

Transición del ordenamiento territorial y tratamiento del recurso hídrico: algunos determinantes desde el caso de Medellín*

Transition of land and water treatment resource: The case since some determinants of Medellín

Jorge Eduardo Vásquez Santamaría**

Resumen

En medio de la construcción doctrinal del derecho a la Ciudad, los municipios en Colombia atraviesan la primera transición general de las normas de planeación física y ambiental formalizada en los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) y los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), instrumentos principales para adelantar la citada planeación, identificados desde 1991 en la experiencia colombiana como los referentes formales irrenunciables para motivar la acción administrativa municipal en materia urbana. Ambos reflejan la evolución del ordenamiento jurídico en la medida que recogen sus fortalezas y debilidades, así como los fenómenos sociales y territoriales en el marco del modelo de planeación definido desde la Carta Política de 1991. Por ello son explicados como figuras que deben mantenerse para la planificación territorial municipal, exaltando en ellos el recurso hídrico como variable ineludible, motivo que justifica abordar los referentes generales sobre cuencas y microcuencas hidrográficas para la planificación del territorio, y posteriormente hacer un análisis de su formalización a través de los procesos de planificación en Medellín.

Palabras Claves: Plan de ordenamiento territorial, plan de desarrollo municipal, ordenamiento territorial, municipio, recurso hídrico.

Abstract

From the doctrinal construction of the right to the city, municipalities in Colombia cross the first general transition rules formalized physical and environmental planning in the Municipal Development Plan (MDP) and the Land Management Plans (POT), main instruments cited to advance planning, identified since 1991 in the Colombian experience as the indispensable formal references to motivate municipal administrative action in urban matters. Both reflect the evolution of the legal order as they collect their strengths and weaknesses as well as social and land under the planning model defined from the Constitution of 1991 events. Therefore are explained as figures to be maintained for the municipal territorial planning, highlighting the water in them as variable resource inescapable reason that justifies addressing general references on river basins and for spatial planning, and then to analyze its formalization through planning processes in Medellín.

KeyWords: Land use plan, the municipal development plan, land use, municipal, water resources.

** Abogado y Magister en Derecho de la Universidad de Medellín. Especialista en Docencia Investigativa Universitaria de la Fundación. Docente Investigador y líder del Grupo de Investigaciones Orbis Iuris de la Facultad de Derecho de la Fundación Universitaria Autónoma de las Américas. jorgevasquezantamaria@outlook.com

Recepción:
10 de junio de 2014

Revisión:
17 de junio de 2014

Aprobación:
27 de junio de 2014

* Artículo derivado del del proyecto de investigación "Referentes sociojurídicos de Medellín ante las transiciones legales para ordenar el territorio: segunda oportunidad para los planes de ordenamiento territorial de las ciudades en Colombia – segunda fase", adscrito al Grupo de Investigaciones Orbis Iuris de la Facultad de Derecho de la Fundación Universitaria Autónoma de las Américas, de Medellín. Línea de investigación "Derecho, conflicto e internacionalización".

Introducción

A partir de la pregunta de investigación ¿Cuáles son los referentes sociojurídicos determinantes para la formulación, adopción y ejecución de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) ante la primera transición normativa impuesta por el ordenamiento jurídico colombiano en el marco de la Constitución Política de 1991? se delimita una problematización sustentada desde los Derechos Humanos, toda vez que son categorías que han encontrado un entramado de realidades que atentan y desafían su salvaguarda en medio de fenómenos constantes, definidos por el devenir y la transformación en las diversas formas de organización de la vida social, para nuestro caso, en la Ciudad como una de dichas formas.

En ese contexto, la Ciudad como modalidad de organización de la vida social está caracterizada por la reconstrucción y recreación permanente a partir de la interacción intersubjetiva dotada de valor histórico cultural. En la Ciudad, los Derechos Humanos se entrelazan en realidades diversas por medio de las cuales se busca su legitimidad, se formaliza su demanda, se propone su consenso para su efectivización, se aprecia su desconocimiento y se viven sus violaciones. Es así que en nuestro tiempo la Ciudad se propone como un Derecho, en el sentido de desplegar lo urbano en tanto que lugar de encuentro, otorgando prioridad al valor del uso (Lefebvre, 1978, p. 138).

En su acepción de derecho la Ciudad ha sido definida como la posibilidad del cambio a la vida urbana, a la centralidad renovada, a los lugares de encuentros y cambios, a los ritmos de vida y empleos de tiempo que permiten el uso pleno y eterno de estos momentos y lugares (Granada Jaramillo, et.al, 2010 p. 61). La Ciudad como derecho se justifica desde la legitimidad que tenga el individuo para ejercer el derecho a exigir sobre la Ciudad, como manifiesta Maldonado Copello (1999:48) a ser un operador de democracia social. El derecho a la Ciudad se proyecta como

una exigencia que se manifiesta como forma superior a los derechos y que implica el derecho a la individualización en la socialización, a la actividad participante, a la apropiación distinta a la propiedad privada (Maldonado Copello, 1999, p. 50).

La Ciudad como derecho se verá caracterizada por la cultura y trayectoria jurídica de cada Estado en particular. Será enriquecida y delimitada desde su dimensión material, pero también definida a través de las formalidades que pregonan los acervos de la seguridad jurídica como camino para el reconocimiento y declaración de garantías, haciendo posiblemente de ella un objeto de regulación que sufra reducciones y mutilaciones en aras a la formalización y la inmadurez de su construcción como derecho.

En ese panorama, la cultura normativista de Colombia ha caracterizado la mayoría de los procesos de la vida de la Nación, pues todavía contempla esta postura como muy adecuada para la protección de bienes jurídicos, de los cuales hoy no escapa la Ciudad. En el escenario constitucional y jurídico, uno de los pilares más significativos previsto en la Constitución de 1991 es la organización del territorio, a partir del cual se formalizó un paso altamente significativo dentro de la historia constitucional y jurídica, que posibilitaría al Estado su construcción, organización y funcionamiento de forma pacífica después de décadas de conflictos provocados por la falta de acuerdo para definir un modelo central o federal; podría potenciar el desarrollo económico y social de las comunidades, promover el respeto por el pluralismo y la diversidad étnica y cultural, potenciar una cultura de participación democrática con alto sentido de acción política en la ciudadanía, y por tanto, construir el escenario de reconocimiento formal del derecho a la Ciudad.

Como objeto fáctico y conceptual de estudio, la Ciudad tiene naturaleza humana y cultural, en la que se generan y recrean referentes sociojurídicos trascendentes para la definición

del ordenamiento jurídico que regula el ordenamiento del territorio. Las proximidades y distancias entre la Ciudad como construcción y devenir de realidades individuales y colectivas, como derecho potencialmente validado desde su dimensión material y formal, como escenario de participación que dota de sentidos al territorio y lo hacen una construcción humana, saltan a la vista en la experiencia municipal colombiana desde distintos componentes que se encuentran ante el primer proceso de reformulación de los POT, normas sometidas al cumplimiento de la vigencia máxima reconocida por la ley 388 de 1997¹.

1 ARTICULO 28. VIGENCIA Y REVISION DEL PLAN DE ORDENAMIENTO. Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 902 de 2004. El nuevo texto es el siguiente: Los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión en concordancia con los siguientes parámetros:

1. El contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como mínimo el correspondiente a tres (3) períodos 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.

2. Como contenido urbano de mediano plazo se entenderá una vigencia mínima correspondiente al término de dos (2) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, siendo entendido en todo caso que puede ser mayor si ello se requiere para que coincida con el inicio de un nuevo período de la administración.

3. Los contenidos urbanos de corto plazo y los programas de ejecución regirán como mínimo durante un (1) período constitucional de la administración municipal y distrital, habida cuenta de las excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza de las actuaciones contempladas o de sus propios efectos.

4. Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan.

No obstante lo anterior, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado.

5. Las autoridades municipales y distritales podrán revisar y ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial o sus componentes una vez vencido el período constitucional inmediatamente anterior.

En las revisiones de los Planes de Ordenamiento se evaluará por los respectivos Alcaldes los avances o retrocesos y se proyectarán nuevos programas para el reordenamiento de los usos de servicios de alto impacto referidos a la prostitución y su incompatibilidad con usos residenciales y dotacionales educativos.

Los POT se han convertido en uno de los mejores ejemplos de los avances jurídicos en materia de ordenamiento del territorio, especialmente en Medellín. Instrumentos propios de la autonomía municipal, son materialización de las prescripciones jurídicas que suponen la delimitación política y axiológica del principio de la organización política y territorial del Estado, y desde ellos, de la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales en las cuales la Ciudad se somete a procesos de formalización.

Con el cumplimiento de los años de vigencia legal, los POT obligan a las autoridades municipales a emprender los procesos de evaluación, ajustes y reformulación para una nueva vigencia, en medio de un país cuyas realidades han variado a grandes velocidades desde la promulgación de la Carta de 1991. Dentro de esta realidad, la formalización de los procesos de planificación del territorio establecen y explican la planificación del recurso hídrico como uno de los ejes transversales de la planificación de la Ciudad, en este caso, de Medellín, como uno de los componentes naturales del sistema estructurante² del espacio público.

De ello que se establezcan los alcances de la planeación urbana sobre el recurso hídrico a partir de los referentes formalizados por las últimas tres administraciones municipales en los PDM, y en los ajustes y reformas realizados durante la vigencia del POT, ambos instrumentos principales de planificación del territorio que efectivizan la autonomía del Municipio, y que están determinados por la transición de la legislación nacional en la materia.

2 El artículo 14 del Acuerdo Municipal 046 de 2006 dispone: Los sistemas estructurantes del ordenamiento territorial están conformados por los elementos físicos más determinantes en el territorio municipal y supra municipal que tienen incidencia en él, es decir, aquellos que lo articulan, direccionan, condicionan y soportan, bien sean de origen natural o artificial, e incluidos tanto los elementos de carácter público como de propiedad y gestión privada con significación colectiva (...). Los sistemas estructurantes generales constituyen en conjunto el sistema de espacio público global del municipio, que como tal es objeto especial de protección y consolidación con base en las disposiciones legales vigentes sobre espacio público.

Los resultados de investigación expuestos aquí se derivan de una metodología basada en el modelo cualitativo, en el que la experiencia del POT de Medellín se propone como un estudio de caso valioso que define una apuesta local desde la que se procura efectivizar dispositivos jurídicos previstos en el ordenamiento jurídico nacional. Una primera fase de la investigación construye el referente teórico necesario desde categorías de investigación predefinidas como la descentralización, la autonomía, el Municipio y el POT, todas desarrolladas a partir de una indagación documental sobre fuentes constitucionales, legales, reglamentarias, jurisprudenciales y doctrinales, basadas en los nuevos lineamientos del Estado Social de Derecho.

La estructura del escrito parte de los PDM y los POT como los instrumentos centrales de la planificación y gestión de la Ciudad dentro de la experiencia jurídica colombiana, ambos referentes de la práctica del ordenamiento del territorio, explicándolos como figuras que deben mantenerse en el proceso de planeación territorial municipal. Seguidamente se hace un abordaje general de los referentes jurídicos relacionados con el recurso hídrico en Colombia, para descender al análisis de su formalización a través de los procesos de planificación del territorio, que establecen y explican el aprovechamiento hídrico como uno de los ejes transversales de la organización territorial de la ciudad de Medellín.

La instrumentalización de la planificación de la ciudad en Colombia

El ordenamiento del territorio en Colombia no es una innovación de la Constitución de 1991, y con ello, la planificación territorial del recurso hídrico tampoco lo es. El ordenamiento del territorio ha estado presente a lo largo de la historia constitucional y normativa del país, principalmente centrada en las figuras de la función social de la propiedad privada y de la organización formal del territorio, para garantizar la función administrativa del Estado. Desde la

primera, la planificación territorial ha encontrado trascendentales insumos que potencian acciones administrativas. La viabilidad de los procesos expropiatorios sustentados a partir de motivos de utilidad pública para proteger la garantía del interés público sobre el privado, la prohibición de la confiscación, la regulación de la extinción de dominio, y la declaratoria de la construcción prioritaria, son algunos de los ejemplos que confluyen en la instrumentalización para la planificación y gestión territorial desarrollados a partir de la Constitución de 1991. Esto es, siendo figuras que fueron evolucionando en el ordenamiento jurídico de forma previa a la promulgación de la Carta de 1991, una vez dicha Norma Superior es expedida, se reúnen desde nuevas dimensiones con sus alcances y finalidad, como medios de protección y reconocimiento de derechos humanos en la Ciudad como ambiente para su efectivización.

Igual trayectoria se aprecia con la organización normativa del territorio para el cumplimiento de la función administrativa del Estado. La preexistencia de circunscripciones territoriales antes de la Constitución de 1991 degeneró en la estructuración jerárquica de entidades territoriales, a las cuales se debió asignar un cúmulo competencial específico para la gestión del territorio. Esta obligación fue cumplida de manera tardía, parcial, amplia y genérica con la expedición de la ley 1454 de 2011, que pretendió llenar la ausencia legislativa de las regiones y provincia como entidades territoriales, y de la cual se sostendrá su débil configuración como ley orgánica, en medio del avance de un marco normativo igualmente orgánico en materias directamente relacionadas con el ordenamiento territorial, como la prestación de servicios públicos³, las directrices para la formulación de planes de desarrollo⁴, el diseño del presupuesto público⁵, y el ambiente⁶.

3 Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

4 Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

5 Ley 225 de 1995, por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto.

6 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.



De esta manera Colombia cuenta con un panorama jurídico en el cual el ordenamiento del territorio es una materia con amplia herencia, que desde la Carta de 1991 puede potencializar distintas instituciones para la realización de los fines del Estado Social de Derecho. Entre dichas instituciones debemos mencionar las fortalezas desarrolladas desde la descentralización territorial, la autonomía de las entidades territoriales, la posibilidad del Estado para intervenir en el mercado del suelo, en la clasificación y usos del suelo, al igual que su facultad de participar en la plusvalía que genere con su acción urbanística.

Esas fortalezas se materializan parcialmente de manera primordial en el Municipio, denominado por la misma Constitución: (...) entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, le corresponde (...) ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes. (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 311).

Pero decimos que parcialmente puesto que el Municipio, a la luz de la transición del POT, recibió dichas atribuciones sin que las mismas hayan sido desarrolladas por una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial oportuna, concreta, completa, específica y expresa, lo que deja todavía como una posible omisión constitucional el mandato del artículo 288 que dispuso: "La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. (...) serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley." Sobre las apreciaciones de la debilidad de Ley 1454 de 2011 no es posible asegurar que sean la postura mayoritaria en el debate nacional, y tampoco se dirigen propiamente a su naturaleza de Ley de tipología orgánica, no obstante haber sido en algo desnaturalizada por la jurisprudencia

constitucional, como se verá. Las críticas van dirigidas a las discordancias que a partir de dicha naturaleza deja ver esta unidad normativa sobre la cual ha debido marchar uno de los pilares del Estado Social de Derecho previstos por la constituyente en la Carta de 1991.

La Ley 1454 de 2011 es para el caso de Colombia la expresión de una experiencia política cuestionable, y de una construcción jurisprudencial particular, que unidas motivan las apreciaciones que sobre ella recaen como Ley orgánica en ordenamiento territorial. Desde la experiencia política, la regulación del ordenamiento territorial en Colombia ha sido el camino de múltiples batallas legislativas que en últimas, dejan un panorama en el que han confluido intereses de todos los órdenes, matizados por las particularidades de la diversidad regional, el pluralismo y multiculturalidad poblacional, pero lejanos a la lectura de un desarrollo nacional. Al fracaso legislativo de más de una decena de proyectos de ley orgánica de ordenamiento territorial, la Ley 1454 moderó la materia a partir de varias figuras, pero en últimas, sin hacer mayores innovaciones ni corresponderse con una normativa necesaria para el país.

A la preexistencia del concepto de ordenamiento territorial fijado por la Ley 388 de 1997, la Ley 1454 propone uno nuevo con proyección nacional. Desde ello se genera la expectativa de un compendio normativo sólido en instrumentos y competencias que faciliten la realización de la finalidad de una institución jurídica como es el ordenamiento territorial conceptualizado a la luz de la Ley 1454. Con la nueva conceptualización se propone la planificación a cargo de entidades territoriales, que en la nueva ley son casi invariables, toda vez que se asegura la distribución de competencias ya realizada por la Constitución Política de 1991, radicadas principalmente en el Municipio y desarrollada por normas del régimen municipal como la ley 136 de 1994 y la ley 1551 de 2012, y no por una ley orgánica de ordenamiento territorial. El Municipio a falta de un referente

de competencias completo que superara la dispersión normativa, se ve en la necesidad de mantener su función a partir de la multiplicidad de leyes orgánicas preexistentes en materias afines.

Con la Nación se reafirman funciones que ha venido cumpliendo a partir de figuras como los Planes de Desarrollo Nacional y los CONPES, y para el Departamento se identifica en las normas un intento para su revitalización como entidad territorial luego de décadas de críticas por su cuestionado rol en el funcionamiento administrativo del país. De ello que la aparición residual de la región y la provincia no permita asegurar la naturaleza orgánica de las regulaciones que definen estas modalidades a partir del mandato constitucional que dispone su creación y normatización.

Sin hacer una regulación expresa y concreta de la provincia, la Ley 1454 de 2011 se reserva a someter la región a la voluntad política de los departamentos, tendencia característica de la Ley 1454 al proponer las regiones administrativas y de planificación, regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas, como esquemas territoriales posibles para promover el desarrollo de territorios menos prósperos, todas dependientes de la voluntad y la capacidad libre de entidades territoriales. Se observa que la posibilidad de los nuevos esquemas asociativos queda sujeta a las entidades territoriales tradicionales debido a tres ausencias: de la provincia, de las competencias para las regiones, y de nuevas y completas competencias para el Municipio. La debilidad reguladora en competencias para la totalidad de entidades territoriales previstas por la Carta de 1991, impide asegurar la realización efectiva de los principios generales dispuestos por el ordenamiento jurídico para el territorio en Colombia.

De otro lado debe hacerse una pequeña

referencia al desarrollo jurisprudencial de la materia a cargo de la Corte Constitucional, toda vez que aquí se sostiene la desnaturalización que la misma ha promovido frente a la exigencia de una ley orgánica para la materia. A pesar de lo dispuesto por el artículo 288 de la Constitución, la Corte ha elaborado una destacada línea a partir de la cual se desvirtúa la naturaleza orgánica de la Ley 1454. En sentencia C – 421 de 2012 bien dispone la Corporación:

En relación con las leyes orgánicas, la Constitución de 1991 establece un conjunto de reglas y criterios estructurales del concepto de "ley orgánica", entendida como un texto normativo dirigido a regular la actividad legislativa del Congreso sobre determinadas materias o contenidos preestablecidos de manera taxativa en la Carta Política. En tal sentido, mediante aquella se norma el núcleo esencial de la labor congresional en lo relativo a: (i) el reglamento del Congreso de la República y de cada una de las Cámaras; (ii) las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y (iii) del plan general de desarrollo; y las relativas a **la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales**. Son leyes especiales, mediante las cuales se reglamenta la adopción de otras leyes que versan sobre temas específicos, pero que no comparten su naturaleza jurídica, y por ende, no pueden ser modificadas ni derogadas por las leyes ordinarias que se sujetan a ellas. (Subrayas fuera de texto original).



Y más adelante sostiene en la misma sentencia:

c. "La duda en el caso de si una determinada materia tiene reserva de ley orgánica o no, debe resolverse a favor del legislador ordinario, por dos razones fundamentales: la cláusula general de competencia del legislador y por las limitaciones de las leyes orgánicas que constituyen un límite al proceso democrático". d. "No todas las materias sobre las entidades territoriales están sujetas, desde el punto de vista material, a la reserva de la LOOT. Por lo tanto, el legislador ordinario tiene plena competencia para regular los temas no sujetos a reserva" e. "(...) la Constitución no prohíbe que una misma ley contenga materias orgánicas y temas de la ley ordinaria, siempre y cuando estos guarden una conexidad temática razonable (CP art. 158.)".

La salvedad jurisprudencial argumentada por la Corte Constitucional se ha presentado, principalmente para el ordenamiento territorial, y la excepción es recalada en sus sentencias solo frente a dicha materia. Desde esa salvedad sobresale como la Corte Constitucional asume que las competencias de las entidades descentralizadas territorialmente no dependen de una ley orgánica de ordenamiento territorial, más no condiciona a que dichas competencias provengan de leyes de esa tipología mientras que la Constitución Política si lo hace. Por el contrario remite a la competencia general del legislador ordinario la regulación de las competencias por medio de leyes de tipo ordinario que en posteriores sentencias la misma Corte ha declarado inexecutable, como fue el caso del artículo 7 de la ley 388 de 1997 a través de la sentencia C – 795 de 2000:

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. (...)

La ley ordinaria no puede, en consecuencia, dejar de lado los requisitos concurrentes que deben reunirse para dictar normas orgánicas, puesto que estos no son dispositivos sino imperativos y se imponen al Congreso, que mal puede intentar canjearlos con mecanismos de concertación plasmados en las leyes ordinarias que expida.

De ello que el escenario de la transición normativa de los POT en las ciudades de Colombia se defina inicialmente por una serie de fortalezas representadas con la organización descentralizada a nivel territorial, que dota las entidades territoriales de autonomía, principalmente al Municipio, posibilitando su intervención en el suelo, pero carente de competencias que permitan el cumplimiento de la función pública del urbanismo, y con la ausencia de la región y la provincia como entidades territoriales.

Sin embargo las funciones territoriales están definidas, y para ello tanto la Constitución y las leyes han suplido el referente de competencias en materia de ordenamiento territorial que garantice al Municipio su buen desempeño. No podría haber omitido dicha entidad el cumplimiento de sus funciones, y ante la ausencia de competencias expresas asignadas por ley, se ha encontrado en las normas una serie de referentes para la planificación del territorio municipal, las cuales se materializan principalmente en las figuras de los PDM y los POT.

La planificación del territorio municipal encuentra así una segunda característica que define las experiencias de gobernabilidad municipal: la planificación del Municipio, que engloba su dimensión física, espacial, social, económica, y ambiental, y en esta última tradicionalmente la del recurso hídrico, corre por cuenta de dos planes con distintas regulaciones a partir de los cuales se desprenden otros cuyas ejecuciones son sectoriales, esto es, una planificación desde instrumentos.

El PDM cuenta con un referencial basado en la ley orgánica 152 de 1994, es una figura anterior al POT, lo que acredita más trayectoria, y se caracteriza por una obligada dependencia a los planes de superioridad jerárquica gubernamental, lo que por mandato legal, condiciona tanto sus alcances y contenidos, como los del POT, toda vez que tanto la ley 152 de 1994 como la ley 388 de 1997, disponen su necesaria coherencia y articulación.

La ley ubica una serie de artículos para la definición, formulación, autoridades, ejecución y evaluación del plan nacional como referencia general para los planes de menor jerarquía, esto es, los de las entidades territoriales, que quedan sometidas al siguiente tenor: "Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar la coherencia" (Ley 152, 1994, artículo 2).

El PDM es el plan por medio del cual se hace la planificación económica y social por parte de una entidad pública. Younes Moreno (1998:407) lo explica con base en el artículo 339 de la Carta de 1991, como un instrumento compuesto por una parte general y un plan de inversiones, en la primera se trazan los objetivos a largo plazo y las prioridades de mediano plazo, junto con las orientaciones generales de la política social, económica y ambiental, y en el segundo el plan de inversiones públicas.

Por su parte el POT es una figura más nueva y reducida al ámbito municipal para la planeación física, espacial y también ambiental de la jurisdicción. Ángel Bernal (2001, p. 81) lo define como "el instrumento rector del ordenamiento del territorio, pues permite planificar, prever y ordenar su desarrollo para un lapso relativamente largo". Es el plan que según Salazar Ferro (2010, p. 22) sostiene "la definición de un modelo territorial como futuro deseable para el municipio"; y se concreta en términos normativos desde el artículo 9 de la ley 388 de 1997, como "el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.", y desde el artículo 5 del decreto 879 de 1998, se completa con: "(...) deberán ser el producto de una efectiva participación de los diferentes actores sociales relacionados con la dinámica territorial. Para ello, la administración municipal o distrital deberá garantizar la participación y la concertación en la formación del plan."

Ambos instrumentos son los principales medios de planificación municipal durante los últimos años en Colombia. Si bien representan para el poder municipal el desafío de mantener su armonización y articulación para garantizar una adecuada gobernabilidad, no puede atribuirse a ellos los profundos errores y



vulneraciones en las jurisdicciones de las ciudades. Su naturaleza legal instrumental esta potencializada para hacer de ellos mecanismos integrales, de consenso y de materialización de una nueva planeación, no tradicional y unidireccional desde el poder gubernamental, sometido a trasfondos políticos como aún se evidencia en muchas ciudades del país.

Estos instrumentos, principalmente los POT, cuentan con un referente claro en las materias a las cuales debe someterse la planificación territorial a cargo de los municipios, aspecto que en la actual transición de dichas normas, y la obligatoriedad de evaluarlas para su ajuste y reformulación, develan las potencialidades no explotadas, o aminoradas, en el ámbito municipal.

Para nuestro caso partimos de las siguientes: hablamos de un instrumento de planificación consensuado por medio de participación ciudadana, que asume como objeto al territorio en su dimensión sociocultural de ciudad, esto es, abarca las dimensiones del suelo urbano, expansión, rural, suburbano y de protección desde particularidades específicas, por lo que es el instrumento central y guía para la consecución de los fines del ordenamiento territorial, el cual es en su conjunto función pública urbana.

Dichos fines están detallados en los artículos 1 y 3 de la ley 388 de 1997, los cuales pueden ser resumidos en el establecimiento de mecanismos para que el municipio promueva el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes. Garantizar la utilización del suelo conforme a la función social de la propiedad, hacer efectivos los derechos a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, velar por la creación y la defensa del espacio público, y por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las

autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, y facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales. Todos estos objetivos conducen a un bosquejo que, desde la formalidad jurídica, comienza a trazar los alcances concretos del derecho a la Ciudad.

Recurso hídrico en los instrumentos de planificación territorial

La gestión del territorio, abarca desde las finalidades previstas en la ley, distintas materias que deben ser planificadas en los instrumentos que igualmente el ordenamiento jurídico prevé para ello. Afirmamos con esto que las referencias normativas definen el contenido material de los instrumentos de gestión no solo desde la difusa atribución de funciones ante la ausencia de una Ley Orgánica, sino también desde las materias que se establecen a cargo de los instrumentos de gestión municipal, entre las cuales se encuentra el recurso hídrico.

Por ello que en la ciudad colombiana la ausencia de la ley orgánica de ordenamiento territorial que debe explicitar las competencias del Municipio sobre materias específicas de planeación, no ha impedido que los instrumentos de gestión y financiación del suelo promuevan las acciones y actuaciones urbanísticas a cargo de estas autoridades, a través de las funciones atribuidas de forma directa por la Constitución Política de 1991, y los fines y objetivos que la ley ordinaria 388 de 1997 trazó para el ordenamiento del territorio urbano.

Los municipios, principalmente en los POT, y secundariamente en los PDM, deben acoger la planeación territorial desde su dimensión ambiental, sin ser, como se vio, una materia exclusiva de dicha función, y en ella, se contemplan los distintos recursos naturales, a la par de los artificiales, paisajísticos, entre otros. Ingresamos en un espectro en el cual el ambiente es una dimensión territorial multifacética, comprendida como un conjunto de variables

interrelacionadas por los instrumentos de gestión, que puede coincidir desde categorías como recurso, patrimonio o paisaje.

En la transición normativa que viven los POT, el recurso natural trae a la mesa la obligación constitucional de “proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación” (1991: artículo 8) y de “planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución” (1991: artículo 80). Dichas obligaciones se atribuyen a los Municipios, quienes por mandato constitucional tendrán que “Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural. (1991, Artículo 313, 9) algo que desarrolla la ley 388 para la formulación de los POT, al sostener la materia como un condicionante de la planeación, al tiempo que es un objeto de la misma.

Desde el artículo 3 numeral 2 de esa ley se requiere al Municipio “Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.”; y al mismo tiempo, se le impone el sometimiento a normas de superior jerarquía al momento de formular, ajustar y evaluar un POT.

La mayoría de dichas normas de superior rango son ambientales, como se aprecia en el artículo 10 de la ley 388 cuando se refiere a las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, incluyendo las expedidas por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales Renovables; las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, las disposiciones

producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, expresamente las referidas al manejo de las cuencas hidrográficas.

En este orden de ideas que la actual transición de los POT deba ser un mecanismo de convocatoria obligado para las autoridades ambientales competentes sobre las distintas jurisdicciones municipales, en aras a la coordinación, la subsidiariedad y la concurrencia. La importancia de su participación se expresa no solo desde la facultad de revisión para aprobación o devolución de los proyectos de POT, sino también en el desempeño del rol de garantes al ejecutar las acciones tendientes a ordenar y establecer las normas y directrices que siendo de superior jerarquía, deben asegurar el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción en los instrumentos de planeación territorial, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales (Ley 99, 1993, artículos 30 y 18).

Respecto a dichas normas y políticas, la transición normativa de los POT se cumple en el marco de un Plan Nacional de Desarrollo con alta intromisión en temas que son de órbita municipal. Este referente nacional que determina expresamente la coherencia del contenido de los PDM, enuncia en la ley 1450 de 2011 los nuevos términos para la declaración de interés público de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales (artículo 210), la aplicación de tasas retributivas (artículo 212), la solidaridad en la financiación de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas (artículo 213) y diversas competencias sobre recurso hídrico en cabeza del Municipio cuando adquiere la calidad de gran centro urbano, y de las Corporaciones Autónomas Regionales (artículos 214 a 216).

También deben las autoridades ambientales, conforme a la ley 99 de 1993, promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de

cauces y corrientes de agua, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción, en coordinación con los organismos directores y ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras, conforme a las disposiciones legales y a las previsiones técnicas correspondientes (artículos 30 y 19).

De las atribuciones mencionadas en las leyes generales, el recurso hídrico obliga una planeación a cargo de entidades territoriales y descentralizadas administrativamente, a partir de una función de coordinación y concurrencia que permita adelantar la ordenación y manejo de cuencas y microcuencas hidrográficas dentro de sus respectivas jurisdicciones, toda vez que es una materia transversal y reiterada para la ordenación del territorio.

En esta perspectiva deben los procesos actuales de formulación de POT revivir y efectivizar las normas que son de superior jerarquía en materia de cuencas hidrográficas, desarrolladas tiempo atrás por el Decreto 2811 de 1974 en sus artículos 11, 69, y 311 a 323, de los cuales se desprenden los Decreto 1604 de 2002 para la conformación de Comisiones Conjuntas para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas, y el Decreto 1640 de 2012 que reglamenta los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, derogado parcialmente por el Decreto 1120 de 2013.

Del compendio normativo reseñado se desprende para los POT el instrumento de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas (PIOM), en una relación condicionante de validez jurídica de este último frente al POT, aun siendo norma general de la planificación territorial municipal. Ello es así toda vez que el Decreto 1640 de 2012 lo define en su artículo 18 así:

Instrumento a través del cual se realiza la planeación del uso coordinado del suelo, de las

aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca entendido como la ejecución de obras y tratamientos, en la perspectiva de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura fisicobiótica de la cuenca y particularmente del recurso hídrico.

Pero al mismo tiempo, en su artículo 23, dispone que se constituye en norma de superior jerarquía y determinante ambiental para la elaboración y adopción de los POT según lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 388 de 1997, y que aprobado el PIOM que localice uno o varios municipios, estos deberán tener en cuenta en sus propios ámbitos de competencia lo definido por el Plan, como norma de superior jerarquía, al momento de formular, revisar y/o adoptar el respectivo POT con relación a la zonificación ambiental, el componente programático, y el componente de gestión del riesgo.

Recurso hídrico en la planeación territorial de Medellín

Para el periodo comprendido entre los años 2000 a 2003 correspondiente a la alcaldía de Luis Pérez Gutiérrez, quien ejecutó el programa de Gobierno "*Medellín Competitiva*", la ciudad contaba con el POT, Acuerdo 062 de 1999, el cual guardaría vigencia integral hasta casi la culminación de la administración "*Medellín, compromiso de toda la ciudadanía*" de Sergio Fajardo en el año 2006. Ese año fue revisado y ajustado, y generó como resultado el Acuerdo 046, norma que abarcó la administración de Alonso Salazar denominada "*Medellín es solidaria y competitiva*", cumpliendo en el 2011 la vigencia de los 12 años estipulada por la ley, representada en tres periodos administrativos constitucionales.

El Acuerdo 062 propuso un ordenamiento dirigido a construir la sostenibilidad del territorio, en el cual, en una visión reductora, buscó conjugar un manejo protector de potencialidades y debilidades de los recursos naturales, del ambiente y los elementos físicos vinculados al

territorio destinado al mejoramiento del entorno natural.

Recalcó su fundamentación en los principios de la ley 388 de 1997, de donde no sobra exaltar su sometimiento a la función tanto social como ecológica de la propiedad. Adicionalmente sobresale cómo la sostenibilidad ambiental es un principio del modelo de ocupación territorial, pero no se define allí, lo que exige retomar la disposición legal nacional (Ley 99, 1993, artículo 3) aspecto que compagina con la inherencia de la función ecológica de la propiedad privada.

A partir del modelo de ocupación contempló bordes verdes en la ladera oriental y occidental de la ciudad para frenar la expansión; y sobresale como buscó la orientación de crecimiento hacia adentro en zonas próximas al río Medellín, el cual se traza y se mantiene como el gran eje integrador espacial y ambiental del desarrollo urbano, desde el cual se potencializa el paisaje y espacio público.

Desde el sistema de espacio público propuso la integración efectiva de elementos naturales como los cerros tutelares y cuencas afluentes. En el imaginario de ciudad se propuso una ciudad ambientalmente sostenible y sustentable en la cual los procesos de ocupación del suelo y del crecimiento se debían dar en cabal armonía con la naturaleza y elementos espaciales.

No obstante estos propósitos encontraron en los años de vigencia del POT serios desafíos a cargo del sector de la construcción, donde el auge del mercado inmobiliario generó un incremento de construcciones con distintas finalidades, primordialmente la residencial en zonas que no se correspondían con el centro o la superficie del valle, atentando con la finalidad de hacer de Medellín una ciudad con modelo concentrado y no difuso. Este fenómeno exige dirigir la mirada a los Curadores Urbanos, funcionarios públicos descentralizados por colaboración, en quienes recae la labor de licenciar las obras de construcción y otras actuaciones urbanísticas.

A pesar de la presencia de estas realidades, el imaginario del río Medellín como principal eje ambiental se mantuvo en la norma y en el discurso de las autoridades municipales, siendo para la ciudad la arteria y eje principal de integración que debía estar transformado en un espacio público de primer orden. En este sentido el POT buscó la limitación del crecimiento de la ciudad sobre sus bordes, aspecto rescatable como protector y prevalente del ambiente al encontrar en su manifestación natural la delimitación espacial para controlar el crecimiento de la ciudad.

Por ello defiende el crecimiento hacia adentro, aspecto que debió orientar la vida urbana unida a los componentes estructurantes ambientales del territorio, en este caso, articulación al eje ambiental río Medellín. Ejemplo de la gestión urbana encaminada tanto al cumplimiento y acatamiento de esta política como a su trasgresión son los Planes Parciales. En el caso de los que materializaron la construcción para una ciudad concentrada están el de "Ciudad del Río", casi colindante con el río Medellín, ubicado en la zona sur de la ciudad; el "Plan parcial de mejoramiento integral del barrio Moravia 2005 - 2011" ejecutado en el norte, y la actual ejecución del Plan Parcial "Naranjal". De otro lado el Plan Parcial "Pajarito" y el de "Ciudadela Nuevo Occidente", son inevitablemente casos promotores de la expansión y difusión espacial de la ciudad.

También fue un objetivo valerse del sistema estructurante del espacio público para el equilibrio ambiental, para lo cual entre las políticas el POT trazó la reorientación de la relación ciudad-río, recuperando su valor ambiental y apropiación efectiva de espacio público. Sin embargo en este aspecto no se identifican avances significativos, y por el contrario el río viene siendo objeto de una privatización del espacio público en determinadas épocas del año, en las cuales se promueve la apropiación de algunos segmentos intervenidos por la Administración Municipal.

El POT pretendió integrar al desarrollo urbano las quebradas y cerros tutelares para mejoría del espacio público y calidad ambiental,



componentes que tendrían un destacado alcance a través del sistema estructural de espacio público. Este no es un único sistema, pueden ser varios, y en conjunto conforman el sistema de espacio público global del Municipio. Las acciones sobre este son la base para la aplicación del modelo de ocupación territorial al ser definidos desde las características del medio natural, por lo que el POT reiteró la importancia del río Medellín, destaca las cuencas orientales y occidentales, y las áreas de importancia ambiental, como los cerros tutelares.

No obstante diferenció entre componentes naturales y artificiales, estando entre los naturales el sistema hidrográfico, el cual estuvo integrado por los elementos hidrográficos que se asocian al río Medellín y a las cuencas de Santa Elena, Piedras Blancas, Doña María, la Iguaná y la Sucia. Al sistema se incluyen las áreas de conservación y fajas de retiro. Para ello dispuso de principios de manejo para el río y la quebrada la Sucia, las cuales hacen parte de los suelos de protección, privilegiando la conservación, rehabilitación y prevención de dichas áreas de retiro, de donde se desprende la reubicación de viviendas en zonas de alto riesgo.

Desde el manejo de retiros de corrientes como suelos de protección, debe exaltarse lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 19, donde media el criterio de seguridad como un parámetro de flexibilización frente a la urbanización irregular o asentamientos en zonas de riesgo, en la medida que no es unívoca la disposición, permitiendo juicios de valor en casos relacionados con la ubicación de la vivienda en relación con el afluente hídrico. Dispone además de los retiros del río Medellín, el manejo especial de corrientes naturales, y retiros de protección de estructuras hidráulicas. Estableció las quebradas abastecedoras del servicio de acueducto con la finalidad de establecer las zonas de adquisición de predios para acueductos municipales y veredales. Es particular como todas las quebradas citadas en el POT de 1999 tienen origen en los corregimientos, lo que justificaría

la radicalización de la clasificación de suelos de protección en esas zonas de la ciudad.

Con la revisión y ajustes aprobados en el año 2006, el POT contempló el recurso hídrico como un elemento determinante del modelo de la ocupación territorial al reforzar la política de crecimiento hacia adentro, redefiniendo al río Medellín como eje espacial y ambiental del desarrollo urbano, y un sistema de espacio público con incorporación efectiva de elementos naturales destacados y las quebradas afluentes del río con condiciones para ello.

El espacio público es priorizado en el suelo urbano, figura a partir de la cual se establece la integración del desarrollo urbanístico al sistema hidrográfico, el cual tiene su punto de origen en el suelo rural, que no es citado en la política de espacio público, con lo cual se traslada una limitación al componente hidrográfico en el suelo rural que se traduce en beneficios de desarrollo para los suelos urbanos, esto es, el suelo rural asume las cargas del sistema hidrográfico que unido a la prelación del espacio público, preferencia y posibilita el desarrollo urbanístico de la ciudad.

El modelo de ocupación territorial propuesto por el Acuerdo 046 se alcanzaría por medio de las acciones dirigidas al mejoramiento, preservación, consolidación e integración del sistema estructurante de espacio público. Este sistema planea su composición a partir de los mismos componentes previstos en el Acuerdo 062 de 1999: un sistema hidrográfico, uno orográfico, y los ecosistemas estratégicos.

El sistema hidrográfico retomó la cuenca del río Medellín como integrador junto con las cuencas de las quebradas Santa Elena y Piedras Blancas en el Oriente; e Iguaná, La Sucia y Doña María en Occidente. Se fijan los principios de manejo, se destacan las actividades de manejo hidrográfico limitadas a la conservación, rehabilitación y prevención, exaltando que los retiros de corrientes de agua se clasifican como suelos de protección. Puntualiza sobre estas

fajas la prohibición del cambio de zona verde a piso duro así como la construcción de kioscos, antenas, piscinas, placas o zonas deportivas, entre otros, pero al igual que en el Acuerdo 062, prevalece el criterio de seguridad para ubicación de viviendas.

El Acuerdo 046 dispuso los manejos especiales de corrientes de agua, los retiros de protección a estructuras hidráulicas, y reitera el conjunto de quebradas abastecedoras del servicio de acueducto en los corregimientos. Adicionalmente desde su artículo 76 fija la expedición de un Plan Especial de Protección de Patrimonio Cultural, formalizado con el Acuerdo 023 de 2009, que incluyó el recurso hídrico dentro del Sistema de Bienes Inmuebles de Valor Patrimonial, como componente patrimonial paisajístico y ecológico, integrado por corredores articuladores, que desempeñan un rol justamente articulador para la configuración del sistema. De allí que con el recurso hídrico se aportara a la delimitación de corredores verdes urbanos y bióticos rurales, y a corredores construidos. Dichas modalidades se engloban como corredores articuladores del patrimonio ecológico y paisajístico, siendo espacios longitudinales materializados en corrientes de agua y retiros definidos por el POT, las fajas verdes de las secciones viales, y en suelo rural, las fajas de las cuchillas divisorias de corrientes de agua.

Conclusiones

Como una institución jurídica tradicional del ordenamiento jurídico colombiano, desde 1991 el ordenamiento territorial ha comenzado a ser potencializado en la esfera urbana. No obstante se mantiene la carencia de una ley orgánica de ordenamiento territorial, cuando la legislación define el ordenamiento del territorio como función pública genera parte de las condiciones necesarias para emprender acciones públicas, principalmente administrativas, destinadas a conseguir la efectivización de las potestades jurídicas subjetivas y colectivas que motivan y

componen los instrumentos de la planeación territorial urbana, principalmente el POT.

Con dichos instrumentos de planeación hemos avanzado en la definición objetiva del derecho a la ciudad. Es la ciudad la que se viene redefiniendo como lugar de encuentro y escenario de ejercicio político cuando se inserta la participación en los ejercicios destinados a definir el ordenamiento territorial urbano. Ello viene permitiendo reencuentros y vivencias con el lugar, asignación de sentidos y construcción de territorialidades, nuevos usos acorde con las necesidades, y en todo ello, potencialidades para hacer de la norma urbana municipal una guía efectiva para la recreación de la ciudad como forma de organización de la vida social.

La ordenación del territorio en la Carta Política de 1991 se asumió en el Estado Social de Derecho, y con base en avances jurídicos relacionados con la función de la propiedad privada, la prevalencia del interés público sobre el particular, la solidaridad y la corresponsabilidad, potencia la descentralización como un estructura estrategia propicia para la democratización en la formulación, adopción y ejecución de decisiones, de las cuales el POT debe ser exaltado como instrumento formal que ha conducido los caminos de las administraciones municipales y distritales los últimos doce años.

Pero si bien los esfuerzos por la efectivización de muchos de los derechos previstos en la Constitución y desarrollados por la legislación han fortalecido la gestión municipal a partir de instrumentos normativos para el ordenamiento del territorio urbano, tales como el POT, se estima que aun se desaprovecha la oportunidad de consolidar una mejor función pública a partir de la autonomía territorial. Se asegura lo anterior desde la ausencia de referentes jurídicos orgánicos que aseguren el cumplimiento de esa función, impidiendo el seguro fortaleciendo la descentralización administrativa y de la autonomía municipal.



A falta de seguridad jurídica proporcionada con una ley orgánica concreta para el ordenamiento territorial, y desde ella, para definir los temas y bienes jurídicos que deben ser objeto de desarrollo legislativo, de competencias para desplegar la acción, de institucionalidad que las ejecuten desde el nivel nacional hasta el barrial, de la generación de las entidades territoriales previstas desde el constituyente de 1991 cuyo funcionamiento se prevé desde la concurrencia, la coordinación y la subsidiariedad, encontramos una realidad urbana en la cual la ciudad sigue posicionándose como objeto jurídico que reclama completar la regulación.

En este escenario los doce años del POT en Colombia se cumplieron desde ejercicios municipales diversos que caracterizan las trayectorias de ordenamiento territorial de centros urbanos que han emprendido el cumplimiento de ese ordenamiento a partir de las áreas que por ley le son determinantes por superioridad jerárquica, así como por sus objetivos y fines, todos ellos plasmados formalmente en el POT.

La formalización de los áreas jurídicas desde las cuales se reconoce la protección de derechos humanos en las normas urbano territoriales, dan cuenta de un desarrollo que, también desde lo formal, es valioso. Se destaca un reconocimiento significativo sobre lo ambiental, la movilidad, el patrimonio y la prevención de riesgo, como las áreas más explícitas. Sin embargo, el alcance y la materialización fáctica de dichas disposiciones de superior jerarquía para el ordenamiento territorial urbano es reducido si se retoma el ámbito de los 12 años de vigencia del POT como principal instrumento de regulación espacio territorial.

En el caso de la ciudad de Medellín, si bien el ordenamiento del recurso hídrico refleja una positiva aproximación al reconocimiento y regulación formal que el Municipio, de manera secuencial y articulada, hizo desde muchas de las disposiciones jurídicas que regulan el ámbito ambiental, no logra evidenciar hechos por

medio de los cuales se haya dado prevalencia o prioridad a planes, programas, proyectos o inversiones para el manejo y ordenación de cuencas y microcuencas.

El ordenamiento de las cuencas y microcuencas en la transición del POT de Medellín permite establecer como referente sociojurídico determinante en la experiencia de formulación, elaboración y ejecución de dicha norma, que el recurso hídrico ha desempeñado principalmente un rol orientador para la organización del sistema estructurante, más no propiamente efectivizador de derechos de tipo particular o colectivo. Muestra de ello es la trascendental importancia conferida por la norma al río Medellín como corredor multimodal y eje articulador del territorio. Desde la cuenca del río Medellín se ha mantenido en los años de vigencia del POT, la proyección de un modelo de ciudad compacta, pero centrada en usos residencial, comercial y mixto del suelo, sin establecer referencias sostenidas relacionadas directamente con aprovechamiento, conservación y/o recuperación del recurso hídrico ni tampoco con su goce como modalidad de espacio público.

A la importancia conferida a la cuenca del río Medellín, el POT ha vinculado una serie de microcuencas de relevancia, cuyo valor está relacionado con el sentido conferido al río Medellín, a ser el recurso desde el cual se integra el sistema hidrográfico del sistema estructurante de la ciudad. Para ellas debió operar la implementación de planes de manejo y ordenación de cuencas, los cuales como referentes de superioridad jerárquica para el POT, no son identificados dentro de la experiencia que transita a una nueva norma municipal.

Finalmente, como componentes del sistema del espacio público, el recurso hídrico no da cuenta de acciones administrativas prioritarias y/o exclusivas de intervención o manejo de las cuencas y microcuencas, reservándose a cumplir un rol de criterio auxiliar que ayuda a efectivizar otros derechos, como sucede en el

caso del criterio de seguridad para la ubicación de viviendas, y el desarrollo de infraestructura para la movilidad.

Referencias

Younes Moreno, D. (1997) Derecho Constitucional Colombiano. Bogotá: Legis.

García Bocanegra, J. C. (2010) Experiencias de gestión urbana reciente en Medellín: Iniciativas Públicas. En: Las ciudades del mañana. Gestión del suelo urbano en Colombia. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Ángel Bernal, M. L. (2001) El Curador Urbano. Bogotá: Señal Editora Ltda. Constitución Política de la República de Colombia. (1991).

República de Colombia. Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1454, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

República de Colombia. Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1450, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014

República de Colombia. Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388, Por el cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 3 de 1991, y se dictan otras disposiciones.

República de Colombia. Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 99, 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, y se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA.

República de Colombia. Rama ejecutiva del poder público. Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2012). Decreto 1640, por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones.

República de Colombia. Concejo de Medellín. (2009). Plan especial de protección del Patrimonio Cultural Inmueble del Municipio de Medellín.

República de Colombia. Corte Constitucional de la República de Colombia. Sentencia C – 790 de 2002. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

República de Colombia. Corte Constitucional de la República de Colombia. Sentencia C – 540 de 2001. Magistrado Ponente: Jaime Córdova Triviño.

República de Colombia. Corte Constitucional de la República de Colombia. Sentencia C – 421 de 2012. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

Forma de citar: Vásquez, J.E. (2014). Transición del ordenamiento territorial y tratamiento del recurso hídrico: algunos determinantes desde el caso de Medellín. CES *Derecho*, 5(1), 165-180.

