



ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA DE PROYECTOS DEL TERRITORIO Y VALUACIÓN INMOBILIARIA

“Principio de No Regresión Ambiental aplicado al cambio de uso de suelos del Sector La Aurora de la Ciudad de Manizales”

Abg. Luisa María Restrepo Alzate

Arq. Juan Sebastián Gutiérrez Hoyos



**Universidad[®]
Católica
de Manizales**

VIGILADA Mineducación

*Obra de Iglesia
de la Congregación*



Hermanas de la Caridad
Dominicas de La Presentación
de la Santísima Virgen

“Principio de No Regresión Ambiental aplicado al cambio de uso de suelos del Sector La
Aurora de la Ciudad de Manizales”

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Especialista en
Gerencia de Proyectos del Territorio y Valuación Inmobiliaria

Asesor:

Arq. Esp. Andrés Felipe Pineda Suárez.

Autores:

Abg. Luisa María Restrepo Alzate

Arq. Juan Sebastián Gutiérrez Hoyos

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE MANIZALES

FACULTAD DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA

ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA DE PROYECTOS DEL TERRITORIO Y VALUACIÓN
INMOBILIARIA

MANIZALES

2022

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS.

A Dios por permitirme vivir esta experiencia, a mis padres por estar siempre para mí, a mi compañero Juan Sebastián Hoyos por el buen trabajo hecho y, principalmente, a Andrés Felipe Parra mi esposo, por apoyarme en este proceso, por ser mi compañero de vida y por ser quien me alienta y motiva a superarme cada día.

Luisa María Restrepo Alzate.

Este presente trabajo se lo quiero dedicar en primera instancia a Dios, después a mi familia, amigos y a mi compañera Luisa María Restrepo, por el excelente equipo que se ha conformado para culminar en este presente trabajo, así pues, es el fruto de mucho sacrificio y dedicación y, por último, a la Universidad Católica de Manizales y a su equipo de profesores, los cuales nos brindaron su conocimiento y acompañamiento durante esta etapa de formación. A todos ellos muchas Gracias.

Juan Sebastián Gutiérrez Hoyos.

La correspondencia relacionada con esta investigación debe ser dirigida a: Luisa María Restrepo Alzate y Juan Sebastián Gutiérrez Hoyos; Contacto: luisarestrepo_@hotmail.com y arq.juasebastian.gutierrez@gmail.com

Copyright © 2022 por Todos los derechos reservados.

TABLA DE CONTENIDO.

1.	RESUMEN.....	9
2.	ABSTRACT	10
3.	INTRODUCCIÓN.	11
4.	JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.	14
5.	PREGUNTA.	16
6.	OBJETIVOS.....	16
	a. Objetivo general.....	16
	b. Objetivos específicos.....	16
7.	MARCO TEÓRICO o CONCEPTUAL.	17
	a. Antecedentes	17
	b. Bases Teóricas	23
8.	MARCO CONTEXTUAL.	29
	a. Generalidades.	29
	b. Suelo de protección ambiental.	33
	c. Condiciones jurídicas y urbanas derivadas en la afectación del Principio de No Regresión Ambiental como consecuencia del cambio de uso del suelo del Sector La Aurora de la ciudad de Manizales.	38

9.	MARCO REFERENCIAL.....	44
10.	MARCO METODOLÓGICO.	53
	a. Enfoque de la investigación.....	53
	b. Tipo de investigación.....	53
	c. Fuente de información.	53
	d. Técnicas de recolección de información.....	57
11.	PROCESAMIENTO DE DATOS.	58
	Postura Abogada Laurent Cuervo:	58
	Postura Abogado Óscar Márquez:	59
	Postura Hugo León Rendón - delegado CORPOCALDAS -:	61
12.	RESULTADOS Y CONCLUSIONES	64
13.	BIBLIOGRAFÍA.....	67
14.	ANEXOS.	69

LISTA DE ILUSTRACIONES.

Ilustración 1. Trámites de licencias de urbanización del proyecto inmobiliario TierraViva Biocidadela.	15
Ilustración 2. Línea de Tiempo, Génesis del Principio de No Regresión Ambiental derivado de los Principios de Progresividad y de Desarrollo Sostenible.	24
Ilustración 3. Fin del Principio de No regresión Ambiental.	27
Ilustración 4. Aplicación del Principio de No Regresión Ambiental.....	28
Ilustración 5. Localización general del proyecto urbanístico TierraViva Biocidadela.	29
Ilustración 6. Vista de la Reserva Forestal Protectora de Río Blanco y Quebrada Olivares, del Plan Parcial La Aurora y de la Zona con Función Amortiguadora.	30
Ilustración 7. Localización del proyecto urbanístico Tierra Viva Biocidadela respecto de la Reserva Forestal Protectora de Río Blanco y Quebrada Olivares.	31
Ilustración 8. Localización de la Reserva Forestal Protectora de Rio Blanco y Quebrada Olivares.....	34
Ilustración 9. Servicios Ecosistémicos.	36
Ilustración 10. Actuaciones Jurídicas.....	41
Ilustración 11. Actuaciones Urbanísticas.....	43
Ilustración 12. Delimitación Propuesta Para el POT 2019.	45
Ilustración 13. Proyecto interior de Reserva Thomas Van Der Hammen.....	46

Ilustración 14. Traslape de la Reserva Forestal del Pacifico.	48
Ilustración 15. Comparativo de casos.	49
Ilustración 16. Fuente de información.	54
Ilustración 17. Ilustración 15. Representación respuestas entrevistados.....	63

1. RESUMEN.

El conflicto jurídico y urbanístico derivado de la discusión sobre la continuidad del proyecto inmobiliario TierraViva Biocidadela en el Sector La Aurora de Manizales, generó la discusión de si es posible o no edificar en zonas cercanas a las calificadas como de protección especial, aun cuando legalmente se puede construir. Esto, tal como ocurre con la zona aledaña a la Reserva Forestal Protectora de Río Blanco y Quebrada Olivares. De ahí el motivo de esta investigación.

Este trabajo busca establecer las condiciones dadas a partir de la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial de Manizales mediante el Acuerdo 573 del 2003, que cambió de rural a expansión urbana el uso de suelo del Sector La Aurora, aledaña a un área que goza de protección ambiental, en desatención del principio de progresividad de derechos económicos, sociales y culturales y que representa una violación del Principio de No Regresión Ambiental, involucrando así una retrospección de los alcances inicialmente logrados en el componente ambiental. Para lo anterior se acudió al modelo cuantitativo con un enfoque descriptivo y causal comparativo que proporcionó el desarrollo de los objetivos planteados, así como la resolución de la pregunta de investigación.

El resultado obtenido demuestra que la decisión del Concejo de Manizales de cambiar el uso del suelo del sector La Aurora, reflejada en ese acuerdo, desconoció normatividad internacional y constitucional que respaldaban el Principio de Progresividad de los derechos mencionados -entre ellos el ambiente sano-, y con eso, vulneró el Principio de No Regresión Ambiental.

Palabras clave: Reserva Forestal Protectora, Principio de No Regresión Ambiental, Principio de Progresividad, Expansión Urbana.

2. ABSTRACT.

The legal and urban conflict derived from the discussion about the continuity of the TierraViva Biocidadela real estate project in the La Aurora Sector of Manizales, generated the discussion of whether or not it is possible to build in areas close to those classified as special protection, even when legally can build. This, as occurs with the area surrounding the Río Blanco and Quebrada Olivares Protective Forest Reserve. Hence the reason for this investigation.

The present work seeks to establish the conditions given from the modification of the Manizales Land Management Plan through Agreement 573 of 2003, which changed the land use of the La Aurora Sector -from rural land to urban expansion-, an area surrounding an area that enjoys environmental protection and that fulfills a buffer function, through which there was a transgression of the Principle of Environmental Non-Regression, thus involving a retrospection of the scope initially achieved in the environmental component. For the above, the quantitative model was used with a descriptive and causal comparative approach that provided the development of the stated objectives, as well as the resolution of the research question.

The result obtained shows that the decision of the Council of Manizales to change the land use of the La Aurora sector, reflected in that agreement, disregarded international and constitutional regulations that supported the Principle of Progressivity of the aforementioned rights -among them the healthy environment-, and with that, he violated the Principle of Environmental Non-Regression.

Key words: Protective Forest Reserve, Principle of Environmental Non-regression, Principle of Progressivity, Urban Expansion.

3. INTRODUCCIÓN.

El Sector La Aurora de la ciudad de Manizales, en lo que tiene que ver con la vocación de su suelo, ha sufrido diversos cambios puesto que ha variado de uso, pasando de suelo rural a suelo de expansión urbana para, luego, retornar a sus inicios, esto es, tornar a suelo rural.

El comienzo de esta travesía se remonta a la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial – POT a través del Acuerdo Municipal No. 573 del 2003, documento en el cual, en su artículo 7, el Concejo de Manizales, obviando lo que la Constitución Nacional y la normatividad internacional estableció sobre la progresividad de derechos económicos, sociales y culturales, declara zona de expansión urbana el Sector La Aurora, dejando atrás no solo el tratamiento anteriormente brindado como suelo rural, sino apartándose también de su inclusión en la Reserva Forestal Protectora de Río Blanco y Quebrada Olivares. Esta circunstancia, junto con otras actuaciones, derivó en la aprobación de la construcción del conjunto urbanístico denominado TierraViva Biocidadela, proyecto que para su desarrollo siguió los procedimientos y trámites establecidos en las prerrogativas normativas vigentes; trámites y procedimientos que se generaron como consecuencia de la modificación del suelo en mención.

No obstante, debido al medio de control de Nulidad simple instaurado en el año 2016 por el Centro de Estudios y Gestión de Derechos para la Justicia Espacial en contra el Municipio de Manizales por, según la parte actora, modificar el POT con violación de las normas estructurales del mismo y por desconocer, en dicha modificación, la función amortiguadora de la zona, en el pasado mes de julio, el Tribunal Administrativo de Caldas como órgano conecedor de la segunda instancia del proceso de referencia, en Sentencia 113 del 22 de julio de 2022 declaró la nulidad del artículo 7 del precitado acuerdo, lo que

significa el regreso del uso del suelo del Sector La Aurora, es decir, vuelve a sus inicios como suelo rural.

Con lo expuesto, la presente monografía de investigación se centra en establecer sobre la base del Principio de No Regresión Ambiental, como presupuesto constitucional, internacional y doctrinal con función de favorecimiento al ambiente, su aplicación o no en la primera mutación del uso de suelos del Sector La Aurora a través del Acuerdo No. 573 de 2003, en relación con el cambio del suelo que pasó de ser rural a ser expansión urbana y a su exclusión de la Reserva Forestal Protectora de Río Blanco y Quebrada Olivares. Esto, a partir de la identificación de las condiciones y/o actuaciones tanto jurídicas como urbanísticas que permitieron dicha transición en el uso de suelos.

Para lo anterior, se hará uso de la recolección de datos a través de información primaria como es el caso de las entrevistas realizadas a actores claves, así como el reconocimiento y análisis de información secundaria en relación con trabajos de investigación, disposiciones normativas, entre otros. En igual sentido y como ejercicio comparativo, se tomará como casos referenciales las situaciones ocurridas en la Reserva Thomas Van Der Hammen en la ciudad de Bogotá y en la Reserva Forestal del Pacífico en el municipio de Valencia, Córdoba.

Teniendo en cuenta lo dicho, el propósito de esta monografía consiste en establecer si el cambio que el Concejo Municipal de Manizales hizo del uso de suelo del Sector La Aurora, migrando de zona protegida a suelo de expansión urbana, constituyó una violación del Principio de No Regresión Ambiental al haber retrotraído los estándares de protección ambiental con que la zona liberada ya contaba.

De encontrarse probada la trasgresión del Principio de No Regresión Ambiental en el Sector La Aurora de Manizales, es posible que se abra más discusiones en torno a si la

desafectación de zonas de protección podría representar un retroceso ambiental que deba ser analizado. En ese orden de ideas y dado que el principio mencionado ha tenido poco desarrollo práctico en Colombia, este trabajo se hace necesario para aterrizar, desde el punto de vista práctico, el estudio que este principio ha tenido desde lo teórico.

El resultado de este ejercicio será de utilidad para la población en general, porque con él será posible establecer una fuente sustentada que sirva para identificar cuándo un cambio de uso de suelo en el país puede o no constituir una disminución o eliminación de grados de protección desde una esfera ambiental, tomando como referente postulados constitucionales e internacionales. En igual sentido, con la presente monografía se busca ampliar el conocimiento desde un enfoque práctico, de estudiantes y académicos, que pretendan investigar sobre asuntos urbanos con perspectiva ambiental.

Este trabajo partirá en primer lugar de un análisis jurídico y urbanístico de los antecedentes que generaron la discusión en torno al cambio del uso de suelo del Sector de La Aurora. Paso seguido, se hará una revisión del Principio de No Regresión en materia Ambiental para, posteriormente, determinar su aplicabilidad en el caso objeto de análisis. Previa exposición de los resultados se hará un análisis de las entrevistas realizadas y que fueron claves para la elaboración de las conclusiones.

Con las conclusiones finales de esta monografía se busca aportar al conocimiento urbanístico y ambiental, en especial porque con él se pretende reforzar desde lo pragmático los estudios que tradicionalmente han partido desde lo teórico en el análisis hecho del principio mencionado.

4. JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.

En el año 2003 el Concejo Municipal de Manizales expidió el acuerdo No. 573, documento a través del cual se decidió modificar el Plan de Ordenamiento Territorial vigente a través del acuerdo 508 de 2001, en el sentido de declarar como suelo de expansión urbana al Sector de La Aurora. Esto, a pesar de que internamente Colombia tenía acogidas normas internacionales que obligaban al Estado garantizar la progresividad de derechos económicos, sociales y culturales, en especial el derecho al medio ambiente sano, sector que venía siendo denominada hasta ese momento como suelo rural y que contaba con el calificativo de suelo de protección ambiental por hacer parte de la Reserva Forestal Protectora del Río Blanco y Quebrada Olivares. Esta medida contó con respaldo del hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible toda vez que, a través de la Resolución No. 196 de 2013, esta autoridad aprueba y ordena el registro de las áreas correspondientes al Suelo de Expansión Urbana de este sector.

Amparados en este cambio, con el fin de llevar a cabo el proyecto inmobiliario TierraViva Biocidadela, las sociedades a cargo, Construcciones CFC & Asociados S.A. y Vélez Uribe Ingeniería S.A. iniciaron el trámite respectivo de Licencia de construcción y sus derivados ante la Curaduría Segunda de Manizales, siendo, la Resolución No. 220004-2016 del 31 de mayo de 2016, el primer acto administrativo expedido por la misma entidad en aprobar el Plan de Urbanismo General del Proyecto - PUG y en conceder la correspondiente licencia de urbanismo de la Primera Etapa del proyecto en mención. Situaciones anteriores las que acreditaron el inicio de las obras de construcción del proyecto urbanístico en la zona ya declarada como de expansión urbana -Sector de la Aurora-. Lo anterior aun cuando dicha zona se encuentra contigua a la Reserva Forestal Protectora mencionada.

Ilustración 1. Trámites de licencias de urbanización del proyecto inmobiliario TierraViva Biocidadela.



Descripción. Gráfico que representa el estado actual de los 4 trámites de licencia ante la Curaduría Segunda de la Ciudad de Manizales iniciados por la sociedad constructora.

Fuente. Edición Propia.

Fecha. Septiembre de 2022.

Dicha situación, ha generado un amplio debate jurídico y urbanístico, en el sentido de si es o no viable adelantar un proyecto inmobiliario en una zona contigua a un espacio que cuenta con respaldo ambiental. Lo anterior, por cuanto el proyecto urbanístico se ubica en un área que cumple con función amortiguadora de la misma reserva, situación que, en principio, podría restarle propósito a esta zona pues de esa manera podría dejarse de mitigar los impactos negativos que los actos humanos podrían ocasionar en las zonas protegidas

5. PREGUNTA.

¿Cuáles fueron las condiciones dadas para que, a partir del cambio de uso de suelo del Sector La Aurora en la ciudad de Manizales derivado de la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial a través del Acuerdo Municipal No. 573 del 2003, se produjera una afectación al Principio de No Regresión Ambiental?

6. OBJETIVOS.

a. Objetivo general

Identificar las actuaciones jurídicas y urbanas entorno a la afectación del Principio de No Regresión Ambiental derivadas del cambio de uso de suelo del Sector La Aurora de la ciudad de Manizales en la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial a través del Acuerdo municipal No. 573 del 2003.

b. Objetivos específicos.

- Delimitar el Principio de No Regresión Ambiental a partir del enfoque jurídico-normativo tomando como referencia dos casos específicos, a saber: Reserva Thomas Van Der Hammen en la ciudad de Bogotá y Reserva Forestal del Pacífico en el municipio de Valencia, Córdoba.
- Identificar en el estudio de caso las condiciones jurídicas y urbanas derivadas en la afectación del Principio de No Regresión Ambiental como consecuencia del cambio de uso del suelo del Sector La Aurora de la ciudad de Manizales.
- Verificar mediante una consulta a expertos y presentar las conclusiones y resultados sobre la aplicación del Principio de No Regresión Ambiental en el área de estudio.

7. MARCO TEÓRICO o CONCEPTUAL.

a. Antecedentes

De acuerdo con lo dicho por la Corte Constitucional (Sentencia C-703, 2010) , la Constitución Política de 1991 es apreciada como una constitución ecológica dado el alcance primordial que le confiere a la protección ambiental y a las disposiciones normativas que la regulan. En el marco de esa regulación ambiental, el artículo 79 de esta constitución se encargó de decir que todo los que habiten dentro del territorio colombiano, tienen el derecho a contar con un ambiente sano y que, con motivo de eso, será obligación del Estado proteger dicho ambiente, conservar las áreas que cuentan con una protección ecológica y promover la educación frente a la protección ambiental. Parte de esa protección a cargo del Estado, se encuentra también instituida en el artículo 334 constitucional, cuando advierte que el Estado debe intervenir en el uso de suelo nacional.

De acuerdo con Néstor Javier Calvo (Calvo, 2011) la concepción del Estado colombiano como Social de Derecho, amplía la cobertura de los residentes en el territorio en lo que tiene que ver con derechos fundamentales, sociales, económicos y colectivos. Según ese mismo autor, esa prerrogativa se soporta, entre otras, en el principio de la dignidad humana (artículo 1 constitucional), los fines esenciales del Estado (artículo 2 constitucional), el acceso a bienes y servicios (artículo 334 constitucional), entre otras.

Siguiendo con ese mismo autor y, tomando como referencia lo anteriormente expuesto, la jurisprudencia constitucional ha establecido 2 tipos de deberes a cargo del Estado. El primero, tiene que ver con la obligación por parte del Estado de adoptar y ejecutar alternativas que aseguren la efectividad del principio de igualdad de condiciones y oportunidades, de manera que se pueda dar cumplimiento pleno de su compromiso con los habitantes de gozar progresivamente de los derechos económicos, sociales y culturales y; el

segundo, en cumplimiento de ese compromiso superior, abstenerse de desarrollar y ejecutar políticas que tornen regresivos esos derechos.

Esas asignaciones constitucionales al Estado, encuentran soporte en el desarrollo que internacionalmente ha tenido el principio de progresividad y que ha sido acogido por Colombia en atención del artículo 93 constitucional. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada internamente a través de la Ley 16 de 1972, estableció en su artículo 26:

“Artículo 26. Desarrollo Progresivo. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformados por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.”

En esa misma línea, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobada internamente por la Ley 74 de 1968, señala en su artículo 2.1.:

“1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.”

Finalmente, el Protocolo de San Salvador, aprobado internamente por la Ley 319 de 1996, dispuso en su artículo 1:

“Artículo 1. Obligación de adoptar medidas. Los Estados Partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se comprometen a adoptar las medidas necesarias, tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.”

La Corte Constitucional, haciendo un análisis del principio de progresividad en lo que tiene que ver con los derechos sociales, económicos y culturales, reiteró en la (Sentencia C-251 , 1997), que el deber de protección de dicho principio se refleja en la efectividad plena de esos derechos por parte de la población, derechos dentro de los que se encuentra, entre muchos otros, el poder contar con un medio ambiente sano y a que el Estado promueva su protección, preservación y mejoramiento.

Esa misma Corporación, en la (Sentencia C-671 , 2002), determinó que la instrucción de progresividad impartida al Estado conlleva que una vez se haya logrado un grado de protección frente a derechos sociales -como lo es el medio ambiente-, dicho nivel de protección no puede tener un retroceso, pues de lo contrario, la norma que establezca ese retroceso puede suponer un grado de inconstitucionalidad.

Por último, en la sentencia (Sentencia C-443, 2009), ese alto tribunal reiteró el alcance del principio de progresividad, indicando que el mismo debe ser analizado desde una dimensión dual. La primera, en el sentido de que la efectividad de los derechos

sociales, económicos y culturales requiere de una gradualidad; y la segunda, asociada al factor progreso, que conlleva que el Estado mejore de manera continua el goce de esos derechos por parte de las personas, factor este que supone que el Estado no podrá adoptar medidas regresivas que comprometan tales derechos, situación que no solo aplican para las facultades propias del legislador, sino también para el actuar de la administración y otras ramas de los poderes públicos.

Dada esa asignación del Estado de garantizar y asegurar el derecho al ambiente óptimo como derechos social, económico y cultural, es él quien debe establecer los parámetros y pautas que le permitan dar cumplimiento a esa orden constitucional. En el marco de esa instrucción superior, el Estado cuenta con plena facultad para “*planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; y de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.*” (Colombia, 1991)

Como lo plantea la Corte Constitucional, todo lo anterior se proyecta en aras de proteger los derechos de la comunidad donde el Estado debe evitar, por los medios posibles, que esa protección ambiental se retraiga (Sentencia C-123, 2014).

Para Mario Peña Chacón (Chacon, 2015), toda regresión en temas propios del ambiente va en contravía de lo que se define como protección ambiental, y por eso mismo, va en oposición, o incluso violación, del derecho al ambiente sano con que cuentan todos los habitantes. Según este autor, toda decisión por parte del Estado, reflejada en una norma o acto, que tenga como objetivo establecer o fijar una medida regresiva o que tenga como propósito afectar el ambiente en comparación con una situación anterior, debe ser calificado como un acto antijurídico.

Con esto, lo único que se busca es que se respeten y aseguren los niveles de protección adquiridos. Ángela Amaya Arias ha hecho un estudio sobre lo que puede entenderse por principio de no regresión en materia ambiental, tomando como referente el alcance dado a nivel internacional y constitucional. Según esta autora, el mismo hace referencia a la *“limitación a los poderes públicos, de disminuir o afectar de manera significativa el nivel de protección ambiental alcanzado, salvo que esté debidamente justificado.”* (Arias, 2015)

En este sentido, el conjunto normativo colombiano hace presencia en la regulación tanto de la explotación de los recursos naturales como *a contrario sensu* de la protección de los mismos. Es así como, actualmente, son diversas las autoridades ambientales encargadas de brindar tal reglamentación, ya sean de nivel nacional como departamental o local, tales como Ministerios, Corporaciones Autónomas Regionales, entre otros; siendo, en primera medida, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la autoridad encargada, entre otras, de:

“Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deterior antes o destructivas del entorno o del patrimonio natural” (Ley 99 , 1993).

Que los niveles de protección ambiental aplican, para el caso que ocupa, en zonas de reserva forestal protectora, donde, en los términos del Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015 artículo 2.2.2.1.2.3, estas zonas se definen como los espacios donde ecosistemas boscosos conservan su función primordial, independiente de que hayan sufrido cambios en su composición y estructura. Estos

espacios representan un alto nivel de importancia porque se busca que conserven un grado superior de recuperación, conservación, equilibrio y goce.

El Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio 1077 de 2015 en su artículo 2.2.2.1.3 ha determinado las categorías de protección de suelos rurales, estableciendo que las áreas de conservación y protección ambiental comprenden, entre otras, las zonas que son sujeto de medidas especiales de salvaguarda. Entre ellas se incluyen, por ejemplo, las áreas de reserva forestal.

Como quiera que el deber del Estado es proteger estas zonas para así garantizar el goce pleno de los derechos de los habitantes, es él quien debe empezar por establecer las limitaciones y restricciones que presentan los espacios del territorio calificados con esta categoría. El Decreto 1076 de 2015, en su artículo 2.2.2.1.3.12, establece afectaciones en lo que tiene que ver con el derecho de propiedad. Por su parte, la Ley 388 de 1997, en su artículo 35, señala que los suelos de protección, por sus características, no es posible que sean urbanizados. La excepción puede presentarse, por ejemplo, cuando el suelo rural se transforma en suelo urbano con fines de construcción, lo que se define, según la mencionada Ley 388, como suelo de expansión urbana.

La zona con función amortiguadora, según el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015 en el artículo 2.2.2.1.3.10, corresponde a la zona aledaña a los espacios de protección especial, y que tiene como objetivo principal disminuir los impactos negativos que los hechos del hombre ocasionan sobre estas áreas protegidas. Dentro de los objetivos que tienen las zonas con función amortiguadora, están contribuir a que las afectaciones exteriores no ingresen a los espacios de protección y viceversa.

b. Bases Teóricas

Al escuchar sobre el Principio de No Regresión Ambiental, se tiene entonces claro que se refiere a aquella prerrogativa de origen internacional, constitucional y doctrinal que busca establecer respeto por las dimensiones ambientales alcanzadas dada la calificación de derecho social, económico y cultural, así como evitar cualquier retroceso en las protecciones ambientales previamente alcanzada

Es así como, a partir de este principio, y atendiendo la restricción que se le atribuye al Estado, se logra establecer unos límites a toda reforma, modificación, cambio o alteración que pretenda destruir los niveles de protección y amparo ambiental ya obtenidos.

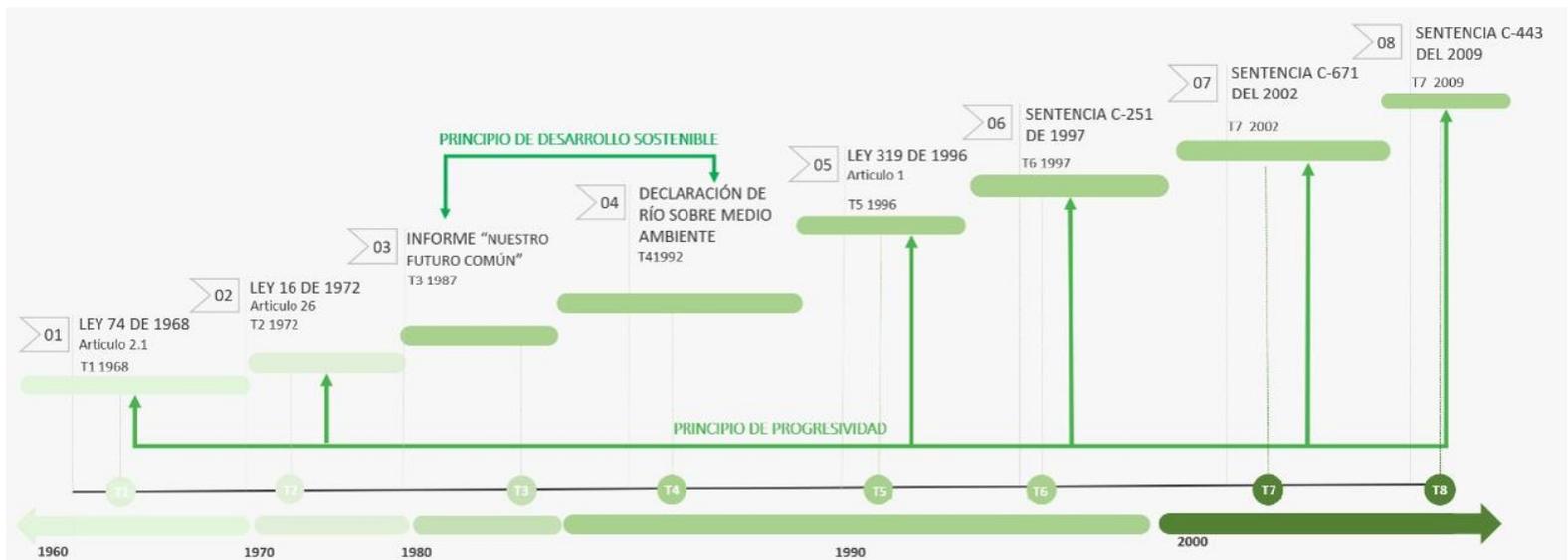
El precepto de No Regresión en materia Ambiental, también tiene como soporte el Principio de Desarrollo Sostenible, principio esbozado, primero, por el informe “*Nuestro Futuro Común*” en el año 1987 por la Comisión Brundtland, documento en el cual se formuló la posibilidad de alcanzar un crecimiento económico sustentado en políticas de sostenibilidad y; segundo, en La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, discurso celebrado en Río de Janeiro en el año 1992, siendo esta última conferencia aquel evento en el que se formalizaría su concepto.

Es así, como el Principio de Desarrollo Sostenible, incluye tres sistemas esenciales y de suma importancia para el crecimiento de toda sociedad, siendo estos sistemas el económico, el social y el ambiental.

Así mismo, este principio es definido como el desarrollo que satisface las necesidades del hoy sin poner en peligro la capacidad de satisfacer las necesidades de las generaciones venideras.

Ahora bien, conforme lo anterior y como ya se mencionó, también del Principio de Desarrollo Sostenible se deriva el Principio de No Regresión Ambiental, donde, la relación de ambos principios, se basa en el supuesto de sí existiese una derogatoria de una norma o precepto que protege al ambiente con la función de disminuir dicho grado de protección, se estaría vulnerando el fin del desarrollo sostenible, puesto que, se degradaría el medio ambiente y sus recursos naturales, siendo estos reducidos y empobrecidos para el goce, así como para la satisfacción las necesidades futuras.

Ilustración 2. Línea de Tiempo, Génesis del Principio de No Regresión Ambiental derivado de los Principios de Progresividad y de Desarrollo Sostenible.



Descripción. El origen del Principio de No Regresión Ambiental se remonta a lo planteado por el Principio de Progresividad, para luego, partir también del Principio del Desarrollo Sostenible.

Fuente. Edición Propia.

Fecha. Septiembre de 2022.

En palabras del profesor y jurista francés Michel Prieur, como mayor precursor del principio de No Regresión Ambiental, “*Se recurrirá a la formulación «principio de no regresión» para demostrar claramente que lo que está en juego es la protección de los*

avances alcanzados en el contenido de las legislaciones medioambientales.” (Priour, 2008).

Para Verónica Delgado en su escrito *“El principio de no regresión en el derecho ambiental chileno: Reconocimientos, contenido, alcances, versiones y límites”*:

“El principio de «no regresión» se configura como un nuevo principio del derecho ambiental. Si el derecho ambiental está destinado a garantizar la preservación, conservación y restauración del medio ambiente, junto con un desarrollo sostenible, a fin de hacer viable la vida en el planeta para las generaciones futuras, no es posible aceptar disminuir el nivel de protección.”
(Delgado, 2021)

Es así como el Principio de No Regresión Ambiental pretende salvaguardar el medio ambiente y todo lo que lo compone, inclusive en una perspectiva futura, de decisiