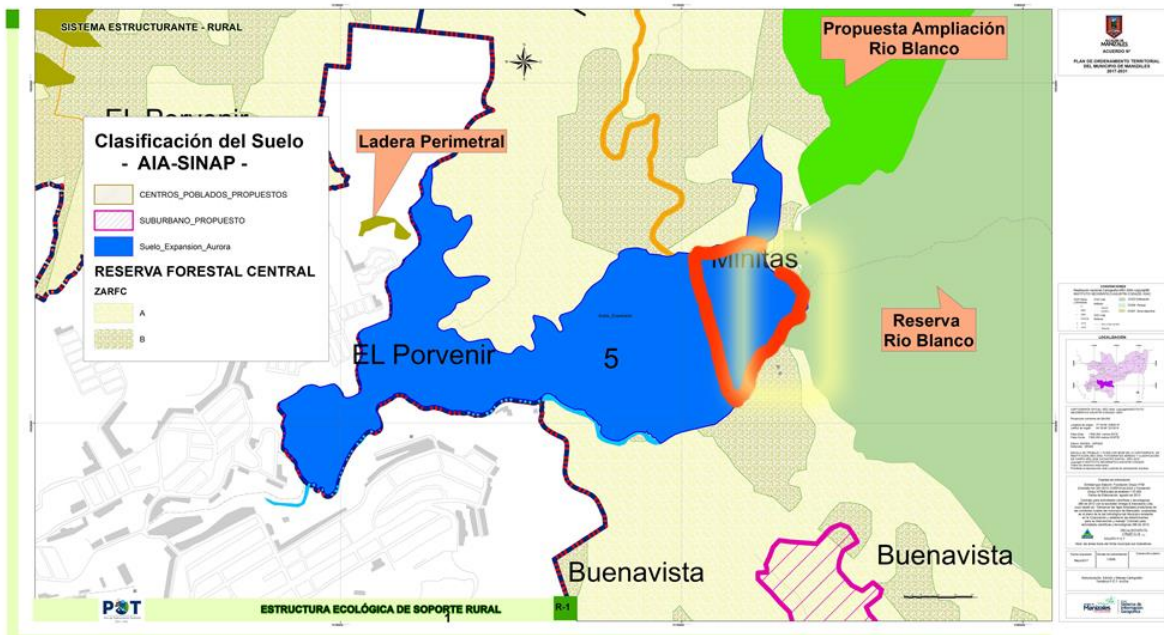


Figura 1.

Fuente: Concejo de Manizales (2003): Acuerdo 573 de 2003, por medio del cual se modifica el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Manizales.

La inclusión de La Aurora dentro de los suelos de expansión urbana resulta sorprendente cuando se examinan los criterios técnicos que se tuvieron en cuenta para la determinación de los suelos de expansión:

- Posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial y de transporte, áreas libres, parques, equipamiento colectivo de interés público, social y de espacio público requerido.
- Los sectores deberán estar incluidos dentro de la cobertura de dotación de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con los planes de expansión de las redes de servicios de acueducto, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
- Inexistencia de restricciones ambientales en lo concerniente a zonas expuestas a altas amenazas” (Concejo de Manizales, 2003b, p. 67).

Y es que el polígono La Aurora se encuentra desconectado de la malla vial del municipio y rodeado de suelos rurales. De hecho, dentro del Plan Parcial aprobado para su desarrollo se especifica la necesidad de construir una carretera de casi un kilómetro de longitud entre La Aurora y la calle 67 en el barrio La Sultana, donde se conecta con la malla vial del municipio. Se trata de una vía de 950 metros construida por el promotor del proyecto que recorrerá una zona completamente rural y que únicamente servirá para conectar la nueva ciudadela con el resto de la ciudad de Manizales.

1.4. Concertación de la revisión del POT de 2003 con la autoridad ambiental

La Ley 388 diseñó una arquitectura institucional para la aprobación de los planes de ordenamiento que busca una especie de sistema de pesos y contrapesos. Así, en su artículo 24 consagra las distintas instancias de concertación y consulta que debe surtir el proyecto de POT o su revisión: es el alcalde municipal a través de la oficina de planeación quien coordinar la formulación del proyecto. Una vez elaborado, éste se somete a consideración de la CAR o la autoridad ambiental correspondiente para que apruebe los asuntos ambientales dentro del ámbito de su competencia. La autoridad ambiental está facultada para objetar el proyecto de POT por razones técnicas y basadas en estudios previos. En caso de objeción, la

administración municipal puede apelar dicha decisión ante el Ministerio de Medio Ambiente. Esta etapa del proceso es lo que se conoce como la concertación del POT en asuntos ambientales.

Simultáneamente a la revisión por parte de la autoridad ambiental, el proyecto de POT es concertado con la Junta Metropolitana en los municipios que pertenezcan a estas áreas. Una vez aprobado por la autoridad ambiental y la Junta Metropolitana en los casos que proceda, el proyecto se somete a consideración del Consejo Territorial de Planeación, que debe rendir concepto y señalar observaciones. Durante este periodo de revisiones, la administración municipal debe solicitar opiniones a los gremios económicos y profesionales y juntas administradoras locales, además de adelantar convocatorias públicas para la discusión del proyecto de POT. Sólo cuando se haya cumplido con el trámite ante estas instancias será posible someter el proyecto a consideración del Concejo Municipal.

En este sentido, en el trámite de revisión del POT en 2003, Corpocaldas tenía la oportunidad y la obligación de hacer observaciones a las modificaciones del POT de Manizales, especialmente en lo referente a la declaratoria de un suelo de expansión urbana en colindancia con la Reserva Forestal de Río Blanco. Sin embargo, en torno a este polémico punto, la Corporación únicamente hizo algunas consideraciones en torno a la presentación de la información:

En el Artículo 11, suelo de expansión urbana, referir su delimitación a coordenadas planas o geográficas (consignar la información en el documento técnico de soporte), generar cartografía con los polígonos definidos como suelo de expansión urbana e incluir el suelo de protección en los mismos (en caso de existir), en escala 1:2.000. (Anexo 9: Corpocaldas, 2003)

La autoridad ambiental encargada de la administración y protección de la Reserva Río Blanco no se pronunció, objetó ni propuso alternativas a la declaración de una zona de expansión urbana que limita directamente con un área protegida, a pesar del evidente conflicto entre usos de suelos que plantea la existencia de un área urbana en vecindad con una reserva forestal protectora. La única advertencia de Corpocaldas sobre los nuevos suelos de expansión urbana fue de carácter meramente formal.

1.5. Conflicto de intereses

Se debe advertir que el objeto del presente trabajo de investigación no pretende establecer responsabilidades penales, fiscales o disciplinarias. Sin embargo, siendo fieles a la realización de una descripción ajustada a todos los elementos que integran el caso de La Aurora se hace necesario mencionar que para el 2003 el Gerente de la Empresa de Servicios Públicos Aguas de Manizales era el señor Jorge Alberto Vélez Jaramillo, hermano y apoderado de los propietarios del predio La Aurora, según se desprende de Resolución No. 17-2-0434-LC de la Curaduría Segunda Urbana de Manizales, por medio de la cual se concede licencia de construcción para el proyecto La Aurora (Anexo 5: Curaduría Segunda de Manizales, 2017).

Para la aprobación del Plan Parcial, los desarrolladores del proyecto tenían que entregar un certificado de disponibilidad de servicios públicos por parte de la empresa Aguas de Manizales, como en efecto sucedió el 16 de abril de 2015, como consta en la licencia de construcción precitada. Aunque se debe advertir que para esa fecha el ingeniero Vélez Jaramillo ya no era gerente de la ESP.

Después de dejar la gerencia de la ESP, el señor Vélez Jaramillo ocupó una silla en el Consejo Directivo de Corpocaldas como representante del sector privado en 2014 y 2015 (Corpocaldas, 2014 y 2015). El ejercicio de este cargo resulta especialmente problemático si se tiene en cuenta que entre 2014 y 2015 se realizó la concertación ambiental entre Corpocaldas y los desarrolladores del Plan Parcial para los asuntos ambientales del proyecto. De hecho, el señor Jorge Alberto Vélez Jaramillo fue el ingeniero encargado de adaptar el Plan Parcial en el aspecto ambiental, de acuerdo a las modificaciones propuestas por Corpocaldas (Anexo 1: Vélez Jaramillo, J.A., 2015). El acta de concertación de asuntos ambientales del Plan Parcial La Aurora fue proferida por Corpocaldas el 8 de mayo de 2015, cuando todavía el ingeniero Vélez Jaramillo ocupaba una silla en el Consejo Directivo de la Corporación y al tiempo era el principal impulsor del Plan Parcial.

Finalmente, no sobra mencionar que sobre el ingeniero pesa una condena de 32 meses de cárcel proferida por la Corte Suprema de Justicia por peculado por apropiación cuando

ostentaba el cargo de Gerente de Aguas de Manizales (Corte Suprema de Justicia, SP2181, 2017).

El ingeniero Vélez Jaramillo, aunque no aparece actualmente como propietario de La Aurora, si figura como apoderado de los titulares del dominio, que son sus hermanos y su madre. Mientras ejercía como Gerente de Aguas de Manizales el predio familiar La Aurora dejó de ser calificado como suelo rural para convertirse en suelo de expansión urbana. Cuando se adelantaban las gestiones de aprobación del Plan Parcial para urbanizar la hacienda y construir miles de viviendas, el ingeniero Vélez Jaramillo ocupaba una silla en el Consejo Directivo de Corpocaldas, que era la entidad competente para aprobar el Plan Parcial en los asuntos ambientales. Todo esto sin perder de vista que el Consejo Directivo es el órgano de administración de la CAR (Corpocaldas, 2009, artículo 23) que además ejerce las funciones de determinar la estructura interna de la entidad, establecer la planta de personal y aprobar el reconocimiento de primas a que tienen derecho los empleados, entre otras (Corpocaldas, 2009, artículo 32).

1.6. Revisión del POT en 2007

Pese a la vocación de planificación a largo plazo que ostenta el POT, la llegada de una nueva administración municipal en 2006 marcó una nueva revisión de este instrumento. Amén de otras modificaciones, en lo que interesa a este trabajo corresponde mencionar que el Acuerdo 663 de 2007 introdujo en su artículo 4º, modificadorio del artículo 7 del Acuerdo Municipal Nro. 573 de 2003, que a su vez modificaba el artículo 11 del Acuerdo Municipal 508 de 2001, dos nuevos polígonos como suelo de expansión: los sectores de Morrogacho y Betania. Los tres suelos de expansión clasificados en el POT de 2003, entre los que se encontraba La Aurora, se mantenían incólumes.

1.7. Reserva de Río Blanco

Denominada oficialmente “La Reserva Forestal Protectora de Río Blanco y Quebrada Olivares”, en su Plan de Manejo (Corpocaldas, 2010) está ubicada en la región sur del

departamento de Caldas, en el municipio de Manizales y limitando con los municipios de Neira y Marulanda. Cuenta con un área aproximada de 4.932 hectáreas, distribuidas entre los 2150 y los 3700 metros sobre el nivel del mar. Al interior de la reserva habitan cien personas, ninguna de ellas es propietaria de la tierra (Corpocaldas, 2010, p. 27).

Fue declarada Reserva Forestal Protectora el 25 de julio de 1990 a través del Acuerdo Nro. 0027 de la Junta Directiva del INDERENA y avalada por la Resolución Ejecutiva Nro. 66 del 6 de abril de 1992 del Ministerio de Agricultura. Este documento delimita la Reserva y señala que el suelo se debe destinar a bosques naturales o artificiales con el fin de proteger el recurso forestal y las fuentes de agua (Corpocaldas, p. 38).

El Plan de Manejo explica que no existe claridad jurídica en torno a la administración de la Reserva “puesto que la normatividad vigente es poco precisa en el tema de administración. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Corpocaldas, delegan en la Alcaldía de Manizales la administración” (Corpocaldas, 2010, p. 40).

La Reserva de Río Blanco tiene una importancia capital en la protección del recurso hídrico, al punto que suministra el 35% del agua que consume Manizales (Corpocaldas, 2010, p. 14). Compuesta en su parte alta por páramos y en su parte media por bosques de niebla, la Reserva actúa como una esponja y un gran reservorio de agua para la cuenca del Río Chinchiná, de gran importancia para el departamento de Caldas, donde ocupa el 14% del territorio (Corpocaldas, 2016).

Además, Río Blanco es fundamental como corredor biológico entre el Parque Nacional Los Nevados y las zonas boscosas de Manizales, Neira y Villamaría, lo que favorece la biodiversidad regional (Corpocaldas, 2010, p.14). El Plan de Manejo de la Reserva reconoce que se trata de una de las zonas con mayor biodiversidad de un país mega diverso como es Colombia. Se tienen reportadas 344 especies de aves (Corpocaldas, 2010, p.46), lo que la convierte en uno de los lugares más importantes del mundo para el avistamiento de aves (El Tiempo, 2009). La riqueza biológica de Río Blanco es sumamente frágil y constituye una de las regiones naturales más amenazadas y menos estudiadas (Corpocaldas, 2010, p.13).

1.8. Sustracción de la Reserva Central

El proyecto de La Aurora se mantuvo inactivo durante casi una década desde la declaración del polígono como suelo de expansión urbana. Los primeros pasos para la materialización del Plan Parcial comenzaron a darse en 2010, cuando la Alcaldía de Manizales solicitó registrar ante el Ministerio de Ambiente la sustracción del área de La Aurora de la Reserva Forestal Central declarada por la Ley 2° de 1959. Si bien las particularidades de este tipo de reservas serán estudiadas en el capítulo siguiente, en este acápite interesa mencionar que la Resolución 763 de 2004 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial declaró sustraídos de las reservas forestales nacional establecidas en la Ley 2° de 1959 todos los suelos de expansión urbana que se encontraran localizados al interior de dichas reservas (Ministerio de Ambiente, 2004, artículo 3). El artículo 4 de la norma precitada establece que el municipio únicamente debe entregar la delimitación del área a sustraer.

Pese a que la Resolución 763 de 2004 declaraba sustraídas de la Reserva Central las zonas de expansión urbana, los municipios estaban obligados a solicitar el registro de dichas sustracciones ante el Ministerio de Ambiente, trámite que inició la Alcaldía de Manizales en 2010 y que fue aprobado por el Ministerio a través de la Resolución 0196 del 28 de febrero de 2013: “por la cual se aprueba el área correspondiente a Suelo Urbano y Suelo de Expansión Urbana, de los Sectores la Aurora (polígono 4) y Betania del municipio de Manizales en el departamento de Caldas, sustraída mediante la Resolución Nro. 0763 de 2004 del Área de Reserva Forestal Central establecida mediante la Ley 2° de 1959 y se ordena su registro” (Anexo 13).

1.9. Plan Parcial La Aurora

Paralelamente a la sustracción del polígono de expansión de la Reserva Forestal Central, se comenzaron a dar los primeros pasos para materializar el Plan Parcial. El procedimiento para la aprobación de un Plan Parcial arranca por una solicitud que hace el interesado a la Administración Municipal y a la Autoridad Ambiental para que expidan los

términos de referencia con los que debe ser redactado el Plan Parcial, de acuerdo a la norma urbana y la norma ambiental, respectivamente.

El trámite está reglado en el artículo 5 del Decreto 2181 de 2006, subrogado por el Decreto Nacional 4300 de 2007 y modificado por el Decreto Nacional 1478 de 2013, que establece que los interesados en adelantar un Plan Parcial deben solicitar a la Oficina de Planeación Municipal “determinantes para la formulación del plan parcial en lo concerniente a la delimitación, las condiciones técnicas y las normas urbanísticas aplicables para la formulación del mismo, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el plan de ordenamiento territorial”. Es decir, las determinantes consisten en la normativa urbana proveniente del POT aplicable específicamente a ese Plan Parcial. Así lo señala el artículo 6 del Decreto 2181 de 2006, modificado por el Decreto Nacional 1478 de 2013, que enumera la información que deben contener los determinantes otorgados por la oficina de planeación:

1. Las normas urbanísticas aplicables para la formulación del plan parcial.
2. La indicación y reglamentación de las áreas de reserva y protección ambiental, las zonas de amenaza y riesgo y las condiciones específicas para su manejo definidas por el plan de ordenamiento territorial y la entidad ambiental competente.
3. La delimitación de las afectaciones urbanísticas y la indicación y reglamentación de las zonas de reserva para la construcción de las infraestructuras primarias viales, de transporte, las redes matrices de servicios públicos, así como los espacios públicos de carácter estructural.
4. Las áreas o inmuebles declarados como bienes de interés cultural y las condiciones para su manejo.
5. La delimitación del área de planificación del plan parcial de acuerdo con lo previsto en este decreto.

De acuerdo a este procedimiento, en 2012 el ingeniero Jorge Alberto Vélez Jaramillo solicitó ante la Secretaría de Planeación de Manizales la expedición de las determinantes aplicables para la formulación del Plan Parcial (Anexo 2: Secretaría de Planeación de Manizales, 2012). A través de la Resolución 1575 de 2012, el despacho de Planeación fijó los lineamientos para la formulación del Plan Parcial La Aurora, detallando las vías que se debían construir, sus especificaciones, las áreas de cesión al municipio, entre otras

características técnicas. Frente a los suelos de protección, la Resolución sencillamente remite al POT. Se trata de un documento con lineamientos muy generales.

Al mismo tiempo, Corpocaldas expidió los determinantes ambientales para la formulación del Plan Parcial, vale decir, las normas ambientales de superior jerarquía que el Plan Parcial debía observar. Conviene resaltar que la fijación de las determinantes ambientales fue la segunda oportunidad con que contó Corpocaldas para velar por el establecimiento de una zona con funciones de amortiguación para la Reserva de Río Blanco. La primera oportunidad para hacerlo fue descrita en el apartado 4º de este capítulo, cuando durante la revisión del POT de 2003, Corpocaldas participó como instancia de concertación y consulta en los asuntos ambientales del POT, realizando observaciones meramente formales frente a la conversión de la Hacienda La Aurora como suelo de expansión urbana.

En esta segunda oportunidad y ante semejante responsabilidad, Corpocaldas se limitó a señalar que el Municipio debía proceder al registro de la sustracción de la Reserva Forestal Central (trámite mencionado en el acápite anterior) y, lo que es más sorprendente aún, mencionó la función amortiguadora del predio La Aurora frente a la Reserva Forestal de Río Blanco, transcribiendo en su literalidad el artículo 31 del Decreto 2372 de 2010 donde se consagra esta función, pero delegó en el privado la definición de la zona con función amortiguadora: “deberán especificarse dichas funciones y establecer el área de amortiguación” (Anexo 3: Corpocaldas, 2012). De esta manera, Corpocaldas renunció expresamente al deber que le atribuye el inciso final del artículo 31 del Decreto 2372 de 2010, donde se indica que “Las Corporaciones Autónomas Regionales deberán tener en cuenta la función amortiguadora **como parte de los criterios para la definición de las determinantes ambientales de que trata la Ley 388 de 1997**” (Negrilla propia).

Tras la expedición de los determinantes urbanísticos y ambientales, corresponde al promotor privado elaborar el proyecto de Plan Parcial de acuerdo a esas directrices. El artículo 27 de la Ley 388 –modificado por el artículo 180 del Decreto 919 de 2012- establece que deberán ser elaborados por la autoridad municipal de planeación o por los interesados, de acuerdo con las determinantes proferidas por la oficina de planeación, quien deberá verificar el cumplimiento de dichas normas.

Una vez aprobado el proyecto de plan parcial por la oficina de planeación, se debe someter a la autoridad ambiental con el fin de acordar los aspectos exclusivamente ambientales. En caso de que no se llegue a un acuerdo entre los promotores y la autoridad ambiental, el proyecto de plan parcial será archivado, aunque los interesados pueden efectuar los ajustes que consideren pertinentes para reiniciar el trámite de la concertación ambiental. Cuando se trate de Macroproyectos de Interés Social Nacional, el Ministerio de Ambiente podrá concertar el plan parcial cuando la autoridad ambiental local no se pronuncie en el término señalado por la Ley.

Así las cosas, los promotores de la ciudadela habitacional redactaron el proyecto de Plan Parcial siguiendo los términos de referencia emanados de la Secretaría de Planeación y Corpocaldas. El proyecto fue aprobado por la Secretaría de Planeación de Manizales, quien procedió a radicar ante Corpocaldas el proyecto de Plan Parcial para adelantar la concertación sobre asuntos exclusivamente ambientales, es decir, para que la autoridad ambiental verificara el cumplimiento de los determinantes ambientales que había expedido para la redacción del proyecto.

Este procedimiento se encuentra reglamentado en el Decreto 2181 de 2006, que ha sido modificado por los Decretos 4300 de 2007 y el 1478 de 2013. En lo que tiene que ver con la concertación ambiental, el artículo 12 del Decreto 2181 de 2006 señala que la autoridad ambiental deberá pronunciarse sobre:

1. La identificación de los elementos que por sus valores naturales, ambientales o paisajísticos deban ser conservados y las medidas específicas de protección para evitar su alteración o destrucción con la ejecución de la actuación u operación urbana.
2. El análisis de las características geológicas, geotécnicas, topográficas y ambientales del territorio.
3. La delimitación de las áreas de reserva y protección ambiental, las zonas de amenaza y riesgo y las condiciones específicas para su manejo definidas por el plan de ordenamiento territorial y la autoridad ambiental.
4. Las condiciones para el manejo y disposición de vertimientos.

La concertación de los asuntos ambientales del Plan Parcial fue la tercera y última oportunidad que tuvo Corpocaldas para ejercer las competencias que le atribuye la norma en

el inciso final del artículo 31 del Decreto 2372 de 2010, que la obliga a armonizar el OT de la zona con función amortiguadora con los objetivos de conservación del área protegida.

Así, como puede observarse en el Anexo 1, Corpocaldas realizó varias observaciones al proyecto de plan parcial, enfocadas en su mayoría a dotar de cierto contenido la función amortiguadora, aunque desde una perspectiva errónea a la luz del inciso final del artículo 31 del Decreto 2372. Es decir, mientras dicha norma afirma expresamente que “Las Corporaciones Autónomas Regionales deberán tener en cuenta la función amortiguadora como parte de los criterios para la definición de las determinantes ambientales de que trata la Ley 388 de 1997”, señalando la obligación de trazar un ordenamiento urbanístico que ejerza funciones de amortiguación (por ejemplo, con bajas densidades de vivienda), en el ejercicio llevado a cabo por Corpocaldas se denota un esfuerzo por aplicar soluciones puntuales al OT decidido ya previamente por el promotor del proyecto, con el fin de dar algún contenido a la función amortiguadora de que trata la norma.

A través de las observaciones realizadas por Corpocaldas se realizaron algunas modificaciones al proyecto tendientes a cumplir con el concepto de función amortiguadora establecido por los promotores y autorizado por la autoridad ambiental: se ampliaron a treinta metros de ancho las fajas de bosque que separarán el proyecto habitacional de la Reserva de Río Blanco, se modificaron las alturas de las construcciones que se encuentran más cerca de dicha reserva, se propuso el levantamiento de una malla de alambre para separar la fauna doméstica de la fauna de la Reserva de Río Blanco, el desarrollo de un programa de educación sobre la tenencia y control de perros y gatos, la instalación de unas pantallas sobre las luminarias públicas para atenuar la iluminación nocturna y la adecuación de zonas de ruido controlado. Dando por suficientes estas modificaciones, el 8 de mayo de 2015, mediante el Acta de Concertación de Asuntos Ambientales Plan Parcial La Aurora, Corpocaldas declaró concertado el proyecto en asuntos ambientales (Anexo 4: Corpocaldas, 2015).

Satisfecho este requisito, veinte días después el Alcalde de Manizales adoptó el Plan Parcial La Aurora mediante el Decreto 0289 de 2015 (Anexo 6: Alcaldía de Manizales, 2015), con lo cual el desarrollo del polígono de expansión urbana La Aurora adquiere autonomía respecto a los demás instrumentos de planeación urbana como el POT, como lo

señala expresamente el artículo 27 de la Ley 388 de 1997, tras la modificación impuesta por el Decreto 919 de 2012, en sus parágrafos 2 y 3:

Parágrafo 2: Las autoridades ante las cuales se deban adelantar trámites urbanísticos con posterioridad a la adopción del plan parcial estarán obligadas a emitir sus conceptos o permisos con base en lo aprobado en el plan parcial y en su documento técnico de soporte. En todo caso, desde la aprobación del plan parcial se deberán tener definidos y resueltos todos los impactos de la operación sin que se requiera para su ejecución o desarrollo la aprobación de instrumentos de planificación complementarios.

Parágrafo 3: La vigencia del plan parcial se señalará en el decreto en que se adopte y no se alterará por el hecho de que se modifique el Plan de Ordenamiento Territorial, salvo que los propietarios de los predios se acojan, por escrito a la nueva reglamentación.

El Plan Parcial La Aurora prevé la construcción de 281 viviendas unifamiliares en modalidad de Vivienda de Interés Social (VIS); 1628 multifamiliares VIS y 480 multifamiliares en modalidad VIP, para un total de 2389 viviendas. El proyecto se desarrolla bajo una única UAU²¹, con un área de 259.467 m², conformada por diez predios, aunque el desarrollo habitacional se centra en el predio correspondiente a la Hacienda La Aurora, mientras los nueve predios restantes sólo deben ceder algunas franjas de terreno para la construcción de vías. Del total de las 25,94 hectáreas que componen el área del Plan Parcial, se edificarán un total de 15,57 hectáreas, para un índice de edificabilidad del 0.7, es decir, el 70% del terreno es edificable, el resto lo conforman las áreas de cesión gratuita al municipio por distintos conceptos (zonas de retiro a afluentes hídricos, vías, parques, etcétera).

Dentro de la única UAU del Plan Parcial se contempla el uso principal de vivienda, acompañado de los usos complementarios y compatibles del uso comercial, servicios,

²¹ El artículo 39 de la Ley 388 de 1997 define la Unidad de Actuación Urbanística como “el área conformada por uno o 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”.

institucional e industrial. El tratamiento urbanístico adoptado es el de desarrollo, el cual es definido por el artículo 2.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015 como “las determinaciones del componente urbano del plan de ordenamiento territorial o de los instrumentos que lo desarrollen y complementen que regulan la urbanización de predios urbanizables no urbanizados en suelo urbano o de expansión urbana”. En ese mismo canon normativo se conceptúa que los tratamientos urbanísticos son las determinaciones del POT que establecen un manejo diferenciado del territorio de acuerdo a las características físicas de cada zona.

El Plan Parcial prevé adelantar el proyecto por etapas, así el denominado “desarrollo 1” tiene una extensión de 20.064 m²; el desarrollo 2, de 25.466 m²; Desarrollo 3 de 26.866 m² y el Desarrollo 4 de 30.552 m². Igualmente, en este instrumento se establece que “con cargo al plan parcial se hará la construcción de la vía de conexión entre La Sultana y el proyecto a través de una vía colectora desde el K0+0 hasta la abscisa K+950.

Con el Plan Parcial aprobado, el siguiente paso para los promotores fue tramitar las licencias de urbanización y construcción. La primera de ellas se encuentra definida en el Artículo 2.2.6.1.1.4 del Decreto 1077 de 2015, como:

La autorización previa para ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo urbano, la creación de espacios públicos y privados, así como las vías públicas y la ejecución de obras de infraestructura de servicios públicos domiciliarios que permitan la adecuación, dotación y subdivisión de estos terrenos para la futura construcción de edificaciones con destino a usos urbanos, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, las leyes y demás reglamentaciones que expida el Gobierno Nacional. (...)

Parágrafo. La licencia de urbanización en suelo de expansión urbana sólo podrá expedirse previa adopción del respectivo plan parcial.

Así, mediante la Resolución 220004-2016 del 31 de mayo de 2016 la Curaduría Segunda Urbana de Manizales aprobó el Proyecto Urbanístico General –PUG- y concedió licencia de urbanización para las etapas 1 a 5 de la Ciudadela La Aurora en el municipio de Manizales “para la creación de espacios públicos, privados, vías públicas y ejecución de las

obras de infraestructura de servicios públicos domiciliarios” (Anexo 5: Curaduría Segunda de Manizales, 2017).

Es de anotar que la empresa Transgás, que actuó como tercero interviniente por ser propietaria del gasoducto que atraviesa por el predio donde se va a desarrollar el Plan Parcial, se opuso al otorgamiento de la licencia. Su solicitud fue decidida desfavorablemente por la Curaduría Segunda debido a que no la fundamentó “en los términos que la ley exige a los terceros intervinientes, a la luz del artículo 2.2.6.1.2.2.2 del Decreto 1077” (Anexo 5: Curaduría Segunda de Manizales, 2017). Transgás no interpuso recurso contra la licencia.

Un año después, los promotores del proyecto solicitaron la modificación de la licencia de urbanización. La Curaduría Segunda de Manizales profirió la Resolución No. 17-2-0378-MD del 31 de mayo de 2017 cuyo objeto es “incluir un área de 4178,51 metros cuadrados al PUG por modificación de parte del trazado vial y la modificación de algunos sectores y etapas.”

El 31 de julio, los promotores solicitaron otra licencia de urbanización en modalidad de desarrollo para el desarrollo 2 de la Ciudadela La Aurora, que comprende etapas 6, 7, 8, 9, 10, 11, 36, 47 y 48. La licencia fue otorgada mediante la Resolución 17-2-0721-LU.

Paralelamente a la autorización para urbanizar el terreno, se comenzó a tramitar la licencia de construcción. Ésta se encuentra definida en el artículo 2.2.6.1.1.7 del Decreto 1077 de 2015 como:

La autorización previa para desarrollar edificaciones, áreas de circulación y zonas comunales en uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, los Planes Especiales de Manejo y Protección de Bienes de Interés Cultural, y demás normatividad que regule la materia. En las licencias de construcción se concretarán de manera específica los usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos aprobados para la respectiva edificación.

De acuerdo a esta normativa, las licencias de construcción pueden ser de obra nueva, ampliación, adecuación, modificación, restauración, reforzamiento estructural, demolición, reconstrucción o cerramiento. Mediante la Resolución 17-2-0434-LC, la Curaduría Segunda

de Manizales, otorgó licencia de construcción en modalidad de obra nueva²², para las etapas 1 a 5 de la Ciudadela La Aurora, que consiste en 5 torres de 12 pisos para un total de 352 apartamentos, 166 parqueaderos, 36 parqueaderos para visitantes, 65 parqueaderos para motos, salón comunal, piscinas, administración y portería (Anexo 5: Curaduría Segunda de Manizales, 2017).

Estas licencias tienen una vigencia de 24 meses, prorrogables por doce meses adicionales. Desde finales de 2017 comenzaron los movimientos de tierra para realizar las obras de urbanización autorizadas y ya comenzaron a levantarse las primeras edificaciones autorizadas por la licencia de construcción, lo que ha agudizado las protestas de la ciudadanía opuesta al proyecto y la preocupación por lo que parece la materialización de un eventual perjuicio irremediable.

1.10. Revisión del POT de 2017

Mediante el Acuerdo 958 del 2 de agosto de 2017, el Concejo de Manizales adoptó la revisión ordinaria de los contenidos de largo plazo del POT de Manizales. Gracias a la presión ciudadana, el suelo de expansión urbana y el Plan Parcial de La Aurora centraron el debate y la polémica de los concejales, quienes finalmente decidieron retirar el Polígono de La Aurora de los suelos de expansión urbana del municipio, reclasificándolo como suelo rural (Alcaldía de Manizales, 2017).

Los suelos de expansión urbana de Manizales quedaron definidos en los artículos 11 -Polígono 1, Vereda Colombia-; 12 -Polígono 2, El Rosario- y 13 -Polígono 8, La Palma- del POT (Concejo de Manizales, 2017) desapareciendo tres polígonos de los suelos que el POT 2007 clasificó de expansión urbana: los sectores de La Aurora, Morrogacho y Betania.

El Concejo municipal presentó la decisión como un triunfo que fue celebrado por la ciudadanía. Sin embargo, la Secretaría de Planeación se apresuró a emitir un comunicado (Alcaldía de Manizales, 2017) aclarando la situación jurídica de La Aurora. Según este

²² La licencia de construcción en su modalidad de obra nueva esta consagrada en el numeral 1° del artículo 2.2.6.1.1.7 del Decreto 1077 de 2015 como “la autorización para adelantar obras de edificación en terrenos no construidos o cuya área esté libre por autorización de demolición total”.

informe de prensa, el polígono de La Aurora, que ocupaba 56.11 hectáreas, quedaba reclasificado como suelo rural, exceptuando el área que contaba con Plan Parcial aprobado por el Decreto 0289 de 2015 que, como se analizó en el acápite anterior, se desarrolla en un área de 25.95 hectáreas.

Este comunicado estuvo precedido por una consulta que elevó el Alcalde de Manizales al Ministerio de Vivienda sobre la vigencia del Plan Parcial La Aurora en el nuevo escenario que implicaba la desaparición del polígono como suelo de expansión urbana (Anexo 7: Ministerio de Vivienda, 2017). Textualmente, el Alcalde inquiría sobre:

¿Qué sucede con el acto administrativo (Decreto Nro. 0289 del 29 de mayo de 2015 “por el cual se adopta el plan parcial en suelo de expansión urbana sector la aurora”) que adoptó un plan parcial debidamente aprobado dando cumplimiento a los parámetros del POT bajo los cuales fue estructurado, si en la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, Acuerdo Municipal Nro. 0958 del 02 de agosto de 2017 no contempla el mencionado Plan Parcial? Este perdería vigencia y/o aplicabilidad.

El Ministerio de Vivienda respondió defendiendo la vigencia del Plan Parcial a la luz del artículo 19 de la Ley 388 de 1997 (modificado por el Decreto 019 de 2012) que en su párrafo 3º consagra expresamente que: “La vigencia del plan parcial se señalará en el decreto que se adopte y no se alterará por el hecho de que se modifique el Plan de Ordenamiento Territorial, salvo que los propietarios de los predios se acojan, por escrito a la nueva reglamentación.”

En síntesis, la situación jurídica actual es que el Plan Parcial sigue vigente sobre las 25.95 hectáreas que ocupa, mientras las restantes treinta hectáreas que hacían parte del suelo de expansión no se podrán urbanizar, lo que deja un panorama complicado en términos ambientales y urbanísticos: se continuará con la urbanización de la franja de La Aurora, la más cercana a la Reserva Forestal de Río Blanco, que cuando sea habitable quedará completamente desconectada de las dinámicas y servicios del resto de la ciudad, unida a ella a través de un vía de casi un kilómetro de longitud.

1.11. Trámite judicial de la Acción Popular

En agosto de 2012 los señores Alfonso Gómez Ramírez, Jorge Hernán Blandón Ramírez y Omar Vargas López, representantes de las Juntas de Acción Comunal del barrio Minitas cercano al proyecto de La Aurora, interpusieron acción popular a través de apoderado judicial ante los juzgados administrativos de Manizales. Los accionantes demandaron al municipio de Manizales, Corpocaldas, el Concejo de Manizales y la Empresa Aguas de Manizales, por la vulneración a:

(...) los derechos e intereses colectivos consistentes en el goce de un ambiente sano, la existencia equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de las áreas de especial importancia ecológica, el goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público y la defensa del patrimonio público, y en especial del recurso hídrico de la ciudad (Anexo 8: Gómez A. *et al*, 2012).

En el libelo introductorio de la demanda afirman que fue un error del Concejo de Manizales declarar esta zona como suelo de expansión urbana, ya que la construcción de 2300 viviendas en La Aurora pone en peligro la biodiversidad y el equilibrio de la Reserva Río Blanco, lo que amenaza las fuentes hídricas y el suministro de agua de la ciudad. Las pretensiones de la demanda son:

a) Ordenar al Concejo de Manizales, que al emprender la reestructuración o revisión del PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL “POT” de la ciudad de Manizales, antes del vencimiento de este “POT”, revisión que se debe hacer en el año 2012, modifique el capítulo pertinente que declara como zona de expansión urbana el sector La Aurora, y declare los terrenos de la hacienda La Aurora como zona de amortiguación ambiental de la reserva de Río Blanco, sin el menoscabo de la propiedad privada allí existente, ni de la actividad que en la actualidad se realiza en esta hacienda, que es el pastoreo de ganado lechero.

b) Ordenar a la SECRETARÍA MUNICIPAL DE PLANEACIÓN de la ALCALDÍA DE MANIZALES, y a CORPOCALDAS, suspender cualquier proceso administrativo, plan parcial, licencia ambiental o de construcción, que se relacione con el proyecto denominado “Expansión urbana La Aurora”, tendiente a la construcción de 2300 unidades de vivienda, por violación a los literales a, c, d y e de la Ley 472 de 1998 (...).

c) Ordenar a las citadas autoridades el envío inmediato del proyecto al Ministerio de Medio Ambiente y a las partes interesadas en la recuperación ambiental del Humedal de RÍO BLANCO, con el fin de que se indiquen claramente las áreas a intervenir y las especificaciones de las obras con las que se pretende descontaminarlo, rehabilitarlo y preservarlo ambientalmente.

Adicionalmente, los accionantes solicitaron como medida previa:

(...) la suspensión de todas las gestiones, trámites o solicitudes de licencias ambientales o urbanísticas, elaboración del plan parcial que en este momento hace la Secretaría de Planeación de Manizales, y demás actuaciones que se estén tramitando actualmente en la SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL de Manizales, tendiente a viabilizar la construcción de una urbanización en la hacienda La Aurora, hoy reconocida de manera equivocada como zona de expansión urbana.

En el apartado probatorio, los demandantes solicitaron la práctica de varios testimonios y de una inspección judicial al predio La Aurora y la Reserva de Río Blanco, “con el objetivo de determinar la cercanía entre estas, y así evidenciar el impacto ambiental negativo que traería una expansión urbana en la reserva de Río Blanco, por los motivos expuestos en esta demanda”.

La acción popular fue repartida al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales, quien mediante auto del 10 de septiembre de 2012 ordenó remitir el proceso al Tribunal Administrativo de Caldas por competencia, ya que las CAR hacen parte del sector central de la administración. Tras requerir a los accionantes por la subsanación de algunos requisitos, el 5 de octubre de 2012 el Tribunal admitió la demanda. Igualmente, se ordenó

vincular al Ministerio de Ambiente y a la Constructora CFC y Asociados y Vélez Uribe Ingeniería S.A.

Durante el traslado de la demanda, todas las entidades se opusieron a las pretensiones. Corpocaldas propuso como excepción la falta de legitimación en la causa por pasiva, con base en que “la competencia definitiva para la toma de decisiones sobre el ordenamiento territorial recae en cabeza de la autoridad municipal y en el Concejo Municipal” (Anexo 11: Corpocaldas, 2012). Sin embargo, lo verdaderamente relevante de la contestación de la CAR es el reconocimiento que hace de la posible afectación a la Reserva de Río Blanco por cuenta del Plan Parcial:

Pese a la conciencia que tiene Corpocaldas como autoridad ambiental del riesgo que implica para la biodiversidad de la Reserva Forestal Río Blanco, el edificar viviendas en lote contiguo a éste, con la declaratoria de zona de expansión en el plan de ordenamiento territorial de la ciudad (2003), jurídicamente es viable realizar el proyecto urbanístico.

Resulta sorprendente la defensa de Corpocaldas por cuanto parece desconocer las facultades que le otorga la ley en el OT a través de las determinantes ambientales, tanto en la revisión del POT, como en la elaboración del Plan Parcial.

El Concejo Municipal, por su parte, se defiende también a través de la falta de legitimación en la causa, legitimación que estima atribuida a la Administración Municipal, quien de acuerdo a la Ley 388 de 1997 es quien debe impulsar las revisiones al POT, en coordinación con otras entidades (Anexo 15: Concejo Municipal de Manizales, 2012).

El apoderado de la constructora CFC y de Vélez Uribe Ingeniería desestimó las pretensiones de los actores, argumentando que tanto el trámite del POT como del Plan Parcial han cumplido con la normatividad que rige la materia (Anexo 16: Construcciones CFC, 2012).

Por último, el Ministerio de Ambiente se escudó en la falta de legitimación en la causa por pasiva, al considerar que de los hechos narrados en la demanda se desprende, sin dudas, que el competente es Corpocaldas. Su excepción fue acogida por el Tribunal, quien ordenó su desvinculación de la causa.

Vencido el traslado de la demanda, el Tribunal fijó fecha para la audiencia de pacto de cumplimiento, que se cerró sin alcanzar un acuerdo entre las partes. Mediante auto del 8 de julio de 2013, se dio inicio a la etapa probatoria, que permanece abierta hasta la actualidad. En este periodo se han presentado ocho coadyuvancias por parte de distintos colectivos ciudadanos, la Clínica Jurídica de la Universidad de Caldas e, incluso, la Personería de Manizales. La mayor parte de ellas han solicitado el decreto de medidas cautelares para detener el avance del proyecto constructivo en La Aurora. Sin embargo, el Tribunal Administrativo de Caldas ha negado todas las medidas cautelares en dos pronunciamientos. El primero tuvo lugar el 5 de octubre de 2012 frente a la medida provisional solicitada por los accionantes, que el Magistrado sustanciador despachó negativamente al considerar que:

(...) lo peticionado tiene relación directa con los hechos alegados y las pretensiones planteadas, las cuales dada su complejidad ameritan un análisis jurídico a la luz de las normas invocadas y de las pruebas que deben allegarse. Por tanto, se requiere recaudar más pruebas del proceso y esperar las explicaciones que las accionadas puedan brindar sobre los hechos planteados en la demanda (Anexo 17: Tribunal Administrativo de Caldas, 2012)

El segundo pronunciamiento sobre las medidas cautelares solicitadas por los coadyuvantes se produjo en el auto del 2 de noviembre de 2016, cuando el Tribunal denegó el decreto de la medida con los mismos argumentos de 2013 al advertir que:

(...) se tiene que del recaudo de pruebas que hasta el momento se ha allegado al presente cartulario, las cuales serán analizadas en su debido momento, no se ve procedente decretar medida cautelar en los términos suplicados por los peticionarios, razón por lo cual se denegará el pedimento (Anexo 18: Tribunal Administrativo de Caldas, 2016).

El trámite probatorio ha sido sumamente accidentado, toda vez que el expediente se remitió durante dos años (entre el 29 de julio de 2013 y 17 de abril de 2015) al Consejo de Estado para que resolviera el impedimento de un Magistrado. En 2017 nuevamente se envió el expediente en calidad de préstamo al Consejo de Estado para un trámite de tutela. Adicionalmente, en marzo de 2017 erróneamente se dio traslado para alegar sin que se

hubiera practicado la totalidad de las pruebas, por lo que fue anulado dicho traslado. En la actualidad, sigue pendiente la práctica de la inspección judicial, que se llevará acabo con un perito de la Universidad de Caldas.

Mientras avanzan las obras de urbanización y construcción de las primeras torres de apartamentos, dos de los coadyuvantes han solicitado nuevamente medidas cautelares para detener el proyecto habitacional de La Aurora. Hasta el momento, el Tribunal no se ha pronunciado sobre ellas y el expediente se encuentra, de nuevo, en el Consejo de Estado en calidad de préstamo.

Capítulo 2

La vocación de los suelos de protección y de las zonas de amortiguación a la luz de las competencias otorgadas por el ordenamiento jurídico vigente a las entidades públicas responsables

La protección de los recursos naturales en un país megadiverso como el nuestro cobra cada día mayor relevancia. Prueba de ello fue el gran despliegue propagandístico y mediático que se dio a la incorporación de vastas extensiones al Sistema Nacional de Áreas Protegidas por parte del Gobierno saliente de Juan Manuel Santos²³. El concepto de área protegida comenzó a introducirse en la legislación positiva colombiana hacia la segunda mitad del siglo XX, por lo que resulta relevante repasar más de medio siglo de regulaciones normativas para

²³ De acuerdo a las cifras del Gobierno de Juan Manuel Santos, en los ocho años de mandato el país pasó de 13 millones de hectáreas protegidas a 43 millones. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/discursos/180702-Palabras-Presidente-Juan-Manuel-Santos-durante-la-ampliacion-del-area-protegida-del-Parque-de-Chiribiquete>

desembocar en un presente marcado por los conflictos entre los objetivos de protección y las necesidades o ambiciones económicas de empresarios y ciudadanos.

Es precisamente en las zonas donde confluyen estos intereses donde mayor relevancia cobra el concepto de amortiguación entre el área protegida y el área de explotación económica, que puede ir desde un desarrollo de viviendas hasta una explotación minera. Entender la historia y evolución normativa de las áreas protegidas y los suelos de protección resulta fundamental a la hora de enfrentar desafíos actuales como la convivencia armónica de intereses contrapuestos a través de la transición que suponen las zonas amortiguadoras.

El capítulo comienza con un recorrido por la evolución de las áreas protegidas en Colombia, que se remonta a la década de 1950 y empieza a consolidarse a partir de la década de 1970 con la primera conferencia mundial del medio ambiente de Estocolmo, que cristalizó en nuestro ámbito con la expedición del CNRNR de 1974. Seguidamente se hace un repaso a la creación del SINA y el SINAP, que ponen las bases de una estructura más sólida y coherente de las áreas protegidas y los suelos de protección, para después adentrarse en las categorías específicas de protección que conforman el sistema, dentro de las cuales se analiza con detenimiento las que confluyen en el caso de Río Blanco, esto es, las reservas de la Ley 2 de 1959 y las reservas forestales protectoras. En la última sección del capítulo se profundiza en una categoría poco explorada en los estudios jurídicos: las zonas amortiguadoras y las zonas con función amortiguadora, puntualizando las diferencias entre ambas y las experiencias nacionales en su implementación dentro del OT. Finalmente, para cerrar este acápite, se pone el foco en la problemática definición de la zona con funciones de amortiguación de la Reserva de Río Blanco respecto al Plan Parcial La Aurora, en torno a la cual gira esta investigación.

2.1. Áreas protegidas y zonas amortiguadoras en Colombia

2.1.1. Evolución de la normativa colombiana sobre Áreas Protegidas

De acuerdo al Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP) a mayo de 2018 existen en nuestro país más de veinticinco millones de hectáreas distribuidas en 119

áreas protegidas nacionales, exactamente, 25.946.001,18 hectáreas. En el mismo sentido, se registran 2.905.314,61 hectáreas en 260 áreas protegidas regionales y 119.182,6 hectáreas en 648 Reservas Naturales de la Sociedad Civil (Parques Nacionales, 2017). Se trata, sin duda, de una cifra importante que comenzó a construir el país hace medio siglo. De acuerdo a Parques Nacional Naturales de Colombia (2015, p.14) un referente importante:

(...) es el predio Meremberg en el Huila. Esta fue una iniciativa de conservación de la familia Büch Kolsdorf, quienes desde 1932 manejaron la Finca Meremberg bajo lo que podría llamarse los actuales principios de la sostenibilidad ambiental y social. La Finca Meremberg, ubicada en el municipio de La Plata en el departamento del Huila, se reconoce por ser la primera reserva natural privada que, siendo liderada por Gunther Büch, y luego por sus hijos, se abre como un espacio para la conservación, la investigación y la educación ambiental y, a partir de la década de los ochenta sirve de semillero para el establecimiento de muchas más reservas naturales de la sociedad civil.

Como antecedentes de áreas públicas, se señala la creación de “la Reserva de La Macarena en 1948 y luego la creación del Parque Natural Nacional –PNN- Cueva de los Guácharos en 1960, mediante el Decreto 2631 del 9 de noviembre. A nivel regional, desde los años ochenta se han establecido parques regionales naturales, un referente es el Parque Ucumarí, creado en 1984 en el departamento de Risaralda” (Parques Nacional Naturales de Colombia, 2015, p.14).

De acuerdo al investigador Juan Carlos Ucrós (2013) el primer paso normativo se dio con la promulgación de la Ley 2ª de 1959, a través de la cual el Congreso Nacional declaró siete grandes reservas forestales: el Pacífico, la zona Central, el río Magdalena, la Sierra Nevada de Santa Marta, la Serranía de Los Motilones, Cocuy y la Amazonía. Estas zonas de reserva forestal siguen vigentes, aunque su estatus jurídico es muy debatido. La falta de claridad en torno a su regulación ha llevado a que haya sido objeto de reiteradas sustracciones a través de los años. Sin embargo, supuso un importante hito –al menos simbólico- al hacer contrapeso a los estragos causados por la Ley 200 de 1936, la famosa Ley de Baldíos, que convirtió la desaparición del bosque para sembrar cultivos o alimentar ganado en la “prueba reina” de los colonos para conseguir la adjudicación de las tierras que poseían.

Ucrós (2013, p. 4) destaca que aunque Colombia disponía en esas décadas de una abundante legislación sobre recursos naturales renovables, especialmente sobre el aprovechamiento de estos recursos, la normativa era “expedida de manera desordenada sin criterios ni políticas claras. Tal es el caso por ejemplo de la reglamentación sobre los PNN (Acuerdo 42 de 1971), las zonas de reserva forestal (Ley 2 de 1959) y los bosques nacionales (Ley 119 de 1919)”. La ley 2 de 1959, en la que se profundizará más adelante, crea el concepto de “Parques Nacionales Naturales”, declarando como tales las áreas que delimite y reserve por decreto el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura. La norma establece que las zonas que sean declaradas parques nacionales serán de “utilidad pública”, permitiendo al Gobierno expropiarlas. Además, la norma declara como “Parques Nacionales Naturales” los nevados y las áreas que los circundan, declaración que reviste especial importancia en esta investigación, dado que la Reserva Forestal Río Blanco hace parte de las áreas protegidas que circundan el actual Parque Nacional de Los Nevados, integrando su zona de amortiguación.

2.1.1.1. Declaración de Estocolmo de 1972

Tras la dispersión normativa en materia ambiental de la década de 1950, vendría el momento inaugural del derecho internacional ambiental con la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, de donde surgiría la Declaración de Estocolmo de 1972, el primer documento internacional en reconocer el derecho a un medio ambiente sano (Ortúzar, 2014).

La Declaración de Estocolmo pone las bases del derecho internacional a través de sus 26 principios, dentro de los cuales es preciso destacar los siguientes para los objetivos de esta investigación (ONU, 1972):

- El principio 2 consagra la tierra como un recurso natural, al lado del aire, el agua, la flora y la fauna. La Declaración señala que estos recursos deben preservarse mediante una cuidadosa planificación u ordenación.

- El principio 12 señala la necesidad de destinar recursos para la conservación y el mejoramiento del medio ambiente.
- Los principios 13 y 14 se refieren al deber de los Estados de adoptar un “enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo”, con el fin de garantizar la compatibilidad entre desarrollo y protección del medio ambiente.
- El principio 15 destaca por su importancia en el caso de estudio por cuanto establece que la planificación también “debe aplicarse a los asentamientos humanos y a la urbanización con el fin de evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio ambiente y a obtener los máximos beneficios sociales, económicos y ambientales para todos.

2.1.1.2. La Ley 23 de 1973 y el Código de Recursos Naturales Renovables

Si bien la Declaración de Estocolmo carece de fuerza vinculante en el ordenamiento interno por tratarse de una exposición de principios (Acevedo, 2016), los compromisos adquiridos por Colombia con su firma se tradujeron en la expedición de la Ley 23 de 1973, la cual es considerada la base de la legislación ambiental colombiana (Alfonso, 2014). Esta norma, que conserva entera vigencia salvo el artículo 18 –que fue derogado expresamente por la Ley 99 de 1993–, otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para reformar y adicionar la legislación ambiental y expedir el CNRNR. Y en la misma línea con la Declaración de Estocolmo considera al suelo como un recurso natural que hace parte del medio ambiente y, como tal, es un bien contaminable (Ley 23, 1973, art. 3).

El CNRNR, proferido por el Decreto 2811 de 1974, fue el primero en América Latina en recoger los principios del derecho internacional ambiental emanados de la Declaración de Estocolmo de 1972, marcando el comienzo de la incorporación de este tipo de legislación en el orden jurídico interno de los países de la región (Rodríguez Becerra, 2004). Esta codificación, aún vigente, logró trazar “una estructura normativa básica, elaborada con unidad de criterios y con arreglo a los principios de funcionamiento del Estado en materia ambiental” (Ucrós, 2013, p.5).

En armonía con lo establecido en los instrumentos internacionales (Declaración de Estocolmo) y en las disposiciones nacionales (Ley 23 de 1973) que lo anteceden, el CNRNR

clasifica al suelo como un recurso natural renovable (artículo 3), estableciendo que su uso debe hacerse de acuerdo al principio de planeación integral del manejo, con el fin de que contribuya al desarrollo equilibrado urbano y rural (artículo 9). Por otra parte, determina que los recursos naturales renovables pertenecen a la Nación (artículo 42), sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por particulares, quienes deberán ejercer el derecho de propiedad privada como función social (artículo 43).

La Parte VII del CNRNR se dedica específicamente a la tierra y los suelos como recurso natural, separando las tierras agrícolas de las no agrícolas para efectos de su regulación. Así, en el artículo 187 -dedicado a las tierras no agrícolas- se subraya que “Se planeará el desarrollo urbano determinando, entre otros, sectores residenciales, cívicos, comerciales, industriales y de recreación así como **zonas oxigenantes y amortiguadoras** y contemplando la necesaria arborización ornamental” (negrilla fuera del texto original).

2.1.1.2.1. Sistema de Parques Nacionales Naturales – SPNN-

El CNRNR crea el Sistema Nacional de Parques Nacionales -SPNN- definiéndolo como “el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías que adelante se enumeran” (artículo 327). Como se apuntó previamente, la Ley 2 de 1959 había creado la categoría del Parque Nacional Natural, pero dejando su delimitación a posteriores actuaciones. En este sentido, el aporte del CNRNR consiste en la creación de un sistema que agrupe estas áreas, definiendo sus diversas características y categorías, así como las entidades encargadas de su administración. El capítulo V del CNRNR, en su artículo 329, define y jerarquiza en orden descendente las áreas integrantes del SPNN, así:

- a) Parque nacional: área de extensión que permita su autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales y animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tienen valor científico, educativo, estético y recreativo nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo;

- b) Reserva natural: área en la cual existen condiciones primitivas de flora, fauna y gea, y está destinada a la conservación, investigación y estudio de sus riquezas naturales;
- c) Área natural única: área que, por poseer condiciones especiales de flora o gea es escenario natural raro;
- d) Santuario de flora: área dedicada a preservar especies o comunidades vegetales para conservar recursos genéticos de la flora nacional;
- e) Santuario de fauna: área dedicada a preservar especies o comunidades de animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la fauna nacional;
- f) Vía parque: faja de terreno con carretera, que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento.

Conviene destacar que la Reserva Forestal –la categoría de protección de Río Blanco– no se encuentra dentro de las áreas del SPNN, las más protegidas de todo el sistema y que a la luz del artículo 63 de la Constitución Política son inalienables, imprescriptibles e inembargables. El artículo 334 del CNRNR otorga a la “administración” la facultad de “reservar y alindar las áreas del sistema de parques nacionales”, además de “ejercer las funciones de protección, conservación, desarrollo y reglamentación del sistema”. En otros artículos del CNRNR se refiere a la administración pública, por lo que en una interpretación sistemática de la norma podría pensarse que el manejo de los Parques Nacionales Naturales corresponde al gobierno central. Más adelante, la Ley 99 de 1993 entregará expresamente la administración del SPNN al Ministerio de Medio Ambiente.

2.1.1.2.2. Otras áreas protegidas en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables

El título III del CNRNR, denominado “De los Bosques”, consagra la regulación de las áreas de reserva forestal, categoría de protección dentro de la cual se encuentra Río Blanco. Así, en el artículo 202, señala que las áreas forestales pueden ser protectoras, productoras y protectoras – productoras. El artículo 203 define el área forestal productora como la zona que “debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales para obtener productos forestales para comercialización o consumo”, especificando que la

producción directa implica la desaparición temporal del bosque, seguida de una posterior recuperación, mientras que la producción indirecta apunta a la obtención de frutos o productos secundarios.

Por el contrario, el artículo 204 define la reserva forestal protectora como aquella zona que “debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables. En el área forestal protectora debe prevalecer el efecto protector y sólo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque”.

El artículo 206 se refiere parcamente al área de reserva forestal como “la zona de propiedad pública o privada reservada exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras – protectoras”.

En lo tocante a las áreas de reserva forestal del CNRNR es necesario traer a colación las modificaciones que le imprimió la Ley 1450 de 2011, mediante la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. En su artículo 203 modificó el canon 202 del CNRNR, detallando que las “áreas forestales podrán ser protectoras y productoras”, dejando por fuera la categoría “protectora-productora” que mencionaba el CNRNR.

Una interpretación literal de la norma haría pensar que las tres categorías se mantienen, por cuanto señala que las áreas forestales podrán ser “protectoras y productoras”, es decir, se encuentran separadas por la conjunción “y”, no por la disyunción “o”. Esta redacción permite pensar que las reservas pueden ser protectoras, productoras o ambas. Igualmente, la Ley 1450 de 2011, en su artículo 204 (que en este caso no indica textualmente que se esté modificando el CNRNR), establece una previsión importante al señalar que las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del SINAP, estableciendo en cabeza del Ministerio de Ambiente la potestad de “declarar, reservar, alinderrar, realinderrar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal”. Este mismo artículo se refiere a las Reservas Forestales de la Ley 2 de 1959, estableciendo que la “realinderración, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos” dependerá del Ministerio de Ambiente, con base en estudios técnicos.

Volviendo al CNRNR, debe señalarse que consagra otras áreas protegidas como las Áreas de Manejo Especial (artículos 308 y 309), a las que se refiere como “la que se delimita para administración, manejo y protección del ambiente y de los recursos naturales renovables”. En el artículo 310 contiene los Distritos de Manejo Integrado –DMI- que se podrán crear “teniendo en cuenta factores ambientales o socioeconómicos (...) para que constituyan modelos de aprovechamiento racional”. Finalmente, en el artículo 324 adopta los distritos de conservación de suelos, como un área “que se delimite para someterla a manejo especial orientado a la recuperación de suelos alterados o degradados o la prevención de fenómenos que causen alteración o degradación en áreas especialmente vulnerables por sus condiciones físicas o climáticas o por la clase de utilidad que en ellas se desarrolla”, acotando en el artículo 326 que los propietarios de terrenos ubicados en “un distrito de conservación en suelos están obligados a aplicar las medidas y a ejecutar y mantener las obras previstas en los planes de rehabilitación y manejo”.

2.1.1.2. Constitución Política de 1991

La arquitectura del CNRNR se mantuvo casi inalterada hasta la llegada de la Constitución Política de 1991, que supuso una verdadera apuesta por la ecología y el ambiente, hasta el punto de ser denominada una Constitución Ecológica o Verde por la Corte Constitucional, como se explicó en el Marco Teórico de este trabajo y como se verá en el siguiente capítulo.

El término “Constitución Ecológica” fue acuñado por la Corte Constitucional en la sentencia T-411 de 1992, donde puntualizó que la Carta Política configura un modelo de sociedad en cual los derechos, garantías y deberes consignados en ella adquieren sentido a partir del ser humano, su dignidad, personalidad jurídica y desarrollo. Desde esta visión antropocéntrica se postula la defensa del ambiente por tratarse del “entorno vital del hombre”.

En este sentido, el Tribunal Constitucional subrayó que de la Carta Magna surge una Constitución Económica, basada en la propiedad, el trabajo y la empresa; una Constitución Social, bajo los parámetros de una legislación de las relaciones entre los miembros y elementos de la sociedad; una Constitución Cultural y una Constitución Ecológica. Estas

definiciones determinan una visión más amplia de la Carta Política que la de un simple catálogo de derechos y obligaciones (que también lo son):

La Constitución se transforma pues en un programa. El legislador no es un instrumento de una acción política libre dentro de unos límites negativos que la Constitución impone, sino que él desarrolla el programa que la Constitución contiene. La Constitución es el programa de lo que el Estado debe hacer, aquí y ahora, para crear condiciones sociales más justas y libres". (Corte Constitucional, T-411, 1992).

Las implicaciones en el ordenamiento colombiano de la Constitución Ecológica fueron precisadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-126 de 1998, señalando que tiene 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".

Descendiendo al caso objeto de estudio y partiendo de las tres dimensiones de la Constitución Ecológica postuladas por la Corte, conviene examinar los preceptos que resultan relevantes para la comprensión del conflicto entre el área protegida de Río Blanco y el predio La Aurora.

Así, desde la dimensión de la Constitución Ecológica como principio que irradia todo el orden jurídico, se estima importante para la investigación el artículo 8, por cuanto consagra la obligación del Estado de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, habida cuenta de los servicios ambientales y ecológicos que presta la Reserva Forestal de Río Blanco en cuanto a la flora, la fauna y el recurso hídrico, por mencionar algunos. En el mismo sentido, es destacable el artículo 80, que contiene la obligación de planificación y aprovechamiento de los recursos naturales para un desarrollo sostenible y la prevención del deterioro ambiental.

En el pilar de la Constitución Ecológica entendida como el derecho a gozar de un ambiente sano, surge evidente el artículo 79, entendido para el caso de marras como el derecho en primer lugar de los manizaleños de disfrutar de los servicios ambientales que presta la Reserva de Río Blanco y, en segundo término, como derecho general de la sociedad por cuanto el sistema ecológico constituye una unidad profundamente interconectada.

Finalmente, en la dimensión de la Constitución Ecológica como conjunto de obligaciones para los particulares y el Estado, resulta paradigmático artículo 58, donde determina la función social y ecológica de la propiedad, recordando que se trata de una característica ontológica (la propiedad es una función social) de la misma. En este punto, no sobra recordar que el problema del cual se ocupa este trabajo es del aparente conflicto de usos entre un predio privado (La Aurora) –que debe cumplir con una función social y ecológica- que pretende ser urbanizado y un área protegida como Río Blanco. En el campo de las obligaciones de las entidades públicas, es menester traer a colación la dispuesta en el numeral 9º del artículo 313, que ordena a los concejos municipales a dictar las normas necesarias para la protección y defensa del patrimonio ecológico del municipio.

2.1.1.4. Ley 99 de 1993: Creación del Sistema Nacional Ambiental (SINA)

Si el CNRNR de 1974 estuvo influenciado por la Cumbre de Estocolmo -la primera que puso el tema del ambiente en la agenda mundial-, la influyente Cumbre de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 fue la que aseguró las bases que había construido la Constitución Política de 1991 para dar origen a la Ley 99 de 1993, que supuso una completa reingeniería a la arquitectura institucional de Colombia en cuestiones ambientales.

Esta norma “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones” (Ley 99, 1993), supuso una modificación profunda en la “concepción administrativa de las instituciones ambientales al resolver la atomización de competencias y

funciones encabezadas por diferentes entidades públicas, sin ningún tipo de organización” (Ucrós, 2013, p. 6).

La Ley 99 de 1993 distribuyó competencias y facultades en materia ambiental a largo de toda la pirámide institucional que conforma el SINA bajo los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario que se analizaron en el marco teórico. Estos principios resultan fundamentales para articular correctamente el complejo entramado de funciones y entidades que estructuran el sistema, definido en el artículo 4° de la Ley 99 de 1993 como “el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta Ley”. Esta norma determina una jerarquía encabezada por el Ministerio de Medio Ambiente y seguida en orden descendente por las CAR, los Departamentos y los Distritos o Municipios. Igualmente, en este artículo se establecen los elementos que conforman el SINA:

- 1) Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle.
- 2) La normatividad específica actual que no se derogue por esta ley y la que se desarrolle en virtud de la Ley.
- 3) Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la Ley.
- 4) Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.
- 5) Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente.
- 6) Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.

Por su parte, en el artículo 2° de la Ley 99 de 1993 se crea el Ministerio del Medio Ambiente, el cual se sitúa a la cabeza del SINA, “como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables”. El Ministerio es el encargado por la Ley para formular, en colaboración con el presidente de la República, la política nacional ambiental y de recursos naturales. Además, le corresponde coordinar el SINA para adelantar

el desarrollo del programa diseñado por la Constitución Ecológica, o para decirlo en palabras de la norma: “para asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación” (ley 99, 1993, art. 2). El artículo 5 de la Ley 99 enumera las cuarenta y cinco funciones asignadas al Ministerio de Medio Ambiente, de las cuales se mencionarán las que tienen incidencia en el caso objeto de estudio en cuanto se relacionan con las competencias sobre áreas protegidas y el OT y urbano:

12) Expedir y actualizar el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales y fijar las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial;

18) Reservar, alinear y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento (La sentencia C-649 de 1997 declaró inexecutable la expresión sustraer cuando se entienda referencia a las áreas que integran el Sistema Nacional de Parques Nacionales y condicionalmente executable en cuanto alude a las reservas forestales nacionales).

19) Administrar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, velar por la protección del patrimonio natural y la diversidad biótica de la nación, así como por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;

27) Adquirir para el Sistema de Parques Nacionales Naturales o para los casos expresamente definidos por la presente ley, bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público; adelantar ante la autoridad competente la expropiación de bienes por razones de utilidad pública o interés social definidas por la ley, e imponer las servidumbres a que hubiese lugar;

34) Definir, conjuntamente con las autoridades de turismo, las regulaciones y los programas turísticos que puedan desarrollarse en áreas de reserva o de manejo especial; determinar las áreas o bienes naturales protegidos que puedan tener utilización turística, las reglas a que se sujetaran los convenios y concesiones del caso, y los usos compatibles con esos mismos bienes;

Además de estas funciones, la norma prevé una cláusula general de competencia contenida en el artículo 6, sobre todas las funciones relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales que no hayan sido atribuidos a otra entidad.

Descendiendo en la pirámide jerárquica del SINA, se encuentran las CAR, que si bien no fueron creación de la Ley 99 de 1993, si fueron rediseñadas bajo su arquitectura, otorgándoles la naturaleza jurídica de:

(...) entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente” (Ley 99, 1993, art. 23).

De esta definición cabe subrayar la competencia que asigna en la administración del medio ambiente y los recursos naturales renovables en el área de su jurisdicción, toda vez que, como se afirmó en el primer capítulo de esta investigación, la Reserva Forestal de Río Blanco es administrada por Corpocaldas.

El artículo 31 de la Ley 99 define treinta y dos funciones de las CAR, de las cuales se indican aquellas que afectan la materia de estudio del presente trabajo:

5) Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten;

15) Administrar, bajo la tutela del Ministerio del Medio Ambiente las áreas del Sistemas de Parques Nacionales que ese Ministerio les delegue. Esta administración podrá hacerse con la participación de las entidades territoriales y de la sociedad civil.

16) Reservar, alinderar, administrar o ~~sustraer~~, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción

(La Corte Constitucional, en sentencia C-598 de 2010, declaró inexecutable la expresión sustraer).

18) Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales;

31) Sin perjuicio de las atribuciones de los municipios y distritos en relación con la zonificación y el uso del suelo, de conformidad con lo establecido en el artículo 313 numeral séptimo de la Constitución Nacional, las Corporaciones Autónomas Regionales establecerán las normas generales y las densidades máximas a las que se sujetarán los propietarios de vivienda en áreas suburbanas y en cerros y montañas, de manera que se protejan el medio ambiente y los recursos naturales. No menos del 70% del área a desarrollar en dichos proyectos se destinará a la conservación de la vegetación nativa existente.

La Ley 99 extendió algunas de las competencias de las CAR a las “Grandes Ciudades”, definidas en el artículo 66 como los “municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a 1.000.000 de habitantes”. Estas entidades territoriales “ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano” (Ley 99, 1993, art. 66). Esta previsión legal no es aplicable en el caso de la Reserva de Río Blanco dado que Manizales cuenta con una población de 398.874 habitantes (DANE, 2018). Sin embargo, permite ejemplos como el del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, que ejerce la autoridad ambiental en el perímetro urbano de la conurbación, mientras Corantioquia tiene competencia sobre los suelos rurales de la misma área.

Por debajo de las CAR en la escala jerárquica se encuentran los departamentos, cuyas competencias se detallan en el artículo 64 de la Ley 99, advirtiendo que la norma permite que el Ministerio de Medio Ambiente y las CAR les deleguen funciones. Carecen de competencia sobre las áreas protegidas, pero es menester destacar que cumplen:

(...) labores de apoyo presupuestal, técnico, financiero y administrativo a las Corporaciones Autónomas Regionales, a los municipios y a las demás entidades territoriales que se creen en el ámbito departamental, en la ejecución de programas y proyectos en las tareas necesarias para

la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables” (Ley 99, art. 64, num. 3)

Además de lo anterior, coordinan con las demás entidades del SINA funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables (artículo 64, numeral 4).

Finalmente, el artículo 65 de la Ley 99 aborda las competencias de la “entidad fundamental de la división político administrativa del Estado” (Const. 1991, art. 311): el municipio. Esta norma contempla igualmente las funciones de los distritos y del Distrito Capital. Además de las funciones que les puedan delegar el Ministerio de Medio Ambiente o las CAR, la norma les atribuye diez competencias específicas, de las cuales se enumeran las relacionadas con el objeto de estudio de esta investigación:

- 2) Dictar con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio;
- 6) Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en Coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano;
- 8) Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo.

El artículo 67 de la Ley 99 extiende las facultades ambientales de los municipios a los territorios indígenas. Por otra parte, las atribuciones competenciales de los municipios deben leerse en concordancia con lo previsto en el artículo 313 de la Constitución Política, que asigna a los concejos municipales la potestad de reglamentar los usos del suelo (numeral 7) y dictar las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio (numeral 9).

De la exposición de este catálogo de competencias establecidas por la Ley 99 de 1993 se puede concluir que en el caso de marras las entidades con mayor número de competencias involucradas son Corpocaldas y el municipio – Manizales-, toda vez que éste último es quien ostenta la capacidad para dictar las normas de OT y las necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio. Además, es el encargado de ejercer la vigilancia sobre el medio ambiente y los recursos naturales renovables.

Cabe recordar la secuencia de hechos enunciada en el capítulo 1 del presente trabajo de investigación: fue el municipio quien adelantó la revisión del POT en 2003 para incorporar como suelo de expansión el predio La Aurora, en colindancia con la Reserva de Río Blanco, sin que Corpocaldas se opusiera a dicha declaración por estar en contradicción con los objetivos de conservación del Área Protegida. Después, durante el trámite del Plan parcial, donde la CAR era la llamada a exigir el cumplimiento de los determinantes ambientales que surgen del área protegida y que exigen un OT que propende por su conservación, Corpocaldas tampoco ejerció correctamente sus competencias.

El reparto de funciones efectuado por la Ley 99 de 1993 permite trazar el siguiente plano competencial sobre las áreas protegidas: sobre el SPNN, el Ministerio de Medio Ambiente es el competente para reservar, alindar y administrar dichas áreas, pudiendo delegar dicha administración en las CAR. Igualmente, el Ministerio tiene la facultad de adquirir bienes para el SPNN o adelantar ante la autoridad competente la expropiación de dichos bienes. En cuanto a las Reservas Forestales Nacionales, el Ministerio de Medio Ambiente también es el competente para reservar, alindar y sustraer las áreas que lo integran. En lo tocante a las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, los distritos de manejo integrado y los distritos de conservación de suelos, las CAR son las competentes para reservar, alindar y administrar las áreas que los integran.

2.1.1.5. Ley 165 de 1994: por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica

El mandato de crear un sistema nacional de áreas protegidas surge de la Ley 165 de 1994, que aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", de Río de Janeiro de 1992.

Concretamente, el artículo 8 ordena que “Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: a) Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica” (Ley 165, 1994, art. 8).

En ese sentido, el Convenio Internacional define el área protegida como aquella “que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación” (Ley 165, 1994, art. 2), al tiempo que entiende la conservación in situ como la “conservación de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas”.

2.1.1.6. Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP – del Decreto 2372 de 2010

La organización de las áreas protegidas en Colombia tuvo una arquitectura definitiva a partir del Decreto 2372 de 2010, que aclaró y definió diversos aspectos de estas zonas. Esta norma tuvo como punto de partida la necesidad de “contar con una reglamentación sistémica que regule integralmente las diversas categorías y denominaciones legales previstas en el Decreto-ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993, en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, a la luz de las disposiciones previstas en la ley 165 de 1994, establezca los objetivos, criterios, directrices y procedimientos para selección” (Decreto 2372, 2010).

Desde su artículo 2º define que un área protegida es aquella que “haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación”. De igual manera, en su artículo 3º especifica que el SINAP “es el conjunto de las áreas protegidas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen como un todo al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país.” Las áreas protegidas del SINAP se enlistan en el artículo 10:

Áreas Protegidas Públicas:

- a) Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- b) Las Reservas Forestales Protectoras.

- c) Los Parques Naturales Regionales.
- d) Los Distritos de Manejo Integrado.
- e) Los Distritos de Conservación de Suelos.
- f) Las Áreas de Recreación.

Áreas Protegidas Privadas:

- g) Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

Es relevante destacar que la Corte Constitucional ha subrayado que todas las áreas que integran el SINAP están “en las mismas condiciones de importancia ambiental estratégica, pues de ellas depende, en consonancia con el Convenio sobre Diversidad Biológica, la conservación de la diversidad e integridad del ambiente. Por tanto, todas estas áreas están sujetas a una protección especial” (Corte Constitucional, C-165, 2015).

En los siguientes cánones, el Decreto determina las características de cada una de estas áreas, de las cuales resulta imprescindible resaltar las reservas forestales protectoras, que son definidas por el artículo 12 como:

El espacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute. Esta zona de propiedad pública o privada se reserva para destinarla al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales.

La reserva, delimitación, alinderación, declaración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala nacional, corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Nacionales. La administración corresponde a las CAR de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio.

La reserva, delimitación, alinderación, declaración, administración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala regional, corresponde a las CAR, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Regionales.

El artículo 47 requiere que cada una de las áreas protegidas que integran el SINAP cuente con un plan de manejo, que será el principal instrumento de planificación del área con una vigencia de cinco años.

2.1.1.7. Reservas Forestales de la Ley 2º de 1959

Conviene dedicar un acápite especial a este tipo de reserva por las peculiaridades que presenta y porque, además, el suelo de expansión urbana de La Aurora se encontraba dentro de la Reserva Forestal Central establecida por esta norma.

La Ley 2º de 1959, que conserva su vigencia, tiene por objeto dictar “normas sobre la economía forestal de la Nación y la conservación de los recursos naturales renovables. Como se mencionó en los acápites anteriores, hace parte de la normativa ambiental previa a la expedición del CNRNR de 1974, la cual se caracterizaba por su dispersión y ausencia de un enfoque sistémico. En este sentido, la Ley 2º de 1959 establece con carácter de “Zonas Forestales Protectoras” siete grandes áreas: Reserva Forestal del Pacífico, Reserva Forestal Central, Reserva Forestal del Río Magdalena, Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta, Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones, Reserva Forestal del Cocuy y Reserva Forestal de la Amazonía.

En ausencia de estudios técnicos que señalaran sus límites, el artículo 1º de la Ley 2ª establece la extensión de la Reserva Forestal Central en los siguientes términos:

Comprendida dentro de los siguientes límites generales: Una zona de 15 kilómetros hacia el lado Oeste, y otra, 15 kilómetros hacia el este del divorcio de aguas de la Cordillera Central, desde el Cerro Bordoncillo, aproximadamente a 20 kilómetros al Este de Pasto, hasta el Cerro de Los Prados al Norte de Sonsón.

Para el Ideam (2006), “Las Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959, constituyen el patrimonio forestal del país ubicado sobre las siete regiones de vocación forestal más importantes de Colombia, que esperan urgentes acciones de ordenación y manejo”. Sin embargo, debido a la escasa técnica en su declaratoria y, sobre todo, al nulo desarrollo regulatorio en medio siglo de existencia, la Reserva Forestal Central se ha convertido en una colcha de retazos de núcleos urbanos, al punto que:

79 municipios de la Cordillera Central se encuentran bajo la incidencia total o parcial de la Reserva, dentro de estos, 12 cuentan con más del 70% del área municipal en Reserva y 21 presentan sus cascos urbanos al interior del área” (IDEAM, 2006).

Incluso, el estudio del IDEAM indica que el 41,6% del municipio de Manizales se encuentra ubicado dentro de la Reserva Forestal Central.

El primer intento de resolver el desgüeño jurídico y administrativo de las reservas forestales de la Ley 2º de 1959 fue, cuando menos, pintoresco. El artículo 3 de la Resolución 763 de 2004 del Ministerio de Ambiente declaró la sustracción de las reservas forestales nacionales, “de las áreas urbanas y de expansión urbana de municipios y corregimientos departamentales localizados al interior de dichas reservas forestales”. Habría que esperar hasta la Resolución 1922 de 2013 del Ministerio de Ambiente para que se adoptara una zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal Central, en la que se calculó que tenía una extensión de 1.496.512,95 hectáreas, de las cuales 182.412,36 hectáreas se encontraban en el departamento de Caldas. La decisión de acometer el ordenamiento de las reservas forestales de la Ley 2 surge del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, que consagra que:

Las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1º de la Ley 2ª de 1959 y las demás áreas de reserva forestal nacionales, únicamente podrán ser objeto de realinderación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o la entidad que haga sus veces con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales y con la colaboración del Ministerio respectivo según el área de interés de que se trate.

Sin embargo, el artículo 2º párrafo 4º de la Resolución 1922 de 2013 confirmó la sustracción de las áreas impuestas en la Resolución 763 de 2004, indicando la obligación de las alcaldías de registrar las áreas sustraídas ante el Ministerio de Ambiente.

El Decreto 2372 de 2010 también se refirió tangencialmente a las reservas de la Ley 2ª, al determinar en su artículo 22 que:

Las categorías de protección y manejo de los recursos naturales renovables reguladas por la Ley 2 de 1959, el Decreto-Ley 2811 de 1974, o por la Ley 99 de 1993 y sus reglamentos, existentes a la entrada en vigencia del presente decreto (...), mantendrán plena vigencia y continuarán rigiéndose para todos sus efectos por las normas que las regulan. Sin embargo, **esas áreas no se considerarán como áreas protegidas integrantes del SINAP, sino como estrategias de conservación in situ** que aportan a la protección, planeación, y manejo de los recursos naturales renovables y al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país, hasta tanto se adelante el proceso de registro de que trata el artículo 24 del presente decreto, previa homologación de denominaciones o recategorización si es del caso (Negrilla propia).

Sobre el nivel de protección de estas áreas, el Ministerio de Ambiente (2012) señala que “no existe norma alguna que establezca que las Reservas Forestales de la Ley 2 de 1959 sean Áreas de Reserva Forestal Protectora **y por ende Áreas Protegidas**” (Negrilla fuera del texto). Así las cosas, y como se detalló en el acápite 1.7 del primer capítulo, mediante la Resolución 0196 del 28 de febrero de 2013 se aprobó la sustracción del sector La Aurora de la Reserva Forestal Central.

2.1.2. Zonas de amortiguación

El concepto de zona amortiguadora de un área protegida resulta relevante para los objetivos de esta investigación porque los demandantes en la Acción Popular y sus coadyuvantes sostienen que el proyecto La Aurora se adelanta en suelos que cumplen una función amortiguadora de la Reserva Forestal Río Blanco.

Las áreas de amortiguación son:

Zonas externas, aledañas y circunvecinas a las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales para el caso de Colombia. Tienen un régimen de uso y manejo diferente, con el fin de atenuar las perturbaciones causadas por la actividad humana en las zonas circunvecinas de las áreas protegidas, para impedir que se causen disturbios o alteraciones en la ecología o en la vida silvestre. (Subgerencia Cultural del Banco de la República, 2015).

Es decir, se trata de zonas adyacentes a las áreas protegidas que requieren un OT y ambiental especial para disminuir las perturbaciones al interior del área protegida. La zona de amortiguación surge en razón del Parque Nacional Natural, con el fin de preservar sus procesos ecológicos, constituyendo una franja de transición y contención para garantizar que se cumplan los objetivos de conservación del área protegida.

Esa transición no implica “una ampliación de las restricciones que existen al interior de las áreas protegidas” (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2008, p. 14), si no la elaboración de unos criterios propios, unos criterios de amortiguación. De acuerdo al Manual para la Delimitación y Zonificación de Zonas Amortiguadoras de Parques Nacional Naturales de Colombia (2008, p. 15), los principios que debe cumplir la zona amortiguadora son tres:

1. Prevenir, mitigar y corregir las perturbaciones sobre el área protegida y compensar los efectos de las presiones y los problemas de configuración de la misma.
2. Armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos del área protegida, articulando los diferentes procesos de ordenamiento y promoviendo modelos sostenibles de uso.
3. Aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos que conectan el área protegida con los complejos regionales de ecosistemas.

Estos principios ilustran las tres dimensiones de las zonas de amortiguación: (i) es un área de contención de las perturbaciones externas al área protegida, (ii) que implica un OT y

ambiental especial, (iii) que se establece con el fin de conservar los servicios ambientales que se derivan del sistema ecológico protegido y su interacción con otros ecosistemas.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-746 de 2012, ha indicado que la teleología de las zonas de amortiguación es “atenuar los efectos nocivos” que se puedan generar a las áreas protegida, lo que puede conllevar “restricciones al ejercicio de los derechos y libertades”.

Por su parte, Camargo y Guerrero (2005), autores de “Lineamientos para la determinación y reglamentación de zonas amortiguadoras de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia”, la obra inaugural y más completa sobre este tipo de áreas, destacan que las zonas de amortiguación se establecen en función de un área protegida perteneciente al SPNN, lo que les confiere su carácter de periféricas y circunvecinas respecto a ellas, insistiendo en que están destinadas a prevenir las alteraciones sobre el PNN, entendiendo que los ecosistemas no se interrumpen en el límite de un área protegida o una jurisdicción.

Camargo y Guerrero (2005, p. 6) profundizan en los elementos característicos de las zonas de amortiguación explicando que su trazado no es necesariamente continuo al límite del área protegida, ya que en razón de los procesos ecológicos y los objetivos de conservación del PNN puede variar la zona que se define como amortiguadora. En este sentido, explican que la declaratoria y reglamentación de esta zona es distinta a las del área protegida para la cual se crea, contemplando la posibilidad de que en su interior se impongan restricciones al uso y al aprovechamiento, aunque menos severas que dentro del área protegida. En las áreas de amortiguación se busca extender y complementar la protección de los elementos o los procesos ecológicos que se encuentran presentes al interior del área protegida, previniendo, mitigando, corrigiendo o compensando impactos externos.

Desde el punto de vista ecológico, actúa como una barrera de absorción selectiva, conectando los procesos ecológicos fundamentales y evitando las alteraciones externas. Son zonas de conservación, es decir, desde la planeación del OT y ambiental se deben privilegiar los usos que favorezcan las estrategias de conservación y desarrollo sostenible de las comunidades locales, por lo que se debe establecer una zonificación de usos que permita que en los bordes del área protegida se apueste por la conservación, al tiempo que se apuestan

por usos que permitan el desarrollo sostenible en la medida en que se alejan del límite del área.

Sin embargo, los autores recalcan que no existen usos genéricos o predeterminados para las zonas de amortiguación, ya que la planificación y gestión se encuentra completamente ligada a las del área protegida para la cual se crea, por lo que se debe reglamentar en cada caso siguiendo los objetivos de protección del PNN, los determinantes ambientales de la CAR y las normas de ordenamiento dictadas por los concejos municipales. “Es un espacio de gestión concertada entre autoridades ambientales (CAR, UAESPNN) y entes territoriales locales, principalmente los municipios y, en determinados casos, los departamentos, los territorios indígenas y los territorios afrocolombianas”, concluyen Camargo y Guerrero (2005, p. 7).

No se puede perder de vista que las zonas de amortiguación son un concepto fundamentalmente ecológico que ha encontrado una definición jurídica, de manera que la obra de Camargo y Guerrero también aborda esta vertiente, que resulta vital para la comprensión del concepto. Para ello, comienzan por explicar que los *procesos ecológicos esenciales* son las “redes de flujos y relaciones dentro del funcionamiento de los ecosistemas de los mismos (homeostasis) y el sostenimiento de la biodiversidad” (Camargo y Guerrero, 2005, p. 13).

Estos procesos ecológicos esenciales son importantes porque de ellos deriva la mayor parte de los servicios ambientales, entendiendo por servicios ambientales:

(...) aquellas funciones ecológicas imprescindibles para la seguridad, bienestar y desarrollo de la sociedad que son provistas espontáneamente por ecosistemas naturales y algunos agroecosistemas, las cuales la sociedad no está en capacidad de sustituir por medios artificiales que sean técnica, social y económicamente viables” (Camargo y Guerrero, 2005, p. 13).

Las zonas de amortiguación buscan proteger los procesos ecológicos esenciales que se producen en el área protegida, entendiendo que dichos procesos no terminan abruptamente en la línea divisoria de la zona de protección, si no que hacen parte de un sistema complejo

que se extiende allende sus fronteras, prestando unos servicios ambientales que la sociedad no podría conseguir por otros medios.

Paralelamente a los procesos ecológicos esenciales que ocurren en cualquier ecosistema, surge otro concepto crucial para entender y definir las zonas de amortiguación desde el punto de vista ecológico: los sistemas de alteridad:

Un sistema de alteridad es un modelo de la forma típica como un grupo humano socioeconómicamente diferenciado representa, ocupa, utiliza y transforma el paisaje, convirtiéndolo en territorio; es un sistema autopoyético capaz de establecerse, desarrollarse y reproducirse en el espacio geográfico, estableciendo relaciones ecológicas con otros y operando la mayor parte de las transformaciones que reconocemos como cambios y estructuras territoriales” (Camargo y Guerrero, 2005, p. 42).

La importancia del concepto del sistema de alteridad es que actúa como herramienta para medir los requisitos ambientales físicos, económicos y sociales que necesita el establecimiento y desarrollo de una comunidad humana. Se trata de una forma particular de ocupar el territorio por parte de grupos humanos, que permite prever la afectación, o en palabras ecosistémicas, la “tensión” que ejercerán sobre su entorno y sobre las áreas naturales adyacentes. Camargo y Guerrero (2005, p. 45) ejemplifican algunos de los sistemas de alteridad con los que conviven los ecosistemas de los Parques Nacional Naturales:

Ecosistema	Sistema de alteridad
Ciénagas y bosques bajos	Pescadores tradicionales
Páramo y bosque altoandino	Minifundista papicultor
Selva baja o inundable	Fundo colono
Selva & Sabana	Indígena agricultor/colector

A partir de cada sistema de alteridad es posible proyectar los tensionantes que genere sobre el ecosistema vecino: “cada sistema de alteridad explica qué tensionantes y alteraciones típicamente genera en un ecosistema o marco biofísico determinado, así como cuáles son las secuencias y las variables que la modifican” (Camargo y Guerrero, 2005, p. 46). Esta

proyección de las alteraciones es lo que se conoce como *estructura de alteración*, que resulta el insumo de “mayor importancia en la determinación de las estrategias de ordenamiento para las Zonas Amortiguadoras” (Camargo y Guerrero, 2005, p. 54).

Para ilustrar con el ejemplo de la Reserva de Río Blanco, el sistema de alteridad de La Aurora –antes de la construcción del Plan Parcial- era el de una hacienda ganadera. Partiendo de esa base será preciso establecer los tensionantes que pueda ejercer sobre la Reserva Forestal de Río Blanco y su ecosistema de bosque, por ejemplo: la posible contaminación de las aguas por el uso de agroquímicos para despejar las malezas, la eliminación de grandes mamíferos (osos o felinos) que puedan atacar al ganado vacuno. Una vez establecidos los tensionantes, la concertación interinstitucional planifica la zona de amortiguación para cada área, siguiendo con el ejemplo de Río Blanco, si uno de los objetivos de conservación de Río Blanco es la preservación de grandes mamíferos como el oso o el puma, puede prohibir el uso del suelo para la ganadería en la zona amortiguadora y en su lugar permitir el uso forestal productivo o actividades de turismo de bajo impacto.

Sin embargo, y para concluir el ejemplo, ¿Cómo puede cumplir funciones de amortiguación una urbanización para más de diez mil personas en colindancia con la reserva? Los tensionantes del sistema de alteridad ponen en peligro los propios objetivos de conservación del área protegida con la interrupción absoluta en los procesos ecológicos esenciales que suponen las calles, los edificios y la propia vida humana. Solo por mencionar uno de los tensionantes: donde antes no llegaban automóviles, ahora habrá el tráfico continuo de diez mil personas que tendrán que viajar diariamente hasta el casco urbano de Manizales a trabajar, estudiar, etcétera. Los gases, el ruido emitido y el riesgo de atropellamiento serán un fuerte tensionante de la flora y la fauna que componen el ecosistema protegido en Río Blanco, que provee de servicios ambientales esenciales a Manizales.

Así se representa gráficamente la zona de amortiguación en la obra de Camargo y Guerrero (2015, p.58):

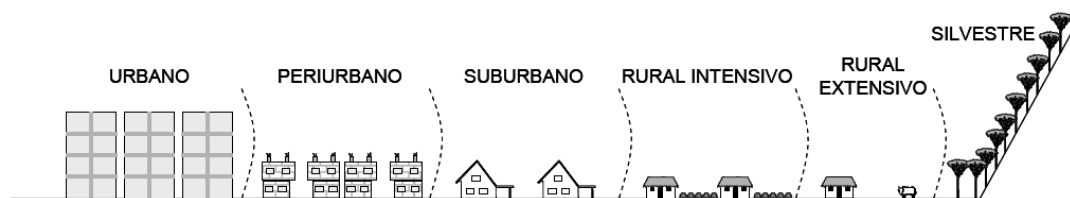


Figura 2.

Y de esta manera se representa el ordenamiento urbano y ambiental cuando carece de planeación en torno al amortiguamiento (Camargo y Guerrero 2015, p.59):

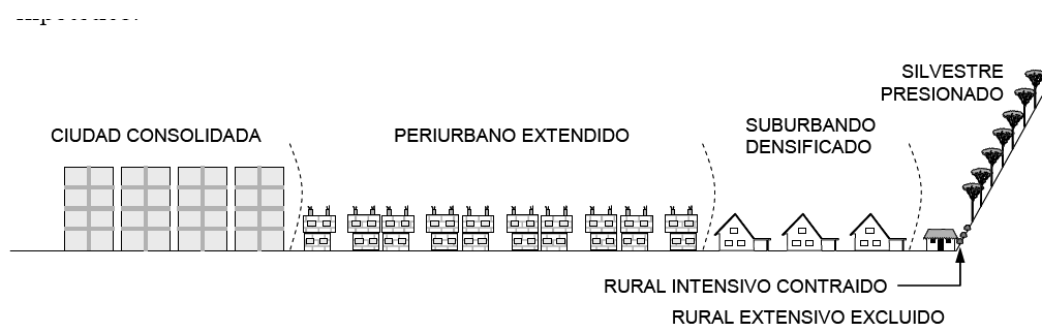


Figura 3.

Esta última gráfica ilustra el caso de La Aurora, donde la construcción de una ciudadela con densidades urbanas —es decir, muy superiores a las rurales o suburbanas— impone una fuerte presión al ecosistema del área protegida, en este caso, la Reserva de Río Blanco.

2.1.2.1. Marco jurídico de las Zonas de Amortiguación

Las zonas amortiguadoras fueron introducidas en la legislación colombiana a través del Decreto 2811 de 1974 -CNRNR-, cuyo artículo 330 establece que en las áreas que conforman el SPNN (excepto las vías parques) “se determinarán zonas amortiguadoras en la periferia para que atenúen las perturbaciones que puedan causar la acción humana. En estas zonas se podrán imponer restricciones y limitaciones al dominio”.

Tres años más tarde, el Decreto 622 de 1977, reglamentó la previsión legal de las zonas de amortiguación realizada en el CNRNR, definiéndola en el artículo 5 numeral 8 como:

Zona amortiguadora: Zona en la cual se atenúan las perturbaciones causadas por la actividad humana en las zonas circunvecinas a las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el fin de impedir que llegue a causar disturbios o alteraciones en la ecología o en la vida silvestre de estas áreas.

En el mismo sentido, el artículo 14 de este Decreto facultó al INDERENA para delimitar las zonas amortiguadoras “y someterlas a un manejo especial reglamentado para cada caso, limitando o restringiendo el uso por parte de sus poseedores”.

Sin embargo, la implementación de las zonas de amortiguación en Colombia no ha sido un asunto pacífico. De acuerdo con Camargo y Guerrero (2005), el proceso de determinación de las zonas amortiguadoras se ha visto obstaculizado por: (i) la falta de definición y consenso en las competencias de las instituciones que intervienen en el ordenamiento ambiental y territorial; (ii) la escasa articulación interinstitucional de los entes en los sistemas regionales de áreas protegidas; (iii) los vacíos conceptuales y metodológicos sobre aspectos técnicos de la conservación y el ordenamiento territorial que bloquea la toma de decisiones y (iv) los vacíos y ambigüedades que se derivan de la escasa normativa sobre zonas amortiguadoras.

Con base en ese diagnóstico, Camargo y Guerrero (2005) construyeron un texto que sigue siendo referencia en materia de zonas de amortiguación, donde se indican los “Lineamientos para la determinación y reglamentación de zonas amortiguadoras de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia”. Allí, los autores comienzan por destacar que la zona de amortiguación “es una figura de ordenamiento ambiental y no una categoría de conservación ni un área de manejo especial ni una reserva de algún tipo ni una zona de manejo ni una zona de uso”.

Esta característica permite explicar las dificultades que existen para su correcta implementación, porque al tratarse de una figura de ordenamiento ambiental involucra a

varios actores del entramado institucional diseñado por la Ley 99 de 1993 y la Ley 388 de 1997: CAR, municipios y la dirección de parques nacionales. Es decir, contrario a lo que sucede con las áreas protegidas correspondientes al Sistema de Parques Nacionales y las Reservas Nacionales cuya delimitación corresponde al Ministerio de Medio Ambiente (artículo 5, numeral 18 de la Ley 99 de 1993) o las demás áreas protegidas de carácter regional como las Reservas Forestales –categoría en la que se encuentra Río Blanco, cuyo alinderamiento es competencia de las CAR, la determinación de la zona de amortiguación involucra a diversos actores con distintos intereses. Esta característica es también subrayada por Parques Nacionales Naturales de Colombia (2008): “No sobra recordar que la delimitación de las zonas amortiguadoras es el resultado de una concertación entre los diferentes actores con intereses en el ordenamiento del territorio”.

2.1.3. Zonas con función amortiguadora

El caso de Río Blanco ofrece algunas dificultades adicionales a lo ya expuesto frente a las zonas amortiguadoras. Como se detalló en el acápite 1.6 del capítulo precedente, Río Blanco es una Reserva Forestal Protectora, una categoría que no hace parte del SPNN al que hace alusión el artículo 330 del CNRNR cuando habla de las zonas amortiguadoras, aunque obviamente sí integra el SINAP.

De hecho, en torno a esta diferenciación ha girado el eje argumental defensivo de Corpocaldas y las entidades demandadas en la Acción Popular de Río Blanco. Conviene traer a colación nuevamente el revelador argumento esgrimido por la CAR en la contestación de la demanda (Anexo 11: Corpocaldas, 2012)

Pese a la conciencia que tiene Corpocaldas como autoridad ambiental del riesgo que implica para la biodiversidad de la Reserva Forestal Río Blanco, el edificar viviendas en lote contiguo a éste, con la declaratoria de zona de expansión en el plan de ordenamiento territorial de la ciudad (2003), jurídicamente es viable realizar el proyecto urbanístico (...). Se reitera sin embargo que sólo a partir del año 2010, con el Decreto 2372, se estableció la figura de las funciones de amortiguación, que buscan como su nombre lo indica, amortiguar, disminuir,

minimizar los impactos negativos que la expansión urbana conlleve. Razón por la cual Corpocaldas se compromete a realizar los estudios que determinen la extensión y ubicación de esta zona de amortiguación, siendo estricta en verificar que no sólo la función amortiguadora, sino todas las demás determinantes ambientales se encuentran debidamente definidas e incorporadas en el proyecto de plan parcial para aprobarlo.

Como se detalló en el epígrafe 1.9 del capítulo I, Corpocaldas emitió las determinantes ambientales del Plan Parcial en 2011 cuando tenía plena vigencia el Decreto 2372 de 2010, renunciando expresamente a definir un área con función amortiguadora y delegando dicha competencia en el promotor del proyecto al solicitarle que en el Plan Parcial “deberán especificarse dichas funciones y establecer el área de amortiguación” (Anexo 3: Corpocaldas, 2012).

Sin embargo, y contrario a lo argumentado por Corpocaldas, el concepto de la zona de amortiguación para todo tipo de áreas protegidas se viene desarrollando de tiempo atrás. La Ley 165 de 1994, mediante la cual se ratifica el Convenio de Diversidad Biológica, en su artículo 8, literal e) impone a los estados parte el compromiso de promover “un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas”.

El Decreto 2372 de 2010 sólo vino a reforzar el concepto de funciones amortiguadoras, fijando la competencia para su ordenamiento en la autoridad ambiental. Así, el artículo 19 denominado “determinantes ambientales”, señala que las entidades territoriales:

(...) no pueden regular el uso de las áreas reservadas, delimitadas y declaradas como áreas del SINAP, quedando sujetas a respetar dichas declaraciones **y a armonizar los procesos de ordenamiento territorial que se adelanten en el exterior de las áreas protegidas con la protección de éstas.** Durante el proceso de concertación a que se refiere la Ley 507 de 1999, **las Corporaciones Autónomas Regionales deberán verificar el cumplimiento de lo aquí dispuesto”** (Negrilla propia).

El artículo 31 del Decreto ahonda en el concepto estableciendo que:

El ordenamiento territorial de la superficie de territorio circunvecina y colindante a las áreas protegidas deberá cumplir una función amortiguadora que permita mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar a dichas áreas. El ordenamiento territorial que se adopte por los municipios para estas zonas deberá orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas. **Las Corporaciones Autónomas Regionales deberán tener en cuenta la función amortiguadora como parte de los criterios para la definición de determinantes ambientales de que trata la Ley 388 de 1997** (Negrilla propia).

Camargo, y Guerrero (2005, p. 67) también ponen el acento en la necesaria articulación de las entidades con competencias en ordenación territorial y ambiental para definir la función amortiguadora en las zonas colindantes a las áreas protegidas, afirmando que se trata de:

(...) la suma de las estrategias, tratamientos, concertaciones y reglas aplicados en la vecindad de un área protegida, dirigidos a prevenir, mitigar, corregir y compensar las perturbaciones sobre los valores de conservación de ésta, a armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de la misma y a conservar los elementos biofísicos, los procesos ecológicos y los servicios ambientales que la conectan al mosaico de ecosistemas de la región.

Los autores insisten en que no existe una fórmula para delimitar exactamente el área colindante que debe ser objeto de OT y ambiental especial, advirtiendo únicamente que debe ser “la necesaria y suficiente para el cumplimiento de la función amortiguadora” (Camargo y Guerrero, 2005, p. 110). La articulación entre las diversas entidades con competencias en el área es fundamental por cuanto de la declaratoria pueden surgir efectos sobre el dominio y el uso del suelo (Camargo y Guerrero, 2005, p. 113). Otra gráfica de la obra “Lineamientos para la determinación y reglamentación de zonas amortiguadoras de las áreas protegidas del

Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia” de los autores citados, permite dimensionar mejor el concepto:

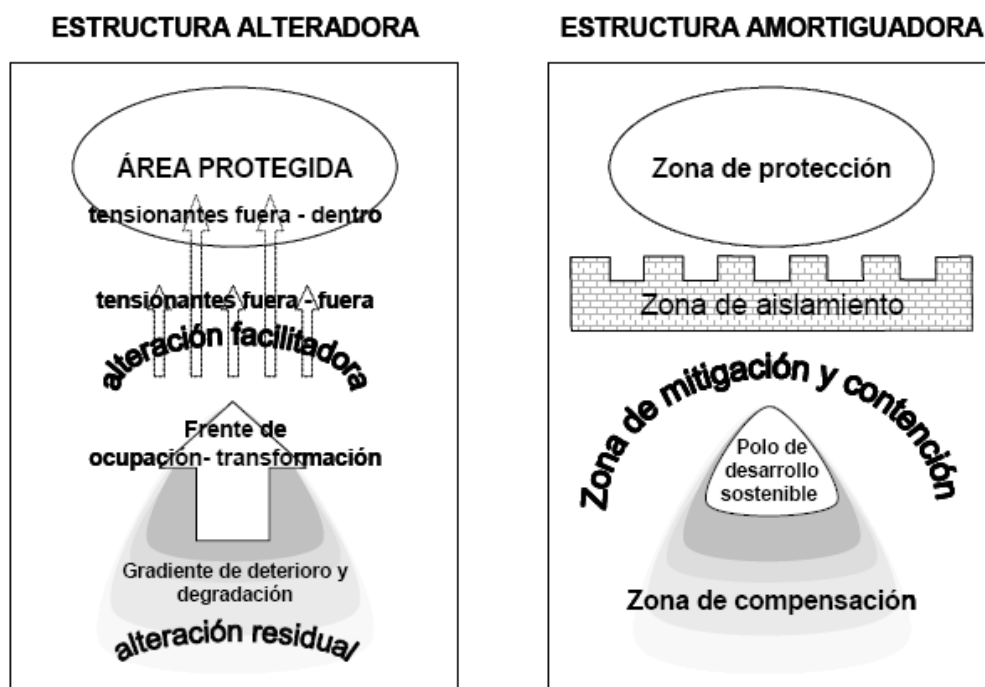


Figura 4.

Frente al uso del suelo que se debe desarrollar en una zona con funciones amortiguadoras, Camargo y Guerrero (2005, p.133) señalan que las instituciones implicadas deben estar dispuestas a asumir el costo de restringir las posibilidades de desarrollo local en las localizaciones inconvenientes y concentrarlas en las adecuadas, de otra manera, es mejor “no empezar siquiera a determinar Zonas Amortiguadoras, pues se convertirían, en la práctica, en sólo una forma más de llamar a la repetida acción estatal que sigue los procesos espontáneos de ocupación-transformación, validándolos, dotándolos, subsidiándolos y jamás orientándolos racionalmente”.

Se pone el foco así en una de las consecuencias de expandir el desarrollo –por mucho que responda a valores importantes como superar el déficit de vivienda de interés social- dentro de un suelo que presta funciones de amortiguación, pues ejercerá una presión

constante sobre el área protegida adyacente, al llevar la frontera urbana o agrícola a los límites mismos del ecosistema protegido para eventualmente extenderse sobre él. En palabras de Camargo y Guerrero (2005, p.133) no se trata de:

(...) negar el cumplimiento de las funciones básicas del Estado, sino de cumplirlas ordenadamente en el territorio, pues el ordenamiento mismo y la conservación también son obligaciones constitucionales del Estado colombiano y al respecto hay suficiente jurisprudencia. La lógica es simple: las inversiones que no ordenan el territorio, lo desordenan.

2.1.3.1. Experiencias regionales en el manejo de la zona con funciones de amortiguación

De lo expuesto hasta ahora frente a las zonas amortiguadoras y las zonas con función amortiguadora se puede concluir que existe un robusto desarrollo normativo frente a las primeras desde 1974 con el CNRNR, el cual se ha visto reglamentado a través de la Ley 99 de 1993 y numerosos decretos que han dejado clara la competencia del Ministerio de Medio Ambiente y las CAR en la delimitación de las mismas y la determinación del régimen de usos, en coordinación con las entidades territoriales implicadas en el área, especialmente, los municipios.

El desarrollo de las zonas con función amortiguadora ha sido más complejo por cuanto la primera inserción normativa se produjo con la Ley 165 de 1994 y hubo que esperar hasta 2010, con el Decreto 2372 para que se reglamentara de manera más específica para todas las áreas protegidas del SINAP. De acuerdo al inciso final del pluricitado artículo 31 del Decreto 2372 de 2010 atribuye a las CAR la responsabilidad de fijar la función amortiguadora a través de los determinantes ambientales, con el fin de que el OT de la superficie de territorio circunvecina y colindante a las áreas protegidas cumpla con una función amortiguadora. Sin embargo, Corpocaldas como autoridad ambiental directamente implicada en el establecimiento de la zona con función amortiguadora de la Reserva de Río Blanco, escuchó la pretermisión de sus competencias en este caso con el argumento de que no existía una directriz clara en Colombia sobre el manejo de estas áreas. Conviene recordar que

en 2012, cuando el promotor privado solicitó los términos de referencia en materia ambiental para el Plan Parcial, Corpocaldas se limitó a dejar en manos del privado el estudio, la formulación y la aplicación de los criterios de amortiguación que debía cumplir el predio La Aurora frente a los objetivos de protección de la Reserva Forestal de Río Blanco. Ante la insólita decisión de Corpocaldas de delegar sus funciones como autoridad ambiental en un privado y a la luz de las competencias atribuidas a las CAR para velar por un OT que cumpla funciones de amortiguación respecto al área protegida, se traen a colación varios ejercicios reglamentarios de las funciones de amortiguación que han realizado otras autoridades ambientales en el territorio nacional. Con este ejercicio se pretende evidenciar el incorrecto ejercicio de las competencias legales y reglamentarias de Corpocaldas en la definición de una zona con funciones amortiguadoras en un predio como La Aurora, que colinda directamente con el área protegida de Río Blanco. Este incorrecto ejercicio de las competencias es uno de los factores que explica que actualmente se esté construyendo una ciudadela para diez mil personas en directa vecindad con la Reserva Forestal Río Blanco.

2.1.3.1.1. Guía técnica para la incorporación de los asuntos ambientales en el POT de la CAR de Cundinamarca

Conscientes de la creciente importancia del concepto de amortiguación para el OT y ambiental, algunas CAR se han puesto en la tarea de construir protocolos y procedimientos para salvar las ambigüedades y vacíos en la materia de los suelos de amortiguación.

En 2013, la CAR de Cundinamarca publicó la “Guía técnica para la incorporación de los asuntos ambientales en el plan de ordenamiento territorial (POT)”, donde se abordó el tratamiento que debería darse a las zonas colindantes con las áreas protegidas. En este documento se destaca que las zonas con función amortiguadora constituyen:

(...) figuras del ordenamiento ambiental que persiguen los objetivos de: conservar la biodiversidad y los procesos ecológicos que mantienen la provisión de servicios ecosistémicos; mitigar los impactos negativos de los factores de tensión externos y prevenir la expansión de procesos de alteración hacia el interior del área protegida (CAR, 2013, p.103).

En este sentido, indican que “toda área protegida debe estar rodeada de una zona que cumpla una función amortiguadora” (CAR, 2013, p.103), que debería consignarse en el plan de manejo de la respectiva área protegida. En los casos en que el plan de manejo prevea específicamente una zona con funciones de amortiguación, ésta constituye una determinante ambiental para el OT de dicha zona. En los casos en que no se haya previsto dicha zona a través del plan de manejo, el documento puntualiza que la CAR:

(...) deberá concertar la zonificación y el régimen de usos del suelo de acuerdo con las características biofísicas y las dinámicas socioeconómicas propias de cada una de las áreas a proteger, de tal modo que se garantice la mitigación de los impactos negativos que las actividades humanas puedan causar (CAR, 2013, p.103).

Es decir, cuando la zona con funciones de amortiguación se encuentra prevista en el plan de manejo del área protegida, el OT que allí se desarrolle tendrá que supeditarse a lo establecido en el plan de manejo, por tratarse de un determinante ambiental y, por ende, una norma de superior jerarquía del POT, como lo especifica el artículo 10, numeral 1, de la Ley 388 de 1997.

En caso contrario, tendrá que surtir un proceso de concertación entre la CAR y la entidad territorial para alcanzar un OT en dicha zona que cumpla con las funciones de amortiguación, de acuerdo a lo normado en el artículo 10, numeral 2 del Decreto 2181 de 2006, donde expresamente se establece que será objeto de concertación con la autoridad ambiental respectiva los planes parciales que presenten alguna de las siguientes situaciones: “Los planes parciales que precisen la delimitación de los suelos de protección y/o colinden con ecosistemas tales como parques naturales, reservas forestales, distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelo o zonas costeras”.

Como asunto ambiental a concertar, el documento de la CAR (2013, p.113) explica que al no tratarse de un área geográfica establecida con un régimen de usos definido por la ley, la identificación, delimitación y el régimen de usos y manejo dependerá del contexto local y de las características y necesidades de conservación de cada área. Esta CAR sugiere

que la zonificación y los usos que se adopten para la zona con funciones de amortiguación sean fácilmente homologables con la clasificación del suelo y la zonificación de cada POT, subrayando que “las estrategias principales de manejo serán los procesos de desarrollo sostenible y restauración”.

La CAR hace esta recomendación con base en los procesos ecológicos y las actividades que ocurren en torno a un área protegida, considerada como un espacio de vida con sus dinámicas internas. Para conseguir que haya movimiento de organismos entre poblaciones al exterior del área protegida, la CAR propone usos de suelo dirigidos a la producción forestal sostenible y los agroecosistemas, que permiten una mayor continuidad de los procesos ecológicos, a diferencia de un suelo en que predominan “monocultivos y usos urbanos” (CAR, 2013, p. 117).

Con este planteamiento, resulta lógico que la CAR (2013, p. 153) censure el establecimiento de zonas de expansión urbana en colindancia con áreas protegidas, zonas con función amortiguadora o de especial importancia ecosistémica.

La reglamentación propuesta por la CAR de Cundinamarca cuenta con tres aspectos especialmente relevantes: (i) reconoce que todas las áreas protegidas debe estar rodeadas de una zona con función amortiguadora, (ii) se trata de la primera propuesta de una autoridad ambiental que busca materializar las áreas con funciones de amortiguación en el OT, ofreciendo una carta de navegación a los funcionarios de la CAR y de las secretarías de planeación de los municipios que permitan traducir esta figura legal en realidades concretas y (iii) especifica cómo se deben tramitar los criterios de amortiguación cuando estos han sido incluidos en los planes de manejo de las áreas protegidas –convirtiéndose en un determinante o norma de superior jerarquía para el ordenamiento- o cuando no han sido previstos en estos planes de manejo, a través de un proceso de concertación de la zonificación y el régimen de usos, con las autoridades competentes y las comunidades de la zona. Cabe destacar que esta concertación no se prevé con los desarrolladores privados del área.

2.1.3.1.2. Reglamentación de la zona con función amortiguadora de la Reserva Forestal Buenavista por Cormacarena

La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena –Cormacarena- expidió en 2014 la Resolución PS-GJ.1.2.6.14.0880 por medio de la cual reglamentó la función amortiguadora para las áreas circunvecinas y colindantes de la Reserva Forestal Protectora Quebrada Honda y Caños Parrado y Buque del municipio de Villavicencio, conocida localmente como “Reserva Buenavista”.

En este acto administrativo se adopta la definición de función amortiguadora del artículo 31 del Decreto 2372 de 2010, delimitando la zona colindante como “todos aquellos predios adyacentes al límite de la Reserva” (artículo 1, literal j), área que configura el ámbito de aplicación de esta norma ambiental. De esta manera, en el artículo 6 se establece un corredor ecológico compuesto por una faja de cien metros tomados a partir de los límites de la Reserva. Este corredor:

(...) no constituye un tipo de suelo en términos de clasificación territorial que prohíba su desarrollo, toda vez que no es considerado como suelo de protección; sino que se define como un borde en el que se condicionan los desarrollos que allí se generen de acuerdo a la clasificación territorial vigente, descrita en el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio, con el fin de aminorar el impacto directo de la intervención urbana con respecto a la Reserva (Cormacarena, 2014, art.6).

Para esa franja se imponen fuertes restricciones urbanísticas en función del suelo donde se encuentren, pues no debe perderse de vista que esta Reserva se encuentra en inmediaciones de Villavicencio, lo que conlleva una interacción intensa entre la ciudad y el área protegida. Así, en las áreas donde el corredor ecológico coincide con suelo urbano o de expansión urbana, la Resolución fija una altura máxima de cuatro pisos para las construcciones que se desarrollen.

Sin embargo, la función amortiguadora no se agota con el establecimiento del corredor ecológico: éste opera como una determinante ambiental o, lo que es lo mismo, una norma de superior jerarquía. El corredor es un anillo de contención mínimo en torno a la Reserva, pero además, en el artículo 4º de la Resolución se prevé que “la función amortiguadora está determinada por el corredor ecológico y por las Unidades de

Planificación Ambiental –UPA-, previamente definidos, con respecto al límite de la RFPB”, lo que significa que además de la franja de cien metros de protección que rodea toda la Reserva, la zona de amortiguación se extiende a las Unidades de Planificación Ambiental, que varían en extensión y reglamentación, de acuerdo a las características de cada zona.

La Resolución detalla las normas que rigen cada una de estas Unidades de Planificación Ambiental, donde se establecen alturas de las construcciones y densidades variables en función de la cercanía y los servicios que preste cada zona al área protegida. En el mismo sentido, la Resolución advierte que las demás disposiciones de OT y ambiental que no estén previstas en este acto administrativo, estarán sujetas a la “concertación de los asuntos ambientales realizados entre la administración municipal y Cormacarena acorde a sus competencias en el Ordenamiento Ambiental del Territorio” (Cormacarena, 2014, art.4).

Por último, resulta interesante destacar las disposiciones en materia de licenciamiento urbanístico que incorpora la Resolución, al especificar que “la reglamentación aquí expresada aplica para todos aquellos desarrollos que requieran en términos del Decreto número 1469 de 2010 las licencias urbanísticas establecidas en su artículo 2º, que se pretendan desarrollar en el ámbito de aplicación de la función amortiguadora de la RFPB” (Cormacarena, 2014, art.20), recordando a las Curadurías Urbanas su obligación de requerir a la Corporación “las determinantes ambientales para el desarrollo que se pretende realizar en el área de la función amortiguadora, las cuales se expedirán de acuerdo a la normativa ambiental vigente” (Ibídem, art.21).

El esfuerzo reglamentario llevado a cabo por Cormacarena en 2014 –la fecha es importante porque todavía no se había aprobado el Plan Parcial de la Aurora en 2015- es interesante para el caso objeto de estudio, por cuanto retrata un territorio que comparte características con el caso objeto de estudio: estamos ante un área protegida en cercanías de un núcleo urbano importante como es Villavicencio. Partiendo de esta realidad territorial, la corporación autónoma establece como zona de amortiguación una franja a lo largo de todo el límite de la reserva donde se condicionan los desarrollos que allí se generen, puntualizando que no se prohíbe completamente el desarrollo. Las restricciones urbanísticas son casi totales en el corredor más cercano a la reserva, mientras que se establecen unas densidades de vivienda muy bajas para las áreas contiguas, una reglamentación que bien podría haberse

aplicado en torno a la Reserva Forestal de Río Blanco. Sin embargo, la zona con función amortiguadora propuesta por el promotor del Plan Parcial La Aurora apenas contempla una franja de treinta metros de bosque, seguido de unas torres de doce pisos con altas densidades de vivienda, completamente alejado de lo reglamentado por Cormacarena.

2.1.3.1.3. Determinantes ambientales para el OT de Corponariño

Dentro del mismo esfuerzo por articular competencias territoriales y ambientales realizados por la CAR y Cormacarena, Corponariño emitió la Resolución 738 de 2011, en la que se fijan las determinantes ambientales para el OT. A pesar de que se trata de un documento menos específico en cuanto a las zonas con función amortiguadora que los enumerados en los acápites precedentes, si conviene destacar la restricción que impone para los corredores viales suburbanos, los cuales “no podrán extenderse sobre Áreas Naturales Protegidas de ningún orden, ni podrán extenderse hasta los límites de estas. **Deberá respetarse una zona de amortiguación mínimo de 100 metros de longitud**, para evitar presiones antrópicas sobre estos suelos”. (Corponariño, 2011, art.6.3.2.3) (Negrilla propia).

Conviene resaltar que la reglamentación de Corponariño data de 2011, antecediendo a la expedición de los términos de referencia de Corpocaldas en lo que delegaron en el promotor del Plan Parcial los criterios de amortiguación. A pesar de tratarse de un ejercicio menos elaborado que los dos precedentes, resulta destacable la fijación de una faja de amortiguación amplia sobre las áreas protegidas de cualquier orden.

2.1.3.1.4. Intervención de Corantioquia en la zona de expansión urbana de La Estrella

A finales de 2016 se desató una controversia entre ciudadanos y ambientalistas con la Alcaldía de La Estrella en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (El Colombiano, 2017), por el proyecto de la Administración Municipal de modificar el POT para incluir una zona de expansión urbana en la vereda San José, con unas altas densidades de vivienda, en la línea del modelo urbanístico que se ha impuesto en el sur del Área Metropolitana.

La cercanía de la zona de expansión urbana con la Reserva de El Romeral movilizó a la ciudadanía, en medio de acusaciones de intereses particulares de la administración municipal y los corporados (El Colombiano, 2017). Sin embargo, la intervención de la Corantioquia sepultó el proyecto.

Mediante una comunicación dirigida al Concejo Municipal (Anexo 12: Corantioquia, 2016) la autoridad ambiental recordó a los concejales que la zona de expansión urbana de San José se encontraba a 760 metros de distancia del área protegida denominada Distrito de Manejo Integrado Divisoria Valle de Aburrá – Cauca, por lo que advirtió que “si el Concejo Municipal tiene programado sesionar con el fin de autorizar que en la vereda San José, cerca de la zona ecológica El Romeral, se amplíe el límite de 70 viviendas por hectárea a 250 y se puedan construir edificios de 20 pisos, es importante se analicen las consideraciones que se sintetizan a continuación (...):

3. Es importante precisar que el área donde localiza el polígono en cuestión colinda con el Distrito de Manejo Integrado Divisoria Valle de Aburrá – Cauca, por lo tanto, las **intervenciones en ésta deben contribuir a mitigar los impactos negativos y prevenir las perturbaciones en el área protegida**, garantizando la conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, **situación que va en contravía de los desarrollos urbanísticos con altas densidades**, por lo que esta Corporación considera que de adelantarse un proyecto en este polígono sería inviable por las razones anteriormente expuestas” (Corantioquia, 2017, p.5-6) (Negrilla propia).

La oportuna intervención de Corantioquia, como autoridad ambiental de la zona y, por tanto, garante de las determinantes ambientales, hundió el proyecto de acuerdo que finalmente fue retirado por la Administración Municipal. Este correcto y oportuno ejercicio de las competencias por parte de la CAR, evitó a tiempo la modificación de las normas municipales, el otorgamiento de licencias urbanísticas y el consiguiente inicio de una obra que afectaba los objetivos de conservación de un área protegida, afectación que una vez efectuada en difícil –y costosa- de revertir. Corantioquia simplemente cumplió con las competencias legales y reglamentarias que tenía asignadas, marcando un abierto contraste con la actuación de Corpocaldas.

2.1.4. Función amortiguadora en Río Blanco

Como se indicó en los acápites 1.8 y 2.4., Corpocaldas delegó en el promotor del proyecto la función pública de delimitar, caracterizar y establecer criterios de manejo de la zona con funciones amortiguadoras, quien finalmente consignó las propuestas para la zona amortiguadora en el Plan Parcial La Aurora. Debido a que el Plan de Manejo de la Reserva de Río Blanco no establece una zona con función amortiguadora, el trámite se realizó a través de la concertación de asuntos ambientales regulado en el artículo 10 del Decreto 2181 de 2006.

En dicho documento, el promotor detalla el curioso procedimiento que siguió para construir la zona con funciones amortiguadoras: superpuso el plano del proyecto sobre el de la Reserva de Río Blanco, identificando las zonas de mayor contacto. Igualmente, partiendo del Plan de Manejo de la Reserva, identificó cuales podrían ser los elementos que se podrían ver afectados por el proyecto constructivo. Con base en esos análisis y partiendo de la metodología diseñada por Parques Nacionales propuso una serie de medidas de mitigación, que tras algunos ajustes hechos por Corpocaldas, fueron aprobadas.

El procedimiento resulta curioso por el carácter abiertamente *ad-hoc* utilizado: se detalla la función amortiguadora después de proyectar una profunda transformación en la zona, como si ya se encontrase construida. Es decir, al contrario de lo prescrito en el artículo 31 del Decreto 2372 de 2010, que determina la necesidad de planear *a priori* un OT y ambiental que contribuya a mitigar las afectaciones sobre el área protegida, en el Plan Parcial de La Aurora se proyectan las afectaciones para luego establecer las medidas de mitigación exigidas por la función amortiguadora.

Las principales medidas de mitigación que, a juicio del promotor del Plan Parcial configuran la función amortiguadora son las siguientes (Anexo 19: Alcaldía de Manizales, 2015b):

1. Una franja de treinta metros de ancho en la colindancia, correspondiente a un área de cesión pública, en la que el promotor ofrece la siembra de una faja forestal “enriquecida en su composición florística que conforme un cinturón de aislamiento y protección”
2. Manejo escalonado en altura de las edificaciones a desarrollar, colocando las menores alturas cerca de la zona de colindancia (2 pisos) y las mayores lejos de la zona de colindancia.
3. Frente al “tensionante” detectado sobre interacción de la fauna doméstica con la fauna de la Reserva, el promotor propone la instalación de una malla de alambre de 2 metros de alto en el costado nor-oriental de la urbanización, con el objeto de evitar el paso de la fauna doméstica hacia las áreas silvestres.
4. En este mismo sentido, sugiere la implementación de un programa de educación ambiental para el control y manejo de los gatos y los perros domésticos una vez entre en operación la urbanización. Frente a los perros y gatos asilvestrados que se encuentran en áreas cercas de la Reserva de Río Blanco, propone: capturar los animales para entregarlos al ‘coso’ municipal o a un refugio temporal de animales, donde se hará una valoración médico veterinaria, vacunarlos, esterilizarlos y desparasitarlo; en estos sitios se irán atemperando y acostumbrando a vivir con personas, mientras se les busca un hogar definitivo donde sean adoptados.
5. Frente a la luminosidad que generará la urbanización, el Plan Parcial reconoce que es posible que cambien algunas “conductas comportamentales diurnas y nocturnas de estas especies”. Con el fin de mitigar estas afectaciones, plantean controlar la intensidad de las fuentes emisoras de luz dentro del perímetro del Plan Parcial, “con un flujo luminoso igual o menor a 15.000 lúmenes y un flujo de luz al 0.8% de su capacidad”. Adicionalmente, señalan que las luminarias de las instalaciones deportivas o recreativas se apagarán a las 11:00 p.m. y que las lámparas destinadas al alumbrado público tendrán una caperuza superior para evitar la “dispersión de la luz a ángulos superiores a 40°”.
6. Frente al impacto del ruido, el Plan Parcial plantea una zonificación del ruido ambiental en función de su cercanía con la Reserva, de manera que las actividades de mayor impacto (comercio o transporte) se realicen en el centro de la urbanización, más alejado del área protegida.

Finalmente, frente a este catálogo de mitigaciones, Corpocaldas adopta esta definición de la función amortiguadora, dando por concertado el Plan Parcial en los aspectos ambientales (Anexo 4: Corpocaldas, 2015). Esta delegación de las competencias ambientales en un privado ha sido objeto de censura por los coadyuvantes en el trámite de la Acción Popular en contra del Plan Parcial La Aurora. En efecto, dentro del escrito presentado por el Centro de Estudios y Gestión de Derechos para la Justicia Espacial –JESPA–, se subraya:

El municipio de Manizales y la autoridad ambiental del departamento debían adelantar una planificación especial sobre el área de La Aurora, considerando su importancia trascendental para el ecosistema de bosque protector que circunda, sin embargo delegó tal función (ver Plan Parcial) en el urbanizador, al cual le asignó la misión de diseñar una función amortiguadora para el área, es decir que sea él quien ordene el territorio, una función que sin duda, está en cabeza del Estado y no de un particular (Anexo 13: Centro de Estudios y Gestión de Derechos para la Justicia Espacial-JESPA, 2017, p.4).

Además agrega:

(...) el ordenamiento territorial que propone el privado no garantiza el posterior agotamiento de etapas de seguimiento y evaluación, donde precisamente se reorientan y actualizan procesos de manejo y ordenación del territorio, que deben de tener una permanencia en el tiempo, y que por lo mismo, deben de ser supervisados.

Finalmente, este coadyuvante puntualiza que la clasificación como suelo rural que ostentaba la Hacienda La Aurora antes de ser aprobado el Plan Parcial, era determinante para “la conservación y el desarrollo sostenible de la reserva forestal, porque ha mitigado los impactos humanos negativos que se materializan a poca distancia de la misma” (Anexo 13: JESPA, 2017, p.5).

En similares términos se pronunció la coadyuvancia de la Clínica Jurídica de la Universidad de Caldas, especificando:

(...) la construcción de una urbanización de tal magnitud como la que pretende realizarse, no cumple con la función amortiguadora que deben tener las zonas aledañas a las áreas protegidas, función que se encuentra establecida no sólo en conceptos dogmáticos sino también en la ley, más bien la construcción, lejos de mitigar las tensiones ya existentes que tiene el área de la reserva, creará un nuevo tensionante (Anexo 14: Clínica Socio Jurídica de Interés Público Universidad de Caldas, 2017, p.7).

Incluso la propia Corpocaldas parece ser consciente de las falencias a la hora de determinar la zona con funciones de amortiguación, pues en el trámite de la Acción Popular ha reconocido que “a pesar del establecimiento de estructuras de mitigación, es inevitable la generación de impactos sobre el ecosistema natural de la Reserva de Río Blanco” (Anexo 10: Tribunal Administrativo de Caldas, 2018).

Sin embargo, el debate sobre las zonas con función amortiguadora a cargo de Corpocaldas presenta otras sombras: la autoridad ambiental retiró del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA) del Río Chinchiná la propuesta de establecer anillos de amortiguación en torno a las cuencas. De hecho, de haberse aprobado dichos anillos de contención, entrarían en conflicto con el Plan Parcial La Aurora. No se debe perder de vista que el POMCA es el determinante ambiental de mayor jerarquía para los POT. Sin embargo, en la versión final del POMCA se eliminaron las zonas con función amortiguadora ya que la misma “estaría generando restricciones iguales o superiores a las establecidas en las respectivas áreas protegidas. De igual manera, el tema debía ser revisado en detalle a la luz de los objetivos de conservación que son específicos para cada área protegida” (Anexo 20: Corpocaldas, 2017)

En los testimonios practicados como prueba ante el Tribunal Administrativo de Caldas, quedaron evidenciadas las dificultades que existen dentro de la CAR frente a la zona con función amortiguadora de la Reserva de Río Blanco. El geólogo Jonny Albeiro Arias, especialista en evaluación de impacto ambiental en Corpocaldas, afirmó que al clasificar La Aurora como zona de expansión urbana, Corpocaldas debía entregar unos términos de

referencia para “desarrollar el suelo como sea, mitigando los impactos al máximo” (Anexo 10: Tribunal Administrativo de Caldas, 2018).

Frente a esta afirmación, el Magistrado Sustanciador inquirió al testigo si la entidad territorial habría impuesto a la autoridad ambiental la decisión de urbanizar esa área, con independencia del criterio técnico y científico de Corpocaldas. El testigo respondió que “con base en las normas actuales, la CAR intenta hacer que se cumplan esas normas. La CAR debe enfrentar esas decisiones y darles solución” (Anexo 10: Tribunal Administrativo de Caldas, 2018).

Finalmente, el Magistrado Sustanciador preguntó al funcionario si un proyecto constructivo de esta magnitud cumple con la función amortiguadora, a lo que el geólogo contestó que el decreto que regula esta función no es prohibitivo, “sólo dicen que las actividades que allí se desarrollen deben mitigar. Fue una decisión que tomó el municipio y nosotros tenemos que obedecerlo” (Anexo 10: Tribunal Administrativo de Caldas, 2018).

Capítulo 3

¿Se vulneraron derechos colectivos a los habitantes del Municipio de Manizales con ocasión del Plan Parcial La Aurora?

En el presente capítulo se pretenden definir las razones a partir de las cuales el ejercicio de las funciones de las autoridades competentes de establecer un OT y ambiental con funciones de amortiguación y vocación de suelo de protección de la reserva de Río Blanco, puede constituir una vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución en el caso del Plan Parcial La Aurora.

En el marco teórico y en los capítulos anteriores, se ha hecho referencia a las funciones que en materia de OT y ambiental tienen las entidades territoriales, los Concejos Municipales y las Corporaciones Autónomas Regionales, no obstante, para ahondar jurídicamente en las razones que conducen a la posible vulneración de los derechos colectivos en el Plan Parcial La Aurora, se tendrá en cuenta en este aparte algunos precedentes especialmente vinculados a los derechos ambientales generados por las Altas Cortes.

Lo primero es definir qué son los derechos colectivos y cuáles son. Luego se mencionará el alcance que le ha dado las Altas Cortes, en especial la Corte Constitucional y la interpretación respecto del derecho a un medio ambiente sano para las generaciones presentes y futuras. En cualquier caso, al hablar de derechos colectivos, será necesario conocer el mecanismo de protección de los mismos, esto es, la acción popular, razón por la cual se mencionará en el desarrollo de este capítulo. Finalmente, intentar mostrar que el ejercicio de las funciones de las autoridades competentes de establecer un OT y ambiental con funciones de amortiguación y vocación de suelo de protección del predio La Aurora, constituye una vulneración de los derechos colectivos de los habitantes del Municipio de Manizales.

3.1. Derechos Colectivos

3.1.1. Individualismo y Derechos Colectivos.

López Calera (2000) en su texto “Sobre los derechos Colectivos”, recogido por Ansuátegui (2001, p. 40) en su obra “Un discurso sobre derechos colectivos”, expresa que este concepto plantea una cuestión ontológica en tanto “el yo individual es una realidad primera y última de lo humano, pero no la única”, razón por la cual le asiste la razón al individualismo liberal “cuando afirma que los derechos colectivos no pueden tener más sentido que el de servir a los derechos individuales”, esto es que “los derechos colectivos se justifican por los derechos individuales”.

En la teoría de que lo individual no es lo único humano que existe, López Calera afirma que “el ser humano no existe sólo en su individualidad para sí”, pues éste habla en forma plural: “nosotros” y no necesariamente en términos singulares como “yo” o “él”, de modo que:

El individualismo más prístino debería admitir que los “yo” concretos no pueden vivir o sobrevivir, no pueden entenderse ni ser entendidos, ni pueden vivir con arreglo a lo que la inmensa mayoría de ellos entiende como un elemental sentido de su dignidad, si no es bajo la aceptación y el respeto de esa realidad que es la vida social, la vida colectiva. (Ansuátegui, 2001. p. 41).

Por tanto, en palabras de López Calera, “los derechos colectivos emergen, pues, de una necesidad de la individualidad que no termina en sí misma” (Ansuátegui, 2001. p. 42), “en el interés colectivo se está protegiendo el derecho individual, por lo menos de una manera más inmediata, puesto que siempre tiene como finalidad última y mediata el interés general”. (Arias, 1999. p. 110).

Ahora bien, Ansuátegui (2001) en esta misma obra, recoge el texto de Gurutz Jauregui acerca de “los derechos individuales *versus* derechos colectivos: una realidad inescindible” y en concordancia con lo dicho anteriormente, el autor afirma que “no cabe titularidad y ejercicio de derecho individual alguno sin un reconocimiento previo y expreso de un titular

colectivo: el estado nacional, y un derecho colectivo: la soberanía nacional o popular”, por lo cual se deducen tres consecuencias:

1. que el individualismo admite excepciones a su dogma de la individualidad sagrada e intocable desde el momento en que asume la existencia de lo colectivo; 2. que no es posible la existencia de derechos individuales sin el reconocimiento previo de, al menos, un derecho colectivo como es la soberanía nacional o popular; 3. que incluso, en ciertas ocasiones, se establece la posibilidad de que ese colectivo (el bien general) se imponga sobre los intereses individuales (...)

Por otra parte, cuando López (2000) cita a Michael Hartney, manifiesta que hay tres circunstancias que determinan que un derecho no pueda ser tomado como individual:

1. Cuando el objeto del derecho es colectivo, esto es, que si hay un derecho a un objeto o a un bien que es colectivo o que solo puede tenerlo un grupo, o que el derecho es frente a un bien público, o que ese derecho a ese bien no puede ser disfrutado por un solo individuo, entonces el derecho reside en la colectividad más que en los individuos.
2. Cuando el interés protegido por el derecho es colectivo. Este interés es respecto del servido a los intereses del grupo y no en los intereses de sus miembros, pues los primeros están por encima de los segundos, sin llegarse a confundir los derechos individuales de cada miembro.
3. Cuando el ejercicio del derecho es colectivo, teniendo en cuenta que, existen derechos que poseen todos los individuos simplemente en cuanto seres humanos y derechos que poseen los individuos en virtud de su pertenencia a cierta clase de grupo, pues estos van a requerir a los gobiernos para que provean los servicios. (López, 2000. p. 84).

3.1.2. Derechos de Tercera Generación: Derechos Colectivos

Debido a la particularidad de los derechos de tercera generación respecto de los intereses relacionados con los individuos o un grupo determinado de ellos, es que a estos

derechos se les conoce como Derechos Colectivos y como lo ha definido López (2000. p. 51), son aquellos que “corresponden a un titular que no es un individuo o una persona natural, sino una entidad compuesta sin duda de individuos e intereses individuales”. López amplía su definición de los derechos colectivos referenciando a otros autores, por ejemplo a Will Kymlicka, quien los define como “los derechos acordados y ejercidos por las colectividades, donde estos derechos son distintos y quizá conflictivos con los derechos otorgados a los individuos que forman la colectividad” (López, 2000. p. 103).

De modo que, para hablar de derechos colectivos, es necesario mencionar que éstos hacen parte del catálogo de los derechos humanos, los cuales, en nuestro ordenamiento jurídico específicamente han tenido una clasificación: Derechos de primera, segunda y tercera generación. Los derechos de primera generación son los derechos catalogados como fundamentales o individuales, como aquellos que protegen al individuo en sí. Los de segunda generación, son los derechos económicos, sociales y culturales. Arias (1999) afirma que se debe hacer una distinción entre ambos, pues los derechos de primera generación son contra el Estado, es decir, que éste tiene obligaciones frente al individuo, en el sentido de que tiene que garantizar esos derechos, como cuando una persona asesina a otra, su intervención sería mediante una sanción criminal, por su parte, los derechos de segunda generación son unos derechos a través del Estado o frente al Estado, esto es, a través de la exigencia de una actividad particular del Estado, como que se abstenga de hacer ciertas cosas que vulneran los derechos de un individuo. (Arias, 1999. p. 106)

Por su parte, los derechos de tercera generación han sido considerados como “la expresión más clara de la evolución histórica y de las luchas por el reconocimiento de los derechos humanos ad portas de un nuevo milenio” (Londoño, 1999. p. 122), además de que fueron desarrollados en los años 70, producto de unos fenómenos amenazantes como el problema de las armas, las guerras de liberación, el agravamiento de los fenómenos de pobreza y para el caso que nos ocupa, el deterioro ambiental y de que las formas de desarrollo no sean sostenibles, desde la preservación de los recursos naturales. (Arias, 1999. p. 107), de modo que Arias sostiene:

Frente a esas amenazas varios tratadistas en los años 70 analizan la situación y se dan cuenta de que esas amenazas no encajan dentro de la división clásica de los derechos de primera y segunda generación por varias razones: primero, porque sosteniendo la tesis clásica de los derechos de primera generación que son contra el Estado y los derechos de segunda generación que son exigencias frente al Estado, es decir, deberes de no hacer y hacer, lo que dicen es que estos derechos de tercera generación tienen una característica, que son derechos al mismo tiempo contra y frente al Estado y que solo se realizan por la cooperación entre los hombres, sólo se pueden realizar a través de la cooperación entre los Estados, solo se pueden desarrollar a través de la cooperación de los Estados con las otras organizaciones y de los ciudadanos entre sí, por eso es que terminan llamándolos derechos de la solidaridad, con eso no quieren decir que los derechos anteriores no tuvieran el componente solidaridad pero que su garantía no pasaba directamente a través de una centralidad de la cooperación y de la acción concertada entre las personas, entre las naciones, etc. Esto les da, a estos nuevos derechos, una especificidad social. (Arias, 1999. p. 107).

Con lo anterior, la autora pretende concluir que en los derechos de tercera generación tiene que haber una solidaridad y una cooperación internacional, pues no se puede concebir por ejemplo un medio ambiente sano si su regulación y aplicación es solo nacional, toda vez que su realización depende precisamente de esa cooperación tanto nacional como internacional, entre Estados y entre individuos.

Londoño (1999) ha sostenido que, además del fundamento de la solidaridad de la que se mencionó anteriormente, los derechos colectivos “se caracterizan igualmente por la doble titularidad (personal y colectiva) en su ejercicio, su nota principal es el énfasis que tiene el aspecto preventivo frente a su vulneración y el carácter eminentemente participativo de su ejercicio”.

Recogiendo los anteriores conceptos, en el ámbito nacional la Corte Constitucional se ha pronunciado respecto a las características de los derechos colectivos y en una de sus sentencias, la C-622 de 2007, manifestó que:

Los derechos colectivos se caracterizan por ser derechos de solidaridad, participativos y no excluyentes, de alto espectro en cuanto no constituyen un sistema cerrado a la evolución social

y política, que pertenecen a todos y a cada uno de los individuos y que como tales, exigen una labor anticipada de protección y una acción pronta de la justicia, inicialmente dirigida a impedir su afectación y, en su defecto, a lograr su inmediato restablecimiento, lo cual precisamente, se logra a través de las llamadas acciones colectivas, populares y de grupo.

Posteriormente, en la Sentencia T-341 de 2016, la Corte hace una diferenciación entre los derechos fundamentales y los derechos colectivos y en su tenor literal dispuso:

La Sala Plena de la Corte definió el derecho colectivo como el “interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares”. En el mismo sentido indicó, que “los derechos colectivos se caracterizan porque son derechos de solidaridad, no son excluyentes, pertenecen a todos y cada uno de los individuos y no pueden existir sin la cooperación entre la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional. En este sentido los derechos colectivos generan en su ejercicio una doble titularidad, individual y colectiva, que trasciende el ámbito interno” y agregó que el interés colectivo “pertenece a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada, el cual se concreta a través de su participación activa ante la administración de justicia, en demanda de su protección”. De otra parte, la Corporación afirmó que: “un derecho es fundamental y, por consiguiente, puede ser protegido por vía de tutela cuando se demuestre la afectación subjetiva o individual del demandante y, será colectivo, protegido mediante la acción popular, cuando afecte a una comunidad general que impida dividirlo o materializarlo en una situación particular”.

3.1.3. Derechos colectivos en el ordenamiento internacional.

En palabras de López Calera (2000), “los derechos colectivos existen, al menos, en el derecho internacional y en los derechos internos de los Estados”, pues a nivel internacional existen textos legales, pactos y principios que hablan de derechos colectivos, además de que los Estados en el derecho internacional, son sujetos colectivos que tienen derechos y deberes.

Para hacer un breve recuento, Jauregui (2000) manifestó que la evolución de los derechos colectivos en el derecho internacional tuvo lugar en dos períodos diferenciados: el

período de entreguerras reflejado en la actividad de la Sociedad de Naciones con la protección de las minorías étnicas, y terminada la segunda guerra mundial en 1945 (o postguerra), año en el cual fue firmada la Carta de las Naciones Unidas y en consecuencia, la creación de la ONU. Luego de este acontecimiento, la protección a las minorías fue abandonada según documento oficial del Secretariado General de las Naciones Unidas en 1950. (Ansuátegui, 2001. p. 51).

López Calera afirma que la Carta de las Naciones Unidas contempla al menos algunos principios que reconocen derechos colectivos pues aunque en el Preámbulo se hace alusión a “derechos fundamentales del hombre (...) y de las naciones grandes y pequeñas”, el artículo 1º numeral 2º menciona como propósito de la ONU el respeto de la igualdad de derechos (de las Naciones) y el de la libre determinación de los pueblos. (Ansuátegui, 2001. p. 21).

Lo anterior, según los autores, constituye apenas el inicio del reconocimiento de los derechos colectivos.

3.1.4. Derechos Colectivos en el Ordenamiento Colombiano.

Conviene recordar que ya se había mencionado en apartes anteriores, que la Constitución Política de 1991 estaba conformada por un número considerado de artículos que propendían la protección del medio ambiente, haciendo un aporte importante y diferente a las Constituciones anteriores, reconociendo derechos de tercera generación, dándole una trascendencia y una relación importante entre el medio ambiente y los seres humanos, razón por la cual, la jurisprudencia constitucional había denominado el nuevo ordenamiento constitucional como la “Constitución Verde” o “Constitución Ecológica. De esta manera, el Título II de la Constitución Política de 1991 denominada “De los derechos, las garantías y los deberes” establece en su Capítulo 3 “Los Derechos Colectivos y del Ambiente” a partir del artículo 78 al 82. Para el caso que nos compete, se definirán los enunciados anteriormente.

ARTICULO 79. 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. Es deber

del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

ARTICULO 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.

(...)

ARTICULO 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

La Constitución de 1991, incorporó y adoptó estos derechos llamados Colectivos y del Ambiente, marcando una diferencia sin precedentes en materia constitucional en Colombia, entendiendo que no solo el individuo puede ser sujeto de derechos, sino que tiene que haber una armonía entre la naturaleza y el hombre en la finalidad de preservar no solo la vida sino que se hiciera con cierta calidad de vida y ésta se puede lograr cuando se le permite al ser humano “vivir e interactuar dentro de un medio ambiente sano que le permita desarrollar su existencia en condiciones dignas, sin que este último esté amenazado por la actividad extractiva estatal”. (Corte Constitucional, T-622, 2016).

Posteriormente, el Constituyente dispuso que para la protección de los derechos e intereses colectivos la ley tendrá que regular las acciones populares (Constitución Política, artículo 88), siendo éstas una herramienta directa para su protección.

3.1.5. De la Acción Popular y otros Derechos Colectivos

En Colombia las acciones populares fueron reglamentadas (por disposición del artículo 88 de la Constitución Política de 1991) solo hasta el año de 1998 con la expedición de la Ley 472, sin embargo, las acciones colectivas han tenido sus antecedentes desde el

Código Civil de 1887, al igual que con el Código Chileno, y en palabras de Londoño y Torres (2012):

Don Andrés Bello (autor del Código Civil Chileno), dio un aporte novedoso y de avanzada para la época, al recoger esta institución de las fuentes del derecho romano directamente. En ambos códigos civiles se incluyeron disposiciones expresas en defensa de los bienes de uso público y de los intereses colectivos (artículos 1005 y 2359)²⁴. Londoño & Torres (2012. p. 238)

Por su parte, la Corte Constitucional mediante sentencia SU-067 de 1993, respecto de los orígenes de las acciones populares y para complementar lo citado anteriormente, dispuso:

Cabe destacar que en nuestro sistema jurídico ya se conocía de antaño la figura de las acciones populares consagradas en el orden legal en varias disposiciones del Código Civil, y más recientemente en otras normas pertenecientes a regulaciones alejadas de aquel texto, como se verá en detalle más adelante.

No sobra advertir, que las acciones populares y ciudadanas con fines abstractos se conocen en Colombia desde los mismos orígenes de la República como instrumentos para asegurar la legalidad y la constitucionalidad de los actos jurídicos de carácter legislativo y administrativo. En su desarrollo práctico han sido uno de los instrumentos procesales más destacados en toda nuestra historia jurídico política y aparecen reiteradas en el nuevo texto constitucional como uno de los aportes nacionales a la ciencia constitucional del mundo occidental.

²⁴ ARTICULO 1005. ACCIONES POPULARES O MUNICIPALES. La municipalidad y cualquiera persona del pueblo tendrá en favor de los caminos, plazas u otros lugares de uso público, y para la seguridad de los que transitan por ellos, los derechos concedidos a los dueños de heredades o edificios privados.

Y siempre que a consecuencia de una acción popular haya de demolerse o enmendarse una construcción, o de resarcirse un daño sufrido, se recompensará al actor, a costas del querrellado, con una suma que no baje de la décima, ni exceda de la tercera parte de lo que cueste la demolición o enmienda, o el resarcimiento del daño; sin perjuicio de que si se castiga el delito o negligencia con una pena pecuniaria, se adjudique al actor la mitad. ARTICULO 2359. TITULAR DE LA ACCION POR DAÑO CONTINGENTE. Por regla general se concede acción en todos los casos de daño contingente, que por imprudencia o negligencia de alguno amenace a personas indeterminadas; pero si el daño amenazare solamente a personas determinadas, sólo alguna de éstas podrá intentar la acción.

Ahora bien, por el contrario, nuestras acciones populares con fines concretos han sufrido las vicisitudes propias de un sistema jurídico típicamente jurisdiccional y legislado, que no ahondó en el fortalecimiento de las competencias del juez y de sus capacidades protectoras de los derechos de las personas y limitó seriamente las vías de acceso a la justicia. Desde luego, este destino histórico no fue padecido únicamente por nuestro ordenamiento: buena parte de los regímenes similares al nuestro tuvieron igual suerte. (Corte Constitucional, SU-067, 1993).

Por otra parte, Londoño y Torres (2012) destacan unas características muy importantes, con ocasión de la expedición de la Ley 472 en sus artículos 4, 10, 12, 25, 27, 34, 39 y 40, en la finalidad de convertir las acciones civiles en acciones públicas con rango constitucional:

i) son acciones para la defensa de todos los derechos colectivos, ii) su objetivo puede ser de tipo preventivo o remedial, iii) son acciones de responsabilidad colectiva que innovan en los criterios tradicionales en la materia, iv) tienen legitimación amplia: pueden ser interpuestas por cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera, v) proceden contra *“toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos”*, vi) permiten la adopción de medidas cautelares en forma amplia por el juez durante todo el proceso, vii) establecen la realización de una audiencia especial para pacto de cumplimiento en la primera etapa del proceso, con el fin de escuchar las diversas posiciones sobre la posible solución de los problemas y vulneraciones de derechos humanos que dan lugar a la acción y estructurar un pacto de cumplimiento que, si se logra, queda recogido en la sentencia y pone fin al proceso, viii) el juez en la sentencia tiene amplias facultades para tomar decisiones *ultra petita*, correspondientes a obligaciones de dar, hacer o no hacer frente a particulares o entidades estatales que hayan vulnerado o amenazado los derechos colectivos (...). (Londoño & Torres, 2012. p. 239).

No obstante, el Consejo de Estado, mediante providencia del 15 de diciembre de 2017, resolviendo un recurso de desistimiento de apelación en la acción popular con radicado No. 05001-23-33-000-2013-00941-02, también llamada Acción Popular de Túnel Verde, y en relación con lo anteriormente dicho, la sala agregó:

La acción popular (...) tiene como finalidad exclusiva la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio e incluso un daño contingente, derivado de la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.

Esta acción busca que la comunidad pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva, de forma rápida y sencilla, de sus derechos colectivos cuya amenaza o vulneración debe necesariamente probarse para la procedencia del amparo.

De los artículos 1º, 2º, 4º y 9º de la citada Ley 472, se infiere que la acción popular se caracteriza por:

- i) Está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva;
- ii) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses;
- iii) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de protección mediante el ejercicio de este medio de control, son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia;
- iv) Su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible;
- v) Es una acción pública, esto es, como mecanismo propio de la democracia participativa, puede ser ejercida por “toda persona” y además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos.
- vi) No tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria.
- vii) No ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo, se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.
- viii) Por la finalidad que persigue la acción popular y en virtud a su configuración normativa, se tienen entonces, como presupuestos de una eventual sentencia estimatoria los siguientes:
 - Una acción u omisión de la parte demandada;

- Que para la época en que se dicte la sentencia se presente daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos;
- Que se demuestre la relación de causalidad entre la acción o la omisión y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses.

Ahora bien, dicha Ley 472 contempló los derechos colectivos establecidos en la Constitución y adicional a los establecidos en el artículo 79 y siguientes, incorporó otros derechos:

Artículo 4°.- Derechos e Intereses Colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

- a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;
- b) La moralidad administrativa;
- c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;
- d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;
- e) La defensa del patrimonio público;
- f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;
- g) La seguridad y salubridad públicas;
- h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;
- i) La libre competencia económica;
- j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;
- k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;
- l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;

- m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;
- n) Los derechos de los consumidores y usuarios.

Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.

Finalmente, es importante hacer una distinción entre los mecanismos de protección de los derechos consagrados en la Constitución Política de 1991, tal como se ha mostrado en este capítulo entre los derechos fundamentales y colectivos. Para ello, basta con citar a la Corte Constitucional y su sentencia T-362 de 2014, en la cual dispuso:

Debe recalcar que la acción de tutela y la acción popular tienen puntos en común, como la protección de un derecho constitucional (individual o colectivo) producto de la amenaza o vulneración por parte de una autoridad pública o particular y, más cercano aún, la de prevenir la ocurrencia de un perjuicio irremediable. En cuanto a este último punto, la jurisprudencia ha sido extensa, estableciendo que la acción de tutela procede, a pesar de la existencia de otros mecanismos de protección, para evitar la ocurrencia de un perjuicio, es decir, se reviste de carácter preventivo. Asimismo, la acción popular tiene una naturaleza preventiva, lo que significa que “su ejercicio o promoción judicial no está supeditado o condicionado a que exista un daño o perjuicio de los derechos e intereses que se buscan proteger. Es suficiente que se presente la amenaza o el riesgo que se produzca el daño, para que pueda activarse el mecanismo de la acción popular”. En tal sentido, podemos decir que cuando en un caso existe una estrecha relación entre derechos colectivos y derechos individuales considerados fundamentales, la acción de tutela es procedente dada la imposibilidad en la mayoría de los casos de separar los ámbitos de protección de los dos grupos de derechos.

Una vez visto los derechos colectivos y el mecanismo de protección de los mismos, es decir, la acción popular, en adelante se abordará los derechos colectivos que en este trabajo de investigación han sido o son susceptibles de ser vulnerados por las entidades públicas que han actuado en el proyecto urbanístico Plan Parcial La Aurora del municipio de Manizales.

3.1.5.1. Derecho Colectivo al Medio Ambiente Sano

3.1.5.1.1. Derecho al medio ambiente sano en el ámbito internacional y nacional.

El concepto del derecho a disfrutar de un medio ambiente sano no fue un aporte exclusivo de la Constitución Política de 1991. En el ámbito internacional, la Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano del 16 de junio de 1972, fue la primera en hablar del derecho a un medio ambiente sano como un derecho de la humanidad y también se estableció la obligación de los Estados de no generar daño a otro Estado (Galvis, 2012. p. 4).

Esta Declaración reconoció que el ser humano es lo más valioso de todas las cosas del mundo, pero con su actuar y su afán de progreso y generar desarrollo económico y social, ha causado daños al medio ambiente que son irreversibles y ha provocado trastornos al equilibrio ecológico, que finalmente ha traído como consecuencia que la calidad de su vida misma y la de las generaciones futuras se vea en peligro.

En la Declaración está contemplada la necesidad de preservar el medio ambiente y los recursos naturales, teniendo presente que ello permitirá garantizar una vida digna al hombre y a las generaciones futuras. Es por esto que la misma hace una invitación a los hombres y a las instituciones a que se reglamentara la protección al medio ambiente, con la cooperación incluso de la comunidad internacional.

En razón de la anterior Declaración, en Colombia se expide la Ley 23 de 1973, la cual concede facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el CNRNR, que tiene como objetivo “prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente y buscar el mejoramiento, conservación y restauración de los recursos naturales renovables, para defender la salud y el bienestar de todos los habitantes del Territorio Nacional”, de conformidad con su artículo 1°. Dicha norma le da la categoría de patrimonio común, participación al Estado y a los particulares para la conservación del medio ambiente y en su artículo 2°, dispone que éste está constituido por la atmósfera y los recursos naturales renovables. El CNRNR en su artículo 7° consagró el derecho que tiene toda persona a disfrutar de un medio ambiente sano, de igual manera, en su artículo 1 señala que la

preservación del ambiente es una obligación pública y social, al igual que la preservación y manejo de los recursos naturales renovables.

Más adelante, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 proclama unos principios de conservación que son expedidos en aras de que los países que adoptaran este instrumento se guiaran y juzgaran todo acto del hombre que afectara a la naturaleza, incluyendo como primer principio el de respetar la naturaleza y no perturbar sus procesos esenciales. Igualmente, en el acápite de las aplicaciones, numeral 21.3, ordena a los Estados “aplicar las disposiciones jurídicas internacionales pertinentes que propendan a la conservación de la naturaleza o a la protección del medio ambiente”, así como en el numeral 23 de este mismo acápite, dispuso:

Toda persona, de conformidad con la legislación nacional, tendrá la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en el proceso de preparación de las decisiones que conciernan directamente a su medio ambiente y, cuando éste haya sido objeto de daño o deterioro, podrá ejercer los recursos necesarios para obtener una indemnización.

Reafirmando la Declaración de Estocolmo de 1972, entre el 3 al 14 de junio de 1992, se celebra en Rio de Janeiro – Brasil - la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo o más conocida como “Cumbre de la Tierra de Río”. De esta conferencia devino 5 figuras:

a. La Declaración de Principios para el Manejo Sustentable de Bosques, para aplicarlos a los bosques de todo tipo y que de acuerdo a su preámbulo, aporta “una contribución a la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques y de tomar disposiciones respecto de sus funciones y usos múltiples y complementarios”.

b. Agenda 21 o lo que es lo mismo Programa 21, que se firmó como un compromiso político de desarrollo y cooperación en la esfera del medio ambiente, de los 173 países que lo suscribieron y lo acogieron en su ordenamiento jurídico, entre ellos Colombia. “Este programa buscaba impulsar la sostenibilidad a nivel mundial y orientar la consolidación de

un nuevo modelo de desarrollo para el siglo XXI”, además de servir a muchos de los lineamientos que orientaron “las acciones y políticas que Colombia ha emprendido en materia ambiental y que han contribuido de manera definitiva a darle contenido a la arquitectura institucional emanada de la Ley 99 de 1993”. (Ministerio de Ambiente, 2012. p. 6).

c. La Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático, habiendo reconocido la preocupación de la humanidad respecto del cambio climático en la tierra y en la necesidad de implementar estrategias en los planos ambiental, social y económicos si se basan en consideraciones pertinentes de orden técnico y tecnológico en el ámbito mundial y nacional, para darle un tratamiento a la intensificación del efecto de invernadero.

d. El Convenio sobre Diversidad Biológica, que versa sobre derechos humanos, fue ratificado por Colombia mediante la Ley 165 de 1994, en cuyo artículo 8 literal e dispuso que cada Parte Contratante en la medida de lo posible “promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas”. La Corte Constitucional mediante sentencia C-165 de 2015 desarrolla este artículo y recuerda que el preámbulo de esta Declaración dispone que los Estados lo adoptan siendo “conscientes de que la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica tienen importancia crítica para satisfacer las necesidades alimentarias, de salud y de otra naturaleza de la población mundial en crecimiento”, esto es, en la satisfacción de derechos humanos. Adicionalmente, la Corte en esta misma sentencia dispone que:

Dado que la Constitución ordena interpretar el catálogo de derechos y deberes que consagra “*de conformidad*” con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, el deber constitucional que tiene el Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente (CP art 79) debe entenderse en concordancia con el Convenio citado. La implicación que esto tiene es entonces que la norma constitucional le impone al Estado cuando menos el deber de cumplir los compromisos previstos en el Convenio. Entre estos se encuentra el de adoptar “*un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales*

para conservar la diversidad biológica” (CDB art 8). Este Sistema de Áreas Protegidas se encuentra conformado por las áreas protegidas en el Código de Recursos Naturales –Decreto ley 2811 de 1974-, la Ley 99 de 1993 y el Decreto 216 de 2003, y está reglamentado por el Decreto 2372 de 2010. Este último recoge y reglamenta el Sistema de Áreas Protegidas, y como tales menciona las siguientes: a) las del Sistema de Parques Nacionales Naturales; b) las Reservas Forestales Protectoras; c) los Parques Naturales Regionales; d) los Distritos de Manejo Integrado; e) los Distritos de Conservación de Suelos; f) las Áreas de Recreación; g) las Reservas Naturales de la Sociedad Civil. Una vez conformado este Sistema de Áreas Protegidas, el Convenio exige además a los Estados tomar “*medidas especiales*” para conservar la diversidad biológica de que son portadoras. (Corte Constitucional, C-165, 2015)

e. La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, en procura de alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial y de “unir el tema del derecho a un medio ambiente sano con el concepto de desarrollo sostenible” (Galvis, 2012. p. 5), además de exaltar a los seres humanos como aquellos que constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible, este último que debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.

Pero además, en esta Conferencia se mencionó acerca del criterio de precaución para proteger el medio ambiente, conforme a las capacidades de los Estados. Este criterio se convirtió en uno de los principios generales ambientales junto con el principio de prevención, contemplados en el artículo 1 de la Ley 99 de 1993.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en su jurisprudencia al respecto. En la sentencia T-574 de 1996, el alto tribunal mencionó el principio de precaución para enfrentar los potenciales daños ambientales que se produjeran en el conflicto entre medio ambiente y desarrollo y que fueran ocasionados por el Gobierno o los particulares. En la sentencia T-622 de 2016, mediante la cual la Corte Constitucional decreta al Río Atrato como sujeto de derechos, la misma desarrolla estos principios, manifestando que éstos permiten que el marco legal y la política pública se perfile hacia un modelo que “prepara y organiza las tareas

necesarias para evitar que el daño se produzca, antes que a un modelo curativo, pendiente de la sanción y la reparación”.

Así las cosas, respecto al principio de prevención, en esta sentencia la Corte ha dicho que internacionalmente se ha conocido como aquel que busca que “las acciones de los Estados se dirijan a evitar o minimizar los daños ambientales, como un objetivo apreciable en sí mismo, con independencia de las repercusiones que puedan ocasionarse en los territorios de otras naciones”. Este principio requiere “medidas – regulatorias, administrativas o de otro tipo- que se emprendan en la fase temprana, antes de que el daño se produzca o se agrave” (Corte Constitucional, T-622, 2016).

El principio de precaución, por su parte, es aplicable cuando haya peligro de daño grave o irreversible y a falta de certeza científica, la misma no será óbice para que no se adelanten medidas eficaces en función de los costos y con ello impedir la degradación del medio ambiente. Así mismo, la Corte expuso que “no sólo atiende en su ejercicio a las consecuencias de los actos, sino que principalmente exige una postura activa de anticipación, con un objetivo de previsión de la futura situación medioambiental a efectos de optimizar el entorno de vida natural” (Corte Constitucional, C-595, 2010).

Por otra parte, retomando el ámbito internacional respecto del derecho al medio ambiente sano, años más tarde y en aras de reafirmar el compromiso en pro del desarrollo sostenible y conscientes de la degradación ambiental, en el año 2002 en Johannesburgo (Sudáfrica), se expide la Declaración sobre Desarrollo Sostenible, “la cual renovó el compromiso político en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible” (Galvis, 2012. p. 5), adquiridos en la Declaración de Estocolmo de 1972 y la de Río de Janeiro de 1992.

En esta Cumbre se reconoció que en el mundo, el medio ambiente sigue deteriorándose, incidiendo gravemente en la vida digna de los seres humanos, de modo que su intención es fomentar el diálogo y la cooperación mutua entre civilizaciones y los pueblos del mundo, en aras de promover la solidaridad humana, además, vincular a las entidades de orden privado y exigir de ellas su contribución en la en la evolución de las comunidades y

sociedades equitativas y sostenibles, así como asumir la responsabilidad de sus actos en un entorno regulatorio transparente y estable.

Luego de que la Conferencia de la Tierra de Río se convirtiera en un hito, en el sentido de establecer un nuevo plan de acción para el desarrollo sostenible, se lleva a cabo una nueva Conferencia de las Naciones Unidas en Río de Janeiro en el año 2012, el cual llamaron “Río+20, que renueva los compromisos políticos adquiridos en las anteriores Declaraciones sobre desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente, además de la reducción de la pobreza y fomentar la equidad social. Esta Declaración fue realizada con la finalidad de definir directrices en estas materias, a la cual han denominado “El futuro que queremos”, además de reconocer la importancia de proteger el medio ambiente porque el ser humano es el elemento central del desarrollo sostenible.

3.1.5.1.2. Interpretación y definición de Medio Ambiente Sano en Colombia

De conformidad con el ya mencionado artículo 79 de la Carta Política de 1991, todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano, lo que implica que este derecho está en cabeza de una colectividad y no de una persona individualmente considerada. La segunda parte de este artículo habla sobre la finalidad de que la ley garantice la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar al medio ambiente, reconociendo la garantía para que a través de la participación ciudadana se pueda tener intervención en las decisiones que adopte el Estado sobre el medio ambiente. (Hurtado, 2006. p. 207)

Dicho lo anterior, la Corte Constitucional en su jurisprudencia se ha pronunciado sobre el derecho al medio ambiente sano. En cuanto a la naturaleza y alcances de este derecho, ha manifestado:

El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en

sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental. (Corte Constitucional, T-366, 1993).

Como se había mencionado en el capítulo anterior, la Corte Constitucional dispuso que la defensa del medio ambiente sano constituye un “bien jurídico constitucional que presenta una triple dimensión”: por un lado, es **un principio** “que irradia todo el orden jurídico correspondiendo al Estado proteger las riquezas naturales de la Nación”; por otro lado, es **un derecho constitucional** (fundamental y colectivo) “exigible por todas las personas a través de diversas vías judiciales”; y finalmente, es **una obligación** “en cabeza de las autoridades, la sociedad y los particulares, al implicar deberes calificados de protección”. Estas disposiciones las había planteado desde la sentencia C-126 de 1998 y reiterada, además, en diversa jurisprudencia como las sentencias C-449 de 2015 y C-389 de 2016. (Subraya propia).

Por su parte el Consejo de Estado mediante sentencia con radicado AP-25000-23-27-000-2001-90479-01 de 2014, respecto de la noción de medio ambiente y los alcances del derecho al goce del ambiente sano y existencia del equilibrio ecológico, dispuso:

En ese orden de ideas, resulta lógico que dicho derecho cuente con varias dimensiones, toda vez que ostenta la calidad de i) derecho fundamental (por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud); ii) de derecho-deber (todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, además, tienen la obligación correlativa de protegerlo); iii) de objetivo social (conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar la supervivencia de las generaciones presentes y futuras), iv) de deber del Estado (conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo sostenible, e imposición de las sanciones a que haya lugar) y v) de derecho colectivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 88 superior.

Sin embargo es importante tener presente que el derecho al medio ambiente sano ha sido un derecho que no ha salido de la esfera de lo colectivo y cuya protección ha seguido siendo del resorte de las acciones populares, pues claramente las Altas Cortes le han dado un tratamiento de iusfundamentalidad cuando existe conexidad con un derecho fundamental y

su protección puede pedirse a través de la acción de tutela, como se vio anteriormente. En otras palabras, el medio ambiente sano puede ser un medio para garantizar derechos fundamentales.

Así las cosas, la Corte Constitucional ha dejado claro que el medio ambiente sano no constituye un derecho de rango fundamental sino un derecho y un interés colectivo, como es el caso de las sentencias T-028 de 1993, T-444 de 1993, T-1527 de 2000, entre otras, hasta que en sentencia de unificación SU-1116 de 2001, la corte volvió a manifestar:

En reiterada jurisprudencia, esta Corte ha indicado que la tutela no procede para la protección de los derechos colectivos, pues para ellos el ordenamiento ha previsto las acciones populares (CP art. 88). Sin embargo, esta Corporación ha también precisado que si la afectación de un interés colectivo implica también la vulneración o amenaza de un derecho fundamental del peticionario, entonces la acción de tutela es procedente, y prevalece sobre las acciones populares, y se convierte en el instrumento idóneo para el amparo de los derechos amenazados. Así, en reciente oportunidad, dijo al respecto esta Corporación: *"A pesar de que el derecho al ambiente sano no tiene el carácter de derecho fundamental en nuestra carta, sino que es un derecho colectivo susceptible de ser protegido mediante las acciones populares, (artículo 88 C.P.) procede su protección a través del mecanismo excepcional de la acción de tutela, cuando en razón de la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular se amenacen o vulneren derechos fundamentales, como la vida, la salud, la integridad física, o se afecte el derecho que tienen todas las personas de gozar de un ambiente sano. Es decir, es un derecho fundamental por conexidad"* (Corte Constitucional, T-1527, 2000)

Para que la tutela proceda y prevalezca en caso de afectación de un interés colectivo, es necesario (i) que exista conexidad entre la vulneración de un derecho colectivo y la violación o amenaza a un derecho fundamental, de tal suerte que el daño o la amenaza del derecho fundamental sea "consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo". Además, (ii) el peticionario debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de naturaleza subjetiva; (iii) la vulneración o la amenaza del derecho fundamental no deben ser hipotéticas sino que deben aparecer expresamente probadas en el expediente. Y (iv) finalmente, la orden judicial debe buscar el restablecimiento del derecho fundamental afectado, y "no del derecho colectivo en sí mismo

considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente, un derecho de esta naturaleza." La entrada en vigor de una regulación completa y eficaz sobre acciones populares implica que, fuera de los cuatro requisitos señalados en el fundamento 4º de la presente sentencia, para que la tutela proceda en caso de afectación de un derecho colectivo, es además necesario, teniendo en cuenta el carácter subsidiario y residual de la tutela, que en el expediente aparezca claro que la acción popular no es idónea, en concreto, para amparar específicamente el derecho fundamental vulnerado en conexidad con el derecho colectivo, por ejemplo porque sea necesaria una orden judicial individual en relación con el peticionario. (Corte Constitucional, SU-1116, 2001)

Pese a que en el desarrollo de este capítulo se han dado algunas bases para definir el término de medio ambiente o medioambiente, según las disposiciones de la Ley 23 de 1973, el CNRNR y diferentes instrumentos internacionales, se procurará hacer un acercamiento a una definición más precisa sobre medio ambiente. De acuerdo a la definición que contempla la Real Academia Española – RAE –, en su edición de 2005, el medioambiente es un “Conjunto de circunstancias o condiciones exteriores a un ser vivo que influyen en su desarrollo y en sus actividades”. Cifuentes (2008. p. 38) en la tarea de buscar una aproximación al concepto jurídico de medio ambiente, explica:

Hacia 1990 el Consejo Europeo mediante la Declaración del medio ambiente proclamó que el ambiente limpio y saludable al que tiene derecho el hombre incluye la calidad del aire, del agua, de los alimentos; la protección contra el ruido, la contaminación y la erosión de los suelos; la conservación de los hábitats, de la flora y la fauna; el paisaje y demás elementos naturales así como calidad y comodidad de las zonas residenciales. De esta manera es posible concluir que para la comunidad europea el medio ambiente es aquel entorno inmediato en el que se desenvuelve la vida de los seres humanos.

Cuando Cifuentes Sandoval (2008) cita a Amaya Navas (2002) y algunas sentencias de la Corte Constitucional, indica que la Constitución Política de 1991 le ha dado unos alcances al medio ambiente que pueden sintetizarse en cuatro grandes grupos, que finalmente van a ir encaminados “al mejoramiento de la calidad de vida del hombre”:

En primera instancia, el ambiente constituye una obligación de protección por parte del Estado y de los particulares bajo la vigilancia del precepto ambiental del desarrollo sostenible. (Sentencia C-339 de 2002). En segundo lugar, al ambiente se le atribuye una doble naturaleza de derecho y de deber (Sentencia C-059 de 1994) que puede exigirse y ha de cumplirse según la perspectiva desde la que se le mire. Tercero, constituye un factor determinante del modelo económico como sustento de los sistemas de producción. Y cuarto, el ambiente crea una limitación parcial al ejercicio de la propiedad privada dado su nuevo carácter de función ecológica. (Sentencia C-189 de 2006). (Cifuentes, 2008. p. 43).

Dicho lo anterior, el medio ambiente se encuentra íntimamente ligado al del recurso natural renovable, esto es, ambiente físico y natural, en los términos del Decreto 2811, y que se había mencionado en el numeral anterior, pero además el medio ambiente incluye al hombre, pues Cifuentes (2008) lo deduce de lo contenido en el artículo 302 del mismo Decreto, al establecer que “La comunidad tiene derecho a disfrutar de paisajes urbanos y rurales que contribuyan a su bienestar físico y espiritual (...)”, pues dice el autor, que al menos podría llegar el hombre a ser parte del ambiente, en la medida en que el entorno urbano y rural se mezclen. (Cifuentes, 2008. p. 46)

Así, el componente natural está integrado por los recursos naturales renovables y no renovables, haciendo parte de esta categoría la fauna, la flora, el aire, el agua, los recursos energéticos primarios y en general todo aquello que provenga de la naturaleza sin la intervención positiva o negativa del hombre. “Por último el componente social del ambiente lo conforma la raza humana y sus interacciones endógenas y exógenas que incluyen modificaciones al ambiente físico y al ambiente natural”. (Cifuentes, 2008. p. 46). Sin embargo, es necesario que haya claridad en la relación existente entre el medio ambiente y la sociedad. Bifani (1999) lo explica en los siguientes términos:

A lo largo de la historia, la acción del hombre sobre los procesos naturales se ha ido materializando en lo que podría llamarse un medio ambiente construido, que se superpone al medio ambiente natural: el proceso social-histórico se lleva a cabo en un lugar dado, en un espacio que preexiste a la vida humana y a cualquier sociedad. Se trata del espacio físico,

natural o, en su acepción más común, del medio ambiente. Con el devenir histórico se va creando otro espacio que está básicamente determinado por las relaciones humanas y por su modo de organización social. Junto al espacio físico preexistente se construye así un espacio social. Ambos están estrechamente interrelacionados, a tal punto que no es posible distinguir el uno del otro de no mediar un proceso analítico. Bifani (1999. p. 32).

En palabras de la Corte Constitucional, hablar de medio ambiente sano implica:

(...) involucrar aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural. (Corte Constitucional, T-453, 1998).

Lo dicho servirá para hacer una aproximación a la definición del derecho colectivo a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, cuyo fundamento constitucional se encuentra en el artículo 80 de la Carta Política, regulado en el numeral c del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

3.1.5.2. Derecho Colectivo al Equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales.

Luego de haber abordado el tema de medio ambiente sano, resulta de gran importancia hacer una aproximación a la definición del equilibrio ecológico, entendiendo este como la relación armónica entre el hombre y los seres vivos con su medio ambiente, en la finalidad de que el hombre pueda desarrollar sus actividades de forma sostenible, con los recursos que le proporciona el medio ambiente.

Indiscutiblemente no se puede concebir el equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales sin el medio ambiente sano, y cuando el Constituyente plasma en el artículo 80 que el Estado planificará “el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su

conservación, restauración o sustitución”, este precepto está incorporando el principio de desarrollo sostenible, considerado como la piedra angular en la gestión ambiental (Hurtado, 2006. p. 208). Ello se puede ver también cuando la jurisprudencia que trata sobre el derecho colectivo al equilibrio ecológico y al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, su remisión es hacia el desarrollo sostenible, bajo el entendido de que éste es el que satisface las necesidades del presente sin afectar los sistemas ambientales hacia el futuro.

Ahora bien, cuando el Constituyente además impone la obligatoriedad del Estado de “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”, está plasmando el que se ha considerado el fundamento constitucional de la licencia ambiental, entendida como “la herramienta administrativa creada para hacer posible que los postulados incorporados al concepto de desarrollo sostenible se materialicen”. (Hurtado, 2006. p. 209). Sin embargo, en este trabajo de investigación no se pretende tratar este asunto, toda vez que no es el objetivo y además ya ha sido tratada en otras investigaciones.

En el acápite sobre el derecho al medio ambiente sano, se mencionaron los tratados internacionales que tocaron el tema de desarrollo sostenible. Ello implica que a nivel nacional e internacional y desde hace muchos años, están previendo que los recursos naturales se pueden gastar, pero que si se piensa en un desarrollo económico, el mismo puede ser viable siempre y cuando se encuentren dentro de unos parámetros de conservación y mitigación de los efectos frente al ambiente, en otras palabras, “se debe abogar por la búsqueda de un equilibrio entre economía y gasto de la oferta ambiental”. (Hurtado, 2006. p. 208).

Así, mientras en 1972 en Estocolmo se reconoció que existía un conflicto entre medio ambiente y desarrollo, se llegó luego a la conclusión de que la restricción era de carácter técnico, es decir, si se era consciente de que los recursos podían acabarse, la solución para que no se frenara el desarrollo era la sustitución de factores productivos por la evolución en los arreglos tecnológicos. Así mismo, en 1992 en Río de Janeiro en la “Cumbre de la Tierra”, se reconoció que “la problemática entre medio ambiente y desarrollo rebasaba lo técnico y que, por lo tanto, el deterioro del medio ambiente tiene implicaciones sociales, políticas y necesariamente económicas”. (Sánchez, 2002. p. 80). En ese sentido, con la expedición de la Ley 99 de 1993, el artículo 3 definió el concepto de desarrollo sostenible como:

(...) el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.

En razón de lo anterior, la Corte Constitucional en sentencia T-574 de 1996, respecto del derecho colectivo ecológico y protección del desarrollo sostenible, estableció:

Se debe comprender como propósito fundamental del desarrollo sostenible, el mantener la productividad de los sistemas naturales y el satisfacer las necesidades esenciales de la población, en especial de los sectores menos favorecidos. Este último punto se hace más importante en países como los nuestros, donde la pobreza mayoritaria está unida a la escasez, pues no habrá desarrollo sostenible mientras casi la mitad de la población viva en niveles de extrema pobreza. El desarrollo sostenible es un proceso para mejorar las condiciones económicas, sociales y mantener los recursos naturales y la diversidad. Los criterios del desarrollo sostenible están encaminados a que los beneficios y los costos ambientales sean tomados en cuenta en las decisiones públicas y privadas, para conciliar las mayores relaciones conflictivas entre el medio ambiente y el desarrollo. Cuando un daño potencial al ambiente tenga una gran incertidumbre y sea muy significativo, es necesario actuar sobre la base del principio de precaución, es decir, que debe ser utilizado para enfrentar todos los daños ambientales potenciales, tanto de responsabilidad del Gobierno como de los particulares.

En esta misma sentencia, la Corte ha dicho que la noción de desarrollo sostenible implica dos conceptos fundamentales: por un lado las necesidades esenciales de los pobres del mundo y por otro lado, la obligación del Estado de imponer limitaciones a la tecnología y a la organización social sobre la habilidad del medio para satisfacer las necesidades presentes y futuras. Sin embargo, no puede haber desarrollo sostenible en un país como el nuestro, cuando gran parte de la población vive en extrema pobreza. De modo que, la Corte señala ciertos puntos para llegar a un desarrollo sostenible, teniendo en cuenta que éste es

“un proceso para mejorar las condiciones económicas, sociales y mantener los recursos naturales y la diversidad”:

- Revitalizar el crecimiento
- Cambiar la calidad de crecimiento.
- Satisfacer las necesidades esenciales de trabajo, alimentos, energía, agua e higiene.
- Asegurar un nivel de población sustentable.
- Conservar y acrecentar la base de recursos.
- Reorientar la tecnología y controlar los riesgos.
- Tener en cuenta el medio ambiente y la economía en la adopción de decisiones (Corte Constitucional, T-574, 1996).

En la misma sentencia dispuso: “Los criterios del desarrollo sostenible están encaminados a que los beneficios y los costos ambientales sean tomados en cuenta en las decisiones públicas y privadas, para conciliar las mayores relaciones conflictivas entre el medio ambiente y el desarrollo”. Es importante recordar lo que en reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional se ha referido a los deberes del Estado, en razón de la consagración del medio ambiente como principio y como derecho, por lo que en sentencia C-431 de 2000 dispuso:

Mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-, por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera.

3.2. Imputación de responsabilidad sobre vulneración de derechos colectivos

Bajo el entendido de que tiene que existir una armonía entre la naturaleza y el ser humano y que garantizando el derecho al medio ambiente sano, como derecho colectivo, se garantizan sus derechos individuales y con ellos, la posibilidad de interactuar dentro de ese ambiente sano que le permite desarrollar su vida en condiciones dignas, será necesario hacer una imputación de responsabilidad al Estado Colombiano (entendiendo Estado como las diferentes entidades territoriales y entidades públicas de que se ha mencionado en este trabajo de investigación).

En virtud de los principios fundamentales del derecho ambiental: prevención y precaución, consagrados en la Ley 99 de 1993 y este último previamente en la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Rio de Janeiro, se puede determinar que el Municipio de Manizales está desconociendo estos principios, toda vez que el mismo debe conocer las consecuencias que tendrá sobre el medio ambiente, sobre la función amortiguadora que cumple el Predio de La Aurora y por ende, de la Reserva Forestal de Rio Blanco, ejecutar el Plan Parcial La Aurora o lo que es lo mismo, el proyecto Tierraviva Biociudadela. De igual manera, el Municipio no ha adoptado decisiones contundentes, eficientes y eficaces para evitar que se produzca un mayor daño o un daño irreversible.

Como lo expresó la Corte Constitucional en la sentencia T-622 de 2016, retomando lo ya manifestado en las sentencias T-1077 de 2012 y C-449 de 2015:

La eficacia práctica de la acción preventiva requiere de una armonización con el principio de precaución, el cual (...) flexibiliza el rigor científico que se exige para que el Estado tome una determinación. Así, el principio de prevención se aplica en los casos en los que es posible conocer las consecuencias que tendrá sobre el ambiente el desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente pueda adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzca, con la finalidad de reducir sus repercusiones o de evitarlas, mientras que el principio de precaución opera en ausencia de la certeza científica absoluta.

Respecto del principio de precaución, la Corte en sentencia C-449 de 2015, recordó lo que ya había expresado en la sentencia C-339 de 2002, indicando:

(...) para la Corte no ofrece duda que el cambio de paradigma que ha venido operando con el paso del tiempo ha implicado un redimensionamiento de los principios rectores de protección del medio ambiente, como su fortalecimiento y aplicación más rigurosa bajo el criterio superior del *in dubio pro ambiente* o *in dubio pro natura*, consistente en que ante una tensión entre principios y derechos en conflicto la autoridad debe propender por la interpretación que resulte más acorde con la garantía y disfrute de un ambiente sano, respecto de aquella que lo suspenda, limite o restrinja. (Subraya fuera del texto).

Pese a que el Municipio de Manizales pretende garantizar derechos a la vivienda a unas familias, en virtud de los principios de prevención y precaución el mismo no toma en cuenta este criterio *in dubio pro ambiente* o *in dubio pro natura* y en lugar de garantizar este derecho dentro de la zona urbana propiamente dicha, el Municipio pone en riesgo los derechos colectivos, en razón del perjuicio que está causando, ambientalmente hablando, como factor natural o como medio físico, frente a los habitantes de Manizales y el riesgo que implica para ellos que los seres vivos, la fauna, la flora y el agua de la Reserva Forestal de Río Blanco, en unos años no alcance a cumplir los fines que hoy cumple: servir de abastecimiento del recurso hídrico en un 35% a sus habitantes, debido a que está compuesta en su parte alta por páramos y en su parte media por bosques de niebla, por actuar como una esponja y un gran reservorio de agua para la cuenca del Río Chinchiná, de gran importancia para el departamento de Caldas, servir corredor biológico entre el Parque Nacional Los Nevados y las zonas boscosas de Manizales, Neira y Villamaría, lo cual favorece la biodiversidad regional. Así, como lo ha manifestado Bifani (1999. p. 34):

Toda concepción de desarrollo que proponga y oriente la actividad económica y social hacia determinados objetivos, ignorando el contexto ambiental del sistema social, tarde o temprano llevará a un proceso de deterioro del medio natural que, en el largo plazo, frustra el logro de los objetivos socioeconómicos (...). Por otra parte, una concepción estrictamente ecologista o ambientalista, que haga abstracción del sistema social, sus conflictos en términos de poder, sus desigualdades y sus desequilibrios, ocasionará también un deterioro del medio ambiente, al no considerar los factores causales de orden social y económico que dan origen a este deterioro y

al aplicar criterios de racionalidad ecológica ajenos muchas veces a los objetivos sociales. Así, por un lado, la sociedad opulenta explotará al máximo el medio ambiente para satisfacer necesidades suntuarias o superfluas, mientras que los más necesitados lo deteriorarán en su afán de proveerse con el mínimo requerido para subsistir.

Entendiendo que el concepto de medio ambiente no solo comprende un espacio natural o medio físico, como ya se vio, comprendido por el agua, el aire, la fauna, la flora, etc, sino que también es un medio socioeconómico, un espacio donde se desarrolla la vida, la cultura, la familia, donde debe haber una calidad y comodidad de las zonas residenciales, en síntesis, un espacio donde se refleja el mejoramiento de la calidad de vida del hombre, se puede sostener que El Municipio de Manizales, el Concejo Municipal, la Corporación Autónoma Regional de Caldas y la Gobernación de Caldas, están vulnerando los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución a la comunidad manizaleña.

Hay que recordar que, sin perjuicio de las obligaciones ambientales que tiene el Estado y por ende las entidades territoriales, y que de acuerdo a lo visto en los capítulos precedentes, constitucionalmente a los municipios les corresponde ordenar el desarrollo de su territorio y promover la participación comunitaria (Const., 1991, art. 311) en materia territorial le compete formular y adoptar los POT y reglamentar los usos del suelo, de conformidad con la Ley 99 de 1993, artículo 65 numeral 8, Ley 1454 de 2011, artículo 29 numeral 4 y la Ley 1551 de 2012, artículo 6 numeral 9. De esta manera, pese a la intensa participación que tuvo los manizalitas con la implementación del POT de 2001 y a la prohibición de extender el perímetro urbano que dejaron contenido en éste, dejando su incorporación solo a las revisiones excepcionales del POT, dicha revisión llegaría tan solo a los 24 meses después de adoptado este POT. Como se había dejado claro en los capítulos precedentes, no se adelantaron estudios técnicos que viabilizaran la declaración de zona de expansión urbana en un área que cumple funciones de amortiguación y cuyo tratamiento debió haber sido como un suelo de protección.

Por otra parte, a los Concejos Municipales les corresponde, por disposición constitucional de acuerdo al artículo 313 numeral 7, “reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda”, adicionalmente, la Ley 388 dispuso en su artículo 25, que los Concejos realizarían la aprobación de los POT una vez lo haya presentado el Alcalde, previo al cumplimiento de las etapas de participación democrática y de concertación interinstitucional, esto es, aprobación de la CAR y luego del Consejo Territorial de Planeación.

Corpocaldas es la autoridad ambiental en el Departamento de Caldas, encargada de administrar el medio ambiente, los recursos naturales renovables y propender su desarrollo sostenible, en cuya jurisdicción se encuentra el Municipio de Manizales, teniendo a su cargo las funciones consagradas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, como se mencionó en el capítulo 2, y a quien le correspondía realizar la revisión del POT al Municipio, especialmente al del año 2003, mediante el cual destinaron como suelo de expansión urbana al predio La Aurora, en colindancia con la Reserva de Río Blanco, sin que Corpocaldas se opusiera a dicha declaración por estar en contradicción con los objetivos de conservación del Área Protegida.

De la misma manera, durante el trámite del Plan parcial, la CAR era la llamada a exigir el cumplimiento de los determinantes ambientales que surgen de dicha área protegida y que exigen un OT que propende por su conservación, así como señalar la función amortiguadora de dicho predio, pero tampoco ejerció correctamente esa competencia, siendo ésta encargada de reservar, alindar y administrar las áreas que integran las reservas forestales, en los términos de la Ley 99 de 1993.

La Gobernación de Caldas, que no se le observó actuando en este proceso, ni siquiera tomando una posición frente a la organización de su territorio, pese a la obligatoriedad de cumplir con los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, armonía regional, gradación normativa, rigor subsidiario, y de las funciones en materia territorial que le ha otorgado la Ley, especialmente la Ley 1454 de 2011, a partir del artículo 29 y que fueron estudiadas en el marco teórico, es importante resaltar algunas de ellas:

- a) Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.
- b) Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.
- c) Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.
- d) Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.
- e) En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.

En esta situación se evidencia que, pese a que el Municipio de Manizales es “la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado” (Const., 1991, art. 311), ésta ha cumplido a medias con los fines del Estado, consagrados en el artículo 1° constitucional, desconociendo los principios de función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general, es decir, beneficiando a unos en desmedro de la calidad de vida de los demás habitantes del Municipio y de los recursos naturales. Además, ha actuado sola, sin perjuicio de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, que tenía con los distintos niveles territoriales (consagración que hace el artículo 288 de la Constitución Política) y sin que se haya evidenciado eficientemente una actuación armónica con las demás entidades públicas.

Por otro lado, el Municipio de Manizales no tuvo en cuenta la participación ciudadana en las siguientes revisiones a los POT, para decidir sobre los asuntos que los afectan, esto es, sobre el medio ambiente, sobre la planeación de su territorio, por el contrario, como se mostró en la introducción de este trabajo de investigación, la ciudadanía se ha tenido que organizar y movilizar para intentar ser escuchados: como con la interposición de la acción popular que

actualmente se encuentra en marcha y segundo, luego con el cabildo abierto celebrado el año anterior durante el trámite de la revisión del componente de largo plazo del POT municipal, en donde el Concejo Municipal le devolvió la categoría de suelo rural al polígono de La Aurora, no obstante seguir adelante el proyecto Tierra Viva Biocidadela, en tanto su aprobación fue en la vigencia del POT de 2013.

En ese sentido, Hurtado (2006) en su artículo “Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental”, incluido en la obra “15 años después de la Constitución Política”, expresó:

(...) el hecho de involucrar el componente participativo dentro de la gestión ambiental no significa que el Estado ceda su función constitucional y legal de proteger los recursos naturales para dejar que sean los particulares los que evalúen y, por lo tanto, se pronuncien sobre la viabilidad ambiental de los proyectos económicos. Esta función estará siempre en cabeza del Estado y será éste quien finalmente tome las decisiones, solo que una manera idónea de legitimarlas es teniendo en cuenta los insumos generados por la comunidad. (Hurtado, 2006. p. 209).

No obstante, no se puede olvidar que quien sí tuvo protagonismo fue el urbanizador o desarrollador del proyecto Tierra Viva Biocidadela, quien en este caso emitió los determinantes ambientales del Plan Parcial de 2011, subrogándose las competencias de la CAR, por petición del Municipio de Manizales, sin señalar la función amortiguadora que iba a cumplir el predio de La Aurora, es decir, “las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales” (Ley 388, 1997, art. 10).

Este proyecto hace parte de la planificación territorial – ambiental del municipio de Manizales, razón por la cual cobra gran importancia en el mismo, pues al tiempo que dicha planificación “busca responder a las demandas socioeconómicas en función de una oferta territorial y en consideración con las condiciones de la base de sustentación ecológica”, la misma se constituye en una política de Estado, en tanto implica la “toma de decisiones para intervenir una realidad, los mecanismos de gestión y los instrumentos de evaluación y ajuste, de manera que sea pertinente y se mantenga vigente”. Además este proceso “exige la participación de los diferentes actores del sector público y de la sociedad civil” (Méndez,

1999. p. 287), en tanto esas decisiones involucra, evidentemente, a toda una comunidad y su calidad de vida. Es así como la Ley 388 de 1997, la misma que reglamentó lo concerniente al ordenamiento del territorio, en su artículo 4° expresó lo relacionado con la participación democrática en los siguientes términos:

En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones.

Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2° de la presente ley.

La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos.

Los principios del artículo 2° a la cual ésta disposición nos remite, tiene que ver con aquellos con los que se fundamenta el ordenamiento del territorio y de los cuales se hizo mención en el marco teórico que se propuso: La función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

Estos principios, que además se desprenden del artículo 58 constitucional, relacionado con la propiedad privada, implican que ésta no podrá ser privada si no garantiza el interés público, pues si “resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social” (Const.1991, art. 58).

La propiedad debe cumplir un rol con la sociedad y el medio ambiente y por esta razón se altera el equilibrio ecológico de la región en la que se inserta Manizales, desde el

momento en que el Municipio de Manizales declara que el predio de La Aurora se convierta en suelo de expansión urbana, debido a que la presencia de ese suelo de protección resignifica el cumplimiento de la función social y ecológica que tenía el predio de La Aurora y en ese sentido el Municipio ha desconocido esos preceptos.

En ese orden de ideas, el Municipio de Manizales vulneró los derechos colectivos de los manizaleños al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, en tanto no dio cumplimiento a lo establecido en el artículo 4 ya citado, en tanto no fomentaron “la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones” (Ley 388, 1997, art. 4), como ya se discutió en los capítulos precedentes, ya que la única participación de la comunidad fue el cabildo abierto que se llevó a cabo en 2017 durante el trámite de la revisión del componente de largo plazo del POT municipal, sin embargo, como ya se vio, el proyecto urbanístico continuó intacto.

Ahora bien, es importante dejar claridad que el daño no parte de la reserva de Rio Blanco sino del predio de La Aurora, pues como se mencionó en el capítulo anterior, éste cumple un rol ambiental dentro del OT, al hacer parte de los suelos de protección y ser colindante a la Reserva Forestal, la cual satisface un interés que trasciende al Municipio de Manizales y a sus habitantes, por ser un suelo que representa biodiversidad, fauna, flora, suministro de servicios ambientales, entre otros.

En consonancia con lo anterior, se afirma que existe, igualmente, una trasgresión al desarrollo sostenible y al deber ser del OT, pues las entidades involucradas en este asunto, especialmente el Municipio de Manizales, han llevado una expresión del urbanismo al lugar más contrario y adverso que estaba preparado para recibirlo (el predio La Aurora), por ser un predio colindante a la Reserva Forestal de Rio Blanco, que además es un suelo de protección como quedó claro en los capítulos precedentes. Esto implica que dichas entidades están vulnerando el Convenio sobre Diversidad Biológica de 1992, ratificado por Colombia mediante la Ley 165 de 1994 y en cuyo artículo 8 literal e, dispuso que cada Parte Contratante “promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas”. Ello implica que se tiene que

dar cumplimiento a la reglamentación sobre el Sistema de Áreas Protegidas de que trata el CNRNR, en aras de conservar la diversidad biológica y con ella la satisfacción de las “necesidades alimentarias, de salud y de otra naturaleza de la población mundial en crecimiento. Es decir, la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica cumplen una función crítica en la satisfacción de derechos humanos fundamentales”. (Corte Constitucional, C-165, 2015).

En ese sentido, el Municipio de Manizales en una ponderación de intereses, entre la protección del ambiente, que es un interés superior y la tarea de proporcionar vivienda y propiedad privada, el mismo debió abstenerse, sometido a la teoría de “crecimiento cero” de Manizales. Así, la demanda de vivienda se puede suplir con planes parciales de renovación urbana dentro del suelo urbano declarado, tal como lo han hecho otras ciudades como Medellín, Cali, Bogotá, sin necesidad de tener que declarar La Aurora como suelo de expansión urbana, teniendo en cuenta, inclusive, que este hecho deja un precedente nefasto para el resto de los municipios del país, debido a que es posible que lleguen a hacer lo mismo.

Lo anterior abre una puerta para afirmar que, existe una vulneración a los derechos colectivos de los manizaleños, en razón de la redestinación que se le dio a La Aurora, de lo que era la hacienda a lo que va a ser ahora, pues este predio constituía un freno al crecimiento del urbanismo en Manizales, a la ampliación del perímetro urbano, en tanto han tenido que abrir una carretera de casi 1 kilómetro desde la zona urbana, lo cual ha implicado un sacrificio al suelo rural, teniendo éste una función amortiguadora.

Es importante recordar que en el capítulo 1 se mencionó este asunto, en el sentido de que la visión de ciudad no debe ir en contravía de las tendencias actuales del urbanismo, donde se prefiere frenar la expansión de las ciudades apostando por un crecimiento en altura que densifique las áreas ya consolidadas, tal como lo ha adoptado en los POT las ciudades de Bogotá y Medellín, las cuales han sido consideradas como referentes del urbanismo en Colombia. Todo lo contrario ha hecho el Municipio de Manizales, pues ha dirigido su crecimiento hacia algunas áreas adyacentes al perímetro urbano y a la ocupación de áreas aptas para el desarrollo de la ciudad ubicadas en zonas rurales (Alcaldía de Manizales, 2003, p. 7).

En Europa este asunto se conoce como “ciudad compacta”, observándose dos tendencias: una ideológica y otra derivada de un análisis de ciudad difusa. La “primera utiliza la noción de ciudad *compacta* para legitimar propuestas desde el punto de vista de la sostenibilidad, o como componente, en la misma línea ambiental, de un cierto discurso urbanístico, en ocasiones carente de rigor o incluso contradictorio.” La segunda, “aparece como un negativo de la *ciudad compacta*, y donde la densidad residencial figura como una variable relevante”. (Navarro & Ortuño, 2011. p. 24). El autor cita un texto de un informe publicado por la Unión Europea titulado *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge*. (EEA Report, n°. 10/2006), quienes definen el fenómeno de la dispersión de las actividades residenciales y económicas en el territorio contemporáneo, como:

Dispersión urbana es el término utilizado genéricamente para definir físicamente la expansión de las áreas urbanas. La Agencia Europea de Medio Ambiente describe la dispersión como el patrón físico de expansión de baja densidad que se produce en grandes áreas urbanas bajo condiciones de mercado sobre el suelo agrícola circundante. La dispersión es el fenómeno dominante en los límites del espacio de crecimiento urbano e implica escaso control del mismo. Es un desarrollo desigual, disperso y con tendencia a la discontinuidad. El territorio disperso es lo contrario de la ciudad compacta, dominado por los espacios vacíos que indican la ineficiencia de un crecimiento incontrolado". (Navarro & Ortuño, 2011. p. 24)

En esa redestinación que se le dio al suelo rural de la hacienda La Aurora y con ella, la ampliación del perímetro urbano o como ya se dijo, a la dispersión urbana, trae consigo un crecimiento urbano difuso, se pierde el modelo de ciudad sobre el cual se tiene control. Cuando Navarro y Ortuño (2011) citan a Mumford (1966), éste expone, frente al crecimiento de Washington:

Esto es ruinoso para el modo de vivir urbano y para la recreación en las horas de ocio; pues la tentativa de establecer autopistas que sirvan a las zonas distantes no sólo esterilizará cada vez más la tierra, sino que determinará servicios sociales que deberían estar concentrados en nuevas ciudades, organizados de tal modo que difundan y amplifiquen los servicios centrales. ((Navarro & Ortuño, 2011. p. 27)

Con lo dicho anteriormente, se concluye que el Municipio de Manizales, el Concejo Municipal, la Gobernación de Caldas y la CAR (ambos por su omisión), son responsables de la vulneración a los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución en el caso del Plan Parcial La Aurora, respecto del crecimiento del perímetro urbano, violentando un modelo de ciudad, teniendo que trasladando servicios a una zona alejada de la zona urbana y con el hecho de abrir una carretera de casi un kilómetro, esterilizar la tierra que además, conduce a una zona que cumple una función amortiguadora a la Reserva Forestal de Río Blanco, ya que esto produce un daño un medio ambiente sano y al equilibrio ecológico.

Ahora bien, como ya se mencionó anteriormente, el daño al medio ambiente no solo implica el que se le realiza a la Reserva Forestal de Río Blanco y todos los organismos vivos que habitan allí, pues además del daño ocasionado al predio de La Aurora, en razón de la destinación que le dio tanto el Municipio de Manizales como el Concejo Municipal, con el sacrificio del suelo rural habrán dos cambios, de los cuales se considera que existe una vulneración de derechos colectivos al medio ambiente sano, de las personas o las familias que viven en los alrededores del predio de la Aurora: un cambio es lo relacionado con la valorización de esos predios y el otro cambio tiene que ver con la estratificación que desencadenar en una segregación de estas familias. Esta afirmación no tendrá un sustento tan amplio, debido a que el mismo implica prácticamente otro trabajo de investigación, sin embargo se podría concluir en los siguientes términos:

Los predios aledaños a la hacienda La Aurora, donde se adelanta el proyecto de urbanización, van a cambiar de precio debido a que las personas que van a acceder a estas viviendas no son personas que pertenecen a estratos socioeconómicos 1 o 2, debido a las comodidades con que cuenta este proyecto y que ya se mencionó con los capítulos precedentes. Si estos predios aledaños reciben una estratificación más alta de la que tienen actualmente, éstos se van a valorizar, los impuestos de la propiedad serán más altos y lo más probable es que va a existir una renuencia de estas personas a ascender de estrato y pagar impuestos más costosos.

Uribe-Marillano (2008) frente al concepto de estratificación de Marx, Althusser, Warner y Sémbler (2006), manifestó:

En la literatura sociológica el concepto de estratificación social remite a la manera como las clases sociales se articulan y se relacionan de una manera jerárquica. Esto estaría referido, para algunos autores, a una «estructura» objetiva que se encuentra allí, independientemente de la voluntad de sus miembros (Marx, Althusser, Warner). Pero la perspectiva relacional de la estratificación que hemos acogido nos lleva a pensarla no como una estructura sino como un sistema clasificatorio en constante evolución en donde la posición de cada cual se define con respecto a la de los otros, en forma compartida por los grupos sociales que se identifican por compartir un sistema de valores comunes (Sémbler, 2006). (Uribe-Marillano 2008. p. 148)

Lo mencionado anteriormente implicaría que estas familias estarían frente a la necesidad de vender sus propiedades y lo más probable es que sea a otro capitalista que va a buscar urbanizar y existiendo el precedente de que la clave está en el cambio de destinación en el POT del Municipio de Manizales, la tarea no les quedará tan difícil si el Tribunal Administrativo de Caldas o inclusive el Consejo de Estado, no sienta su propio precedente.

Finalmente, se presentaría una segregación de estas familias por su estrato socioeconómico, producto de la oferta y la demanda. Respecto a la oferta, porque las familias no tendrán como pagar los altos costos de impuestos y de más y es probable que prefieran buscar suerte en otro lugar, con un estilo de vida similar, y respecto de la demanda, porque estos capitalistas o urbanizadores tendrán una buena rentabilidad producto de la venta de unidades familiares en zonas alejadas de la ciudad, de la contaminación, del ruido, rodeados de la naturaleza y de modo sarcástico, de la reserva forestal.

Para concluir, se vulneran derechos colectivos al medio ambiente sano de las familias que habitan las zonas aledañas al predio La Aurora, en razón de la urbanización del proyecto Tierra Viva Biocidadela, que ha auspiciado el Municipio de Manizales, el Concejo Municipal, Corpocaldas por las acciones omisivas respecto de las competencias que no ejerció al momento de la aprobación de los POT y la Gobernación de Caldas, igualmente por

la omisión, en razón de la falta de subrogarse las competencias que le otorgó la Constitución Política y la Ley en materia de OT y ambiental.

Conclusiones

1. El caso de Río Blanco en Manizales –entre otros representativos como las torres de vivienda cerca al castillo de San Felipe en Cartagena o la zona de expansión urbana del municipio de La Estrella- ponen de relieve la necesidad de garantizar una adecuada transición entre los suelos de protección respecto a los suelos no protegidos destinados a la urbanización. La regulación de las zonas de amortiguación y con funciones de amortiguación es uno de los mayores retos actuales para las entidades con competencias en el OT y ambiental, por cuanto exige un fuerte trabajo de coordinación interinstitucional y de participación de las comunidades. Se trata de un proceso en el que se requiere concertar intereses opuestos: por un lado, la necesidad de preservar los procesos ecológicos del área protegida; por otro, las lógicas económicas y de desarrollo impuestas por las comunidades humanas y las entidades territoriales que habitan dentro o en los alrededores del área protegida.
2. Las zonas de amortiguación se introdujeron en la legislación colombiana desde el 1974, con el CNRNR, que previó que los PNN contaran con una franja adyacente en la que se atenuaran las perturbaciones causadas por la acción humana. Tal como quedó establecido en este trabajo de investigación, al tratarse la Reserva de Río Blanco de una Reserva Forestal –que cuenta con el estatus de área protegida, pero es un Parque Natural Nacional, en principio estaría excluida de la previsión legal de establecer una zona amortiguadora. Sin embargo, a partir de la Ley 165 de 1994, mediante la cual se aprobó el Convenio para Diversidad Biológica, se impuso un compromiso a los Estados firmantes de promover un desarrollo ambientalmente sostenible en las zonas adyacentes a las áreas protegidas. Este compromiso se materializó a partir del Decreto 2372 de 2010, que en su artículo 31 señaló que el OT de las zonas colindantes a las áreas protegidas debían cumplir una función

amortiguadora, esto es, que permitiera mitigar los impactos negativos de las acciones humanas sobre el espacio protegido. La norma impone a las entidades territoriales y a las corporaciones autónomas regionales el deber de garantizar que el OT que se adopta para las zonas con función amortiguadora se oriente a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas. Partiendo de esta base normativa, en el trabajo de investigación se demostró que el Plan Parcial La Aurora se está desarrollando en la zona adyacente a la Reserva Forestal de Río Blanco, razón suficiente para afirmar sin lugar a dudas que el OT que allí se desarrolle debe cumplir con una función amortiguadora.

3. El predio La Aurora está llamado a cumplir funciones de amortiguación respecto a la Reserva de Río Blanco por su colindancia directa con el área protegida. Las funciones de amortiguación se establecen con base en los objetivos de conservación del área protegida. La Reserva Forestal de Río Blanco se instituyó con el fin de preservar las fuentes de agua y proteger los procesos ecológicos de la fauna y la flora que habita dentro del área para garantizar diversos servicios ambientales a los manizaleños (suministro de agua, renovación del aire, ecoturismo, avistamiento de aves, etcétera). De acuerdo a los estudios citados a lo largo del trabajo, se ha determinado que estos procesos ecológicos no se interrumpen en la línea divisoria del área protegida, lo que explica la necesidad de contar con una zona de transición o amortiguadora entre las dinámicas ecológicas que se busca proteger con la conservación y las dinámicas humanas de los suelos urbanos. El desarrollo urbanístico de 2300 viviendas en altas densidades no cumple con funciones de amortiguación por los cambios profundos que introduce en los procesos ecológicos del área protegida, función que si cumplía el predio La Aurora con su anterior clasificación como suelo rural, toda vez que servía de franja de transición entre los usos netamente urbanos, que se encontraban a más de un kilómetro de la frontera de la Reserva, con los usos puramente proteccionistas del interior del área.
4. Se estableció igualmente, con base en las investigaciones citadas en el trabajo, que llevar la frontera urbana hasta los límites de un área protegida supone una presión enorme para los procesos ecológicos que se producen al interior de la zona protegida. Ordenar el

territorio y velar por la conservación de los elementos naturales es una obligación constitucional del Estado y una de sus funciones básicas, como también quedó establecido a lo largo de la investigación. De esta manera, los planes e inversiones que no ordenan el territorio, sólo contribuyen a desordenarlo. Y es que en el caso del Plan Parcial La Aurora no existe ninguna razón lógica para extender la ciudad a un kilómetro de su límite urbano, para construir una urbanización en plena colindancia con un área protegida de singular importancia como Río Blanco, en suelos llamados a prestar una función amortiguadora.

5. La incorporación de zonas de expansión urbana a través de las modificaciones extraordinarias el POT de 2003 de Manizales no se sustentó en estudios técnicos que validaran la ubicación o pertinencia de dichas áreas de expansión, como lo exige la norma. El POT 2001, el primero del municipio, fruto de intensa participación de la ciudadanía excluyó expresamente la existencia de zonas de expansión urbana en el término municipal, supeditando su incorporación al procedimiento de revisión del POT. Revisión excepcional que llegaría apenas 24 meses después, amparados en los estragos causados por deslizamientos de tierra en varias zonas de la ciudad. Sin embargo, nada dispensaba al Municipio de adelantar estudios técnicos para decretar zonas de expansión urbana. Esta omisión constituye de entrada un vicio de legalidad del Acuerdo Municipal que aprueba la modificación al POT. Corpocaldas tampoco ejerció correctamente las competencias con las que contaba como autoridad ambiental para velar por el respeto de los determinantes ambientales de superior jerarquía que estaban en juego, al declarar una zona de expansión urbana en colindancia con la Reserva Forestal de Río Blanco. Como entidad encargada de velar por los objetivos de conservación del área protegida, la pretermisión de sus competencias supone una vulneración a los derechos colectivos al medio ambiente sano y al equilibrio ecológico de todos los manizaleños (y si se quiere, desde una perspectiva ecológica, de toda la humanidad) al poner en riesgo los servicios ambientales que presta la Reserva de Río Blanco.

6. Si en 2003 el municipio de Manizales no ejerció correctamente sus competencias urbanísticas al incorporar suelos de expansión urbana sin los necesarios estudios técnicos de soporte, Corpocaldas todavía tenía la oportunidad de fijar un OT para la zona que fuera compatible con las funciones de amortiguación, como lo ordena el Decreto 2372 de 2010. Esa oportunidad se materializó con el trámite del Plan Parcial, durante el cual Corpocaldas tenía la competencia para dictar los determinantes de superior jerarquía del Plan Parcial, dentro de los cuales sobresalen las normas ambientales. Sin embargo, la autoridad ambiental delegó completamente en el promotor privado del proyecto la responsabilidad de definir como sería la función amortiguadora del predio La Aurora cuando se hubiera concluido la construcción de las 2.300 viviendas. Conviene subrayar que esta delegación de funciones hecha por Corpocaldas, supone una abierta vulneración a lo previsto en la norma, que le atribuye a la entidad pública la tarea de definir el OT del área adyacente con el fin de que preste una función amortiguadora. Esta violación de la norma hace responsable a Corpocaldas del detrimento y menoscabo a los derechos colectivos al medio ambiente sano y al equilibrio ecológico que se está consumando con la construcción de la urbanización la Aurora.
7. Las medidas de amortiguación propuestas por el promotor del proyecto no son admisibles por cuanto parten de un presupuesto equivocado: intentan mitigar las afectaciones producidas por una ciudadela que aún no existe, en lugar de medir las perturbaciones que genera el cambio en el uso del suelo al pasar de rural a urbano en altas densidades.
8. El incorrecto ejercicio de competencias de Corpocaldas a la hora de definir la zona con funciones de amortiguación no puede atribuirse a un vacío normativo. Como se desarrolló de forma extensa en el trabajo, existen herramientas normativas para las áreas que conforman el Sistema de Parques Naturales Nacionales desde 1974 y, al menos desde 1994 para el resto de áreas protegidas. Aún más, desde 2010 existe una previsión legal expresa sobre las áreas con función amortiguadora para las zonas de protección distintas a las integrantes del SPNN, además de un intenso trabajo por parte de otras corporaciones autónomas regionales para desarrollar el concepto de función amortiguadora y velar por

su incorporación en los instrumentos de planeación, del cual se hizo una extensa exposición en esta investigación.

9. En el desarrollo del trabajo se consignaron diversos indicios de los posibles conflictos de intereses que subyacen detrás de las decisiones del municipio de Manizales y el Concejo Municipal de declarar como zona de expansión urbana el predio de La Aurora, conflictos que se extienden a Corpocaldas por su censurable delegación de funciones al promotor del proyecto. La ominosa actuación de las entidades públicas sólo fue frenada por la participación popular, que además de presentar la acción popular que se analizó en el presente trabajo, introdujo el tema en la agenda pública hasta conseguir que en la revisión del POT de 2017 se eliminara La Aurora de los suelos de expansión urbana del municipio. Sin embargo, el verdadero alcance de esta victoria jurídica aún está por verse, toda vez que el Plan Parcial conserva plena vigencia al haber sido expedido válidamente con base en el anterior POT.
10. El paquidérmico trámite de la Acción Popular, sumado a la negativa las medidas cautelares solicitadas en numerosas ocasiones, ha llevado a un panorama negativo para todas las partes: las obras que actualmente se adelantan en La Aurora ya suponen un riesgo inminente para los derechos colectivos al medio ambiente sano y al equilibrio ecológico, por la alteración de los procesos ecológicos protegidos en la Reserva de Río Blanco. Si no se suspenden las obras, la vulneración a estos derechos será irreversible. Por otra parte, la suspensión de la construcción podría representar un cuantioso detrimento para la administración municipal por la más que previsible demanda que entablarían los promotores del proyecto.
11. Pese a que el Municipio es la entidad más importante de la organización político – administrativa de Colombia, en tanto se establecen los vínculos entre el Estado y el ciudadano y es donde se toman las decisiones más importantes respecto a su desarrollo y a sus dinámicas económicas, sociales, culturales y políticas, también es el lugar donde se produce la mayoría de los perjuicios a sus habitantes, pues es el lugar donde ejerce sus derechos y sus deberes y donde tiene la posibilidad de interactuar en un medio ambiente

que le permite desarrollar su vida en condiciones dignas. Dicho lo anterior, la Administración Municipal de Manizales desde el año 2003 hasta la época, ha llevado una constante lucha con la comunidad, con grupos activistas, con algunas universidades, porque han abanderado un Plan Parcial que *prima facie* ha desconocido los principios de prevención y precaución, los principios de la función social y ecológica de la propiedad y la primacía del interés general sobre el particular, y las normas de superior jerarquía en materia territorial, lo cual ha traído consigo la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, de los manizaleños. Dicha vulneración no solo la produjo el Municipio, también lo hizo las demás entidades competentes para establecer un OT y ambiental con funciones de amortiguación y vocación de suelo de protección de la reserva de Río Blanco, esto es, el Concejo Municipal desde la aprobación a las modificaciones de los POT de 2003 y 2007, La CAR – Corpocaldas –, por la omisión al no ejercer las atribuciones legales que tiene para actuar como máxima autoridad ambiental en el departamento, y finalmente, la Gobernación de Caldas, por haber tenido una posición indiferente u omisiva, en el sentido de no ejercitar las competencias constituciones y legales le fueron igualmente conferidas.

Estas entidades vulneraron sus derechos colectivos, al no tener en cuenta la participación de la comunidad en las decisiones que respecto al medio ambiente los afecta, así como a la planificación de su territorio, pues de ello depende su calidad de vida y la de las generaciones futuras. Porque en razón del tratamiento de extensión al suelo urbano del municipio, le quitaron al predio La Aurora, que cumple una función amortiguadora y de suelo de protección, la función social y ecológica que ésta tenía. Por violentar el modelo de ciudad que ha implicado la apertura de una carrera que permitiría la esterilización del terreno que se encuentra aledaño a la Reserva Forestal de Río Blanco. Por el incremento en la valorización de los predios vecinos a La Aurora, lugar donde se desarrolla actualmente el proyecto de urbanización, así como la estratificación socioeconómica y hasta la segregación de estas familias, lo cual traería consigo que en el futuro esté toda esta zona urbanizada y la función que actualmente tiene la Reserva Forestal, desaparezca.

Listado de Referencias

Acevedo Aguirre, A.M. (2016) *El Derecho internacional ambiental en la jurisprudencia de la Corte Constitucional: Una relación indefinida*. Recuperado de:
<http://icrp.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2016/09/DOC-DE-TRABAJO-SLADI-12.pdf>

Alcaldía de Manizales. (2017). *Sector La Aurora no hace parte de los suelos de expansión aprobados en el nuevo plan de ordenamiento territorial*. Recuperado de:
<http://saladeprensamanizales.com/noticia/4955>

Alcaldía de Medellín. (2006). Gestión, implementación y seguimiento. Sistema para el reparto de cargas y beneficios. Documento técnico de soporte POT (Acuerdo 46/2006). Municipio de Medellín. 1511 – 1526. Recuperado de:
<https://ordenamientoterritorialcolmayor.files.wordpress.com/2013/02/sistemarepartocargasybeneficios.pdf>

Alcaldía de Morales, Cauca. (2002). *Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Morales 2002-2010*. Recuperado de:
<http://crc.gov.co/files/ConocimientoAmbiental/POT/morales/NORUR.pdf>

Alfonso Ávila, N. Z. (2014). *Principales normas ambientales colombianas*. Bogotá D.C., Colombia. Universidad EAN. Recuperado de:
<http://repository.ean.edu.co/bitstream/handle/10882/1615/NormasAmbientales.pdf?sequence=1>

Agenda 21 - Programa 21. Rio de Janeiro – Brasil. 14 de junio de 1992.

Ansuátegui Roig, F. J. (2001). *Una Discusión sobre Derechos Colectivos*. Madrid, España: Editorial Dickinson, S.L.

- Arias, A. (1999). *Los Derechos Colectivos y su relación con las Acciones Populares*. Recuperado de: <https://www.revistajuridicaonline.com/1999/02/los-derechos-colectivos-y-su-relacion-con-las-acciones-populares/>
- Bifani, P. (1999). *Medio ambiente y desarrollo sostenible*. Recuperado de: https://books.google.com.co/books?id=HD28DaIGf0gC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false.
- Camargo, G. y Guerrero, G. (2005). *Lineamientos para la determinación y reglamentación de zonas amortiguadoras de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia*. Bogotá D.C., Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo.
- Carta Mundial de la Naturaleza, Resolución 37/7 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. 28 de octubre de 1982.
- Cifuentes Sandoval, G. E. (2008). *El medio ambiente un concepto jurídico indeterminado en Colombia*. 9, 37–49. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11619/1051>
- Concejo de Manizales (2001). *Acuerdo 508, por medio del cual se adopta el plan de ordenamiento territorial del municipio de Manizales*. Recuperado de: http://cdim.esap.edu.co/BancoConocimiento/M/manizales_-_caldas_-_pot_-_2001_-_2009/manizales_-_caldas_-_pot_-_2001_-_2009.asp
- Concejo de Manizales. (2003). *Acuerdo 573, por medio del cual se modifica el plan de ordenamiento territorial del municipio de Manizales, Acuerdo 508 de octubre 12 de 2001*. Recuperado de: http://cdim.esap.edu.co/BancoConocimiento/M/manizales_-_caldas_-_pot_-_2003/manizales_-_caldas_-_pot_-_2003.asp

Concejo de Manizales. (2007). *Acuerdo 663, por medio del cual se adopta la revisión del plan de ordenamiento territorial del municipio de Manizales*. Recuperado de: <https://www.scribd.com/doc/38389355/Acuerdo-663-sep-13-2007-1>

Concejo de Manizales. (2017). *Acuerdo 958, por medio del cual se adopta la revisión ordinaria de los contenidos de largo plazo del plan de ordenamiento territorial del municipio de Manizales*. Gaceta del Concejo de Manizales, N° 00078. Manizales, Caldas. Agosto 14 de 2017.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible “Río+20”. Rio de Janeiro – Brasil. 11 de septiembre de 2012.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicado No. 1048, C.P. Augusto Trejos Jaramillo; 19 de marzo de 1998.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Exped. No. AP-25000-23-27-000-2001-90479-01, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno; 28 de marzo de 2014.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad. No. 05001233300020130094102, C.P. Hernando Sánchez Sánchez; 15 de diciembre de 2017.

Constitución Política de Colombia [Const.]. 7 de julio de 1991(Colombia).

Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático. Rio de Janeiro – Brasil. 14 de junio de 1992.

Convenio sobre Diversidad Biológica. Rio de Janeiro – Brasil. 5 de junio de 1992.

Cormacarena. (2014). *Resolución PS-GJ.1.2.6.14.0880 por medio de la cual reglamentó la función amortiguadora para las áreas circunvecinas y colindantes de la Reserva Forestal Protectora Quebrada Honda y caños Parrado y Buque del municipio de Villavicencio, conocida localmente como “Reserva Buenavista”*. Recuperada de: <https://diario-oficial.vlex.com.co/vid/amortiguadora-circunvecinas-localmente-518793506>

Corpocaldas. (2009). *Acuerdo de Asamblea Corporativa 02 de 2009, por el cual se adopta la reforma a los estatutos internos de la entidad*. Recuperado de: <http://www.corpocaldas.gov.co/publicaciones/374/Estatutos.pdf>

Corpocaldas. (2010). *Plan de manejo Reserva Forestal Protectora de las cuencas hidrográficas de Río Blanco y Quebrada Olivares*. Manizales, Colombia. Recuperado de: http://www.corpocaldas.gov.co/publicaciones/576/Plan_Manejo_.pdf

Corpocaldas. (2010). *Corpocaldas y su historia*. Manizales, Colombia: Corpocaldas. Recuperado de: <http://www.corpocaldas.gov.co/>

Corpocaldas. (2014). *Informe de gestión*. Recuperado de: <http://www.corpocaldas.gov.co/publicaciones/1271/Informe%20Gestion%202014%20web-Res.pdf>

Corpocaldas. (2015). *Informe de gestión*. Recuperado de: <http://www.corpocaldas.gov.co/publicaciones/1271/2015/InformeGestionPSemestre2015WEBCorpocaldasV.pdf>

Corpocaldas. (2016). *Plan de ordenación y manejo ambiental de la cuenca hidrográfica del Río Chinchiná: síntesis del diagnóstico*. Recuperado de: <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/22612/8->

1-POMCA-RIO-CHINCHINA-

SINTESIS.pdf;jsessionid=7EB5BC47D524D9C75FE63CA44529145E?sequence=1

Corponariño. (2011). *Resolución 738 de 2011, determinantes ambiental para el ordenamiento territorial*. Recuperada de:

<http://corponarino.gov.co/expedientes/planeacion/determinantesambientales.pdf>

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR. (2013). *Guía técnica para la incorporación de los asuntos ambientales en el plan de ordenamiento territorial (POT)*. Recuperado de:

<http://sie.car.gov.co/bitstream/handle/20.500.11786/34115/28894.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-126 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero; 01 de abril de 1998.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-431 de 2000. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa; 12 de abril de 2000.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-053 de 2001. M.P. Dra. Cristina Pardo Schlesinger; 24 de enero de 2001.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-622 de 2007. M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil; 14 de agosto de 2007.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-595 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; 27 de julio de 2010.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-746 de 2012. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; 26 de septiembre de 2012.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-165 de 2015. M.P. María Victoria Calle; 15 de abril de 2015.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-449 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; 16 de julio de 2015.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-067 de 1993. M.P. Fabio MoronDiaz, Ciro Angarita Barón; 24 de febrero de 1993.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-1116 de 2001. M.P. Dr. Eduardo Montealegre Lynett; 24 de octubre de 2001.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-411 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero; 17 de junio de 1992.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-376 de 1996. M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara; 21 de agosto de 1996.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-564 de 1996. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; 18 de octubre de 1996.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-453 de 1998. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero; 31 de agosto de 1998.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-362 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; 10 de junio de 2014.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-341 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; 29 de junio de 2016.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-622 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; 10 de noviembre de 2016.

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia SP2181, radicación No. 41240, M.P. Eugenio Fernández Carlier; 15 de febrero de 2017.

Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano. Rio de Janeiro – Brasil. 16 de junio de 1972.

Declaración de Principios para el Manejo Sustentable de Bosques - Principios sobre Bosques. Rio de Janeiro – Brasil. 14 de junio de 1992.

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Rio de Janeiro – Brasil. 14 de junio de 1992.

Decreto 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Diario Oficial de la República de Colombia No. 34.243. Bogotá D.E., Colombia, 18 de diciembre de 1974.

Decreto 3600 de 2007, Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones. Diario Oficial de la República de Colombia No. 46757 Bogotá D.C., Colombia 20 de septiembre de 2007.

Decreto 4065 de 2008, Por el cual se reglamentan las disposiciones de la Ley 388 de 1997 relativas a las actuaciones y procedimientos para la urbanización e incorporación al desarrollo de los predios y zonas comprendidas en suelo urbano y de expansión y se dictan otras disposiciones aplicables a la estimación y liquidación de la

participación en plusvalía en los procesos de urbanización y edificación de inmuebles. Diario Oficial de la República de Colombia No. 47.152. Bogotá D.C., Colombia 24 de octubre de 2008.

Decreto 2372 de 2010, Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial de la República de Colombia No. 47757 Bogotá D.C., Colombia 1 de julio de 2010.

Decreto 075 de 2013, Por el cual se reglamentan el cumplimiento de los porcentajes de suelo destinado a programas de Vivienda de Interés Social para predios sujetos a los tratamientos urbanísticos de desarrollo y renovación urbana y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial de la República de Colombia No. 48682. Bogotá D.C., Colombia 23 de enero de 2013.

Decreto 1478 de 2013, por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2181 de 2006. Diario Oficial de la República de Colombia No. 48849. Bogotá D.C., Colombia 12 de julio de 2013.

Decreto 1077 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Diario Oficial de la República de Colombia No. 49523. Bogotá D.C., Colombia 26 de mayo de 2015.

Decreto Distrital 190 de 2004, Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003. Registro Distrital No. 3122. Bogotá D.C., Colombia 22 de junio de 2004.

Decreto Ley 1333 de 1986, Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. Diario

Oficial de la República de Colombia No. 37.466. Bogotá D.C., Colombia 14 de mayo de 1986.

Departamento Nacional de Estadística –DANE-. (2018). *Estimación y proyección de población nacional, departamental y municipal total por área 1985-2020*. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

Departamento Nacional de Planeación y Escuela Superior de Administración Pública. (2007). *El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 – 2011*. Recuperado de: <http://190.248.134.158/intranet/start/sig/procesos/estrategicos/direccionamiento%20estrategico/documentos%20externos/11%20cartilla%20plan%20de%20desarrollo.pdf>

Duque Cante, N. (2012). *Particularidades de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*. 25(76), 175-190. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43501/44784>

El Colombiano. (2017). *Comunidad de La Estrella rechaza urbanizar cerca a El Romeral* (7 de febrero de 2017). Recuperado de: <http://www.elcolombiano.com/antioquia/comunidad-de-la-estrella-rechaza-urbanizar-cerca-a-el-romeral-HD5885898>

El Tiempo. (2009). *Alud mortal en Manizales* (20 de marzo de 2003). Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-983606>

El Tiempo. (2009). *El aviturismo, nueva opción de turismo para el país de los pájaros*. (26 de mayo de 2009). Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5281017>

Galvis Navarrete, L. M. (2012). *El Derecho a un Medio Ambiente Sano*. Recuperado de:
<http://www.javeriana.edu.co/documents/10179/70366/EL+DERECHO+A+UN+MEDIO+AMBIENTE+SANO++Lina+Mar%C3%ADa+Galvis.pdf/b14261ae-eec1-48c4-8b5b-8a9944620983>

Hurtado Mora, J. I. (2006). *15 años de la Constitución Ecológica de Colombia*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad Externado de Colombia

Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Subdirección de Agrología. (2014). *Metodología para la clasificación de las tierras por su capacidad de uso*. Recuperado de:
http://sofigac.igac.gov.co/files/mod_documentos/documentos/M40100-02-14%20V2/M40100-02-14%20V2%20Para%20la%20clasificacion%20de%20las%20tierras%20por%20su%20capacidad%20de%20uso.pdf

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales –IDEAM-. (2006). *Zonas de Reserva Forestal de Colombia*. Recuperado de:
<http://documentacion.ideam.gov.co/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=19079>

Kerguelén Durango, E. A. (2016). *Antecedentes históricos del derecho ambiental colombiano*. 1(1). Recuperado de:
<http://revistas.unicordoba.edu.co/index.php/dersoc/article/view/590/695>

Ley 23 de 1973, Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y protección al medio ambiente y se dictan otras disposiciones. Bogotá, D.E., Colombia 19 de diciembre de 1973.

Ley 12 de 1982, Por la cual se dictan normas para el establecimiento de Zonas de Reserva

Agrícola. Diario oficial de la República de Colombia año CXVIII. No. 35937.
Bogotá, D.E., Colombia 3 de febrero de 1982.

Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial de la República de Colombia No. 41.146. Bogotá D.E., Colombia, 22 de diciembre de 1993.

Ley 152 de 1994, Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial de la República de Colombia No. 41.450. Bogotá D.C., Colombia 19 de julio de 1994.

Ley 136 de 1994, Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial de la República de Colombia No. 41.377. Bogotá D.C., Colombia 2 de junio de 1994.

Ley 165 de 1994, Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. Diario Oficial de la República de Colombia No. 41.589. Bogotá D.C., Colombia 9 de noviembre de 1994.

Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial de la República de Colombia No. 43.091. Bogotá D.C., Colombia, 24 de julio de 1997.

Ley 472 de 1998, Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial de la República de Colombia No. 43.357. Bogotá D.C., Colombia 6 de agosto de 1998.

Ley 505 de 1999, Por medio de la cual se fijan términos y competencias para la realización, adopción y aplicación de la estratificación a que se refieren las Leyes 142 y 177 de 1994, 188 de 1995 y 383 de 1997 y los Decretos Presidenciales 1538 y 2034 de 1996. Diario Oficial de la República de Colombia No 43.618. Bogotá D.C., Colombia 29 de junio de 1999.

Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial de la República de Colombia No. 48.115. Bogotá D.C., Colombia, 28 de junio de 2011.

Ley 1551 de 2012, Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial de la República de Colombia No. 48.483. Bogotá D.C., Colombia 6 de julio de 2012.

Londoño Toro, B. (1999). *Las acciones colectivas en defensa de los derechos de tercera generación. I(2)*,103-131. Recuperado de:
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05791999000200008

Londoño Toro, B. & Torres Villarreal, M. L. (2012). *¿Podrán las acciones populares colombianas sobrevivir a los recientes ataques legislativos y jurisprudenciales?*. Revista Vniversitas, *124*, 235-259.

López Calera, N.(2000). *¿Hay derechos colectivos? Individualidad y socialidad en la teoría de los derechos*. Barcelona, España: Editorial Ariel, S.A.

Maldonado Copello, M. M. (2008). *La Ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación*. *03(7)*. doi: 10.5821/ace.v3i7.2438

Maldonado Copello, M.M., Pinilla Pineda, J. F., Rodríguez Vitta, J. F. & Valencia Dávila,

- N. (2006). Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación. Recuperado de: http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion_Mercados/Documentos_Cursos/Planes_Parciales_Gestion-Maldonado_Mercedes-2006.PDF
- Méndez Vergara, E. (2000). *Ordenamiento territorial-ambiental: desarrollo responsable y sostenible*. 41(2), 281-301. Recuperado de: https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/30922264/nota41-2-2.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1537051765&Signature=7TGCzktlvVLMN8mYfWxOIVoCUsA%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DOrdenamiento_territorial_ambiental_Desar.pdf
- Ministerio de Ambiente. (2013). *Resolución 1922 de 2013, Por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal Central, establecida en la Ley 2ª de 1959 y se toman otras determinaciones*. Recuperado de: <https://www.cornare.gov.co/SIRAP/Paramo-Humedales/resolucion-1922-de-2013-minambiente.pdf>
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2004). Resolución 763 de 2004, por la cual se procede a sustraer de las reservas forestales nacionales de que trata la Ley 2ª de 1959, las cabeceras municipales y cascos corregimentales departamentales, incluyendo las infraestructuras y equipamientos de servicio básico y saneamiento ambiental asociado a dichos desarrollos. Recuperada de: http://www2.igac.gov.co/igac_web/normograma_files/resolucion_763_2004.pdf
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2012). Consulta sobre reservas forestales

protectoras. Recuperado de: <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2013/12/RESERVAS-FORESTALES-PROTECTORAS.pdf>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Subdirección de Educación y Participación. (2012). *Colombia, 20 años siguiendo la Agenda 21*. Recuperado de: http://www.minambiente.gov.co/images/asuntos-internacionales/pdf/colombia-20-a%C3%B1os-siguiendo-la-agenda-21/040512_balance_agenda_21.pdf

Ministerio de Vivienda. *Instrumentos de Planificación de Gestión Urbana de Financiación* [PDF]. Recuperado de: <http://www.minvivienda.gov.co/POTPresentacionesGuias/Instrumentos%20de%20gestion%20POT.pdf>

Molina Giraldo, I. A. 2017. *El POT, ¿para qué?*. Recuperado de: <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/opinion/columnistas/molina-ismael/401327-el-pot-para-que>

Molina López, L. & Albarracín Granados, C. (2008). *Los instrumentos de planeamiento urbanístico en la ley 388 de 1997.03(7)*. doi: 10.5821/ace.v3i7.2439

Navarro Vera, J. A. & Artuño Padilla, A. (2011). *Aproximación a la génesis de la contribución de la densidad en la noción de “ciudad compacta”*. 37(112), 23-41. Recuperado de: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612011000300002

Organización de Naciones Unidas –ONU-. (1972). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano*. Recuperado de: <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2014/02/Declaracion-de-estocolmo.pdf>

Ortúzar, F. (2014). *El Derecho Internacional Ambiental, historia e hitos*. Recuperado de: <https://aida-americas.org/es/blog/el-derecho-internacional-ambiental-historia-e-hitos>

Parques Nacionales Naturales de Colombia. (2008). *Manual para la delimitación y zonificación de zonas amortiguadoras*. Recuperado de: http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2014/08/Anexo-3-PNN-2008-Manual-delimita_zonifica-ZA.pdf

Parques Nacionales Naturales de Colombia. (2012). *Guía técnica de cómo incorporar un Parque Nacional como determinante ambiental. Propuesta metodológica a partir del caso piloto Parque Nacional Nevado del Huila en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio Páez-Belalcazar, departamento de Cauca*. Recuperado de: http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2015/07/Guia_para_incorporacion_Parque_Nacional_como_determinante_ambiental_PNN_Nevado_del_Huila_2012.pdf

Parques Nacionales Naturales de Colombia. (2015). *Áreas Protegidas: Territorios para la Vida y la Paz. Áreas Protegidas para el Desarrollo*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de: <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2015/11/TOMO-I.-AREAS-PROTEGIDAS-PARA-EL-DESARROLLO.pdf>

Parques Nacionales de Colombia. (2017). *Registro Único de Áreas Protegidas*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de: <http://runap.parquesnacionales.gov.co/cifras>

Procuraduría General de la Nación, Ministerio de Vivienda & Organización de los Estados Iberoamericanos (2016). *ABC de los POT: Plan de Ordenamiento Territorial*. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/20.500.11762/18532>

Rodríguez Becerra, M. (2004). *El Código de los Recursos Naturales Renovables y del*

Medio Ambiente: el conservacionismo utilitarista y el ambientalismo. 155-177.

Recuperado de: <http://www.manuelrodriguezbecerra.org/bajar/codigo.pdf>

Rodríguez Becerra, M. (2004). El Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente: el conservacionismo utilitarista y el ambientalismo. En Universidad Externado de Colombia. (Ed.) *Evaluación y Perspectivas del Código Nacional de Recursos Naturales de Colombia en sus 30 años de vigencia* (pp. 155-177). Bogotá D.C., Colombia. Editorial Universidad Externado de Colombia.

Salazar Ferro, J. (2001): *¿Expansión o densificación? Reflexiones en torno al caso Bogotá.*

Revista Bitácora 5. 2001. Bogotá D.C. Recuperado de:

file:///C:/Users/andres/Downloads/Dialnet-EXPANSIONODensificacion-4008411.pdf

Samper Salazar, J. (2015). *La ley orgánica de ordenamiento territorial.* Recuperado de:

<http://blogs.portafolio.co/juridica/la-ley-organica-de-ordenamiento-territorial/>

Sánchez Pérez, G. (2002). *Desarrollo y medio ambiente: una mirada a Colombia.* 1(1), 79-98. Recuperado de:

https://www.autoreseditores.com/book_preview/pdf/000007937.pdf?1518508327

Santander E. (2010). *Fisuras jurídicas en el régimen de permisos ambientales de estudio del recurso hídrico para proyectos hidroeléctrico* (Tesis de Maestría). Universidad de Manizales. Manizales, Caldas. Recuperado de:

http://ridum.umanizales.edu.co:8080/xmlui/bitstream/handle/6789/937/Santander_Mejia_Enrique_2010.pdf?sequence=1

Secretaría Distrital de Planeación. (2017). *Revisión General Plan de Ordenamiento*

Territorial. Diagnóstico POT Bogotá. [Presentación de Power Point]. Recuperado

de: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/presentacion-diagnostico_pot_2017.pdf

Subgerencia Cultural del Banco de la República. (2015). *Área de amortiguación*.

Recuperado

de: http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/ciencias/area_de_amortiguacion

Ucrós, J.C. (2013). *Breve historia y situación actual del patrimonio forestal colombiano*.

Recuperado de: <http://www.fao.org/forestry/17272-09c7bb88cbaad85cf5c312d8422b30afb.pdf>

Uribe-Mallarino, C. (2008). *Estratificación social en Bogotá: de la política pública a la dinámica de la segregación social*.65, 139-171. Recuperado de:

<http://www.redalyc.org/pdf/791/79106508.pdf>

Vásquez Santamaría, J. E. (2012). *Propiedad y Ordenamiento Territorial como*

antecedentes constitucionales en la Política Pública de Planeación Urbana. 12, 33-49. Recuperado de:

<http://revistas.libertadores.edu.co/index.php/ViaIuris/article/view/96>

Vásquez Santamaría, J. E. (2015). *Aproximación constitucional e internacional al ambiente como determinante jurídico para los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en Colombia*.6, 33-70. Recuperado de:

<https://icesi.edu.co/revistas/index.php/precedente/article/view/2104>

Vásquez Santamaría, J. E. (2015). *El referencial sociojurídico para la política pública de planeación urbana en Medellín*. Recuperado de:

<http://www.uam.edu.co/medellin/wp-content/uploads/2018/05/referencial-sociojuridico-final.pdf>

Referencias a Anexos y Apéndices

- Anexo 1:** Vélez Jaramillo, J.A. (2015). Ajustes según observaciones al Plan Parcial La Aurora, proceso de concertación de asuntos ambientales.
- Anexo 2:** Secretaría de Planeación de Manizales. (2012). Resolución 1575 de 2012, por medio de la cual se expiden las determinantes para formulación del Plan Parcial en suelo de expansión sector La Aurora.
- Anexo 3:** Corpocaldas. (2012). Términos de referencia del componente ambiental para la concertación del Plan Parcial La Aurora, radicación 04482
- Anexo 4:** Corpocaldas (2015). Acta de concertación asuntos ambientales Plan Parcial La Aurora.
- Anexo 5:** Curaduría Segunda de Manizales. (2017). Licencias de urbanización y construcción para el proyecto La Aurora.
- Anexo 6:** Alcaldía de Manizales. (2015). Decreto 0289 de 2015, mediante el cual se adopta el plan parcial en suelo de expansión urbana sector La Aurora.
- Anexo 7:** Ministerio de Vivienda. (2017). Radicados 2017ER0100519 y 2017ER0096523, resuelve consulta sobre planes parciales y licencias urbanísticas.
- Anexo 8:** Gómez, A. *et al.* (2012). Demanda de Acción Popular.
- Anexo 9:** Corporación Autónoma Regional de Caldas. (2003). Observaciones a las modificaciones del POT de Manizales.
- Anexo 10:** Tribunal Administrativo de Caldas. (2018). Audiencia de testimonios

celebrada el 24 de enero de 2018 dentro del proceso de Acción Popular identificado con el radicado 17001233300020120013700.

Anexo 11: Corpocaldas. (2012). Contestación de la demanda de Acción Popular.

Anexo 12: Corantioquia. (2016). Oficio 1612-8949 Advertencia PBOT – Incorporación suelo urbano.

Anexo 13: Centro de Estudios y Gestión de Derechos para la Justicia Espacial-JESPA. (2017). Coadyuvancia en Acción Popular.

Anexo 14: Clínica Socio Jurídica de Interés Público Universidad de Caldas. (2017). Escrito de Coadyuvancia en Acción Popular.

Anexo 15: Concejo Municipal de Manizales. (2012). Contestación de la demanda de Acción Popular.

Anexo 16: Construcciones CFC. (2012). Contestación de la demanda de Acción Popular.

Anexo 17: Tribunal Administrativo de Caldas. (2012). Auto que admite la demanda y niega medida cautelar.

Anexo 18: Tribunal Administrativo de Caldas. (2016). Auto que niega medida cautelar.

Anexo 19: Alcaldía de Manizales. (2015b). Decreto 0289 de 2015, medidas de amortiguación dentro del Plan Parcial.

Anexo 20: Corpocaldas. (2017). Respuestas a inquietudes ciudadanas planteadas en Cabildo Abierto.

Glosario de Siglas

CAR:	Corporación Autónoma Regional
CNRNR:	Código Nacional de Recursos Naturales Renovables
DMI:	Distrito de Manejo Integrado.
EOT:	Esquema de Ordenamiento Territorial
ESP:	Empresa de Servicios Públicos.
INDERENA:	Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente
LOOT:	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
OT:	Ordenamiento Territorial
PBOT:	Plan Básico de Ordenamiento Territorial.
PNN:	Parques Nacionales Naturales.
POT:	Plan de Ordenamiento Territorial.
PUG:	Proyecto Urbanístico General
SINA:	Sistema Nacional Ambiental
SINAP:	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SPNN:	Sistema Nacional de Parques Nacionales
UAESPNN:	Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia
UAU:	Unidad de Actuación Urbanística
UPA:	Unidades de Planificación Ambiental.
VIP:	Vivienda de Interés Prioritario
VIS:	Vivienda de Interés Social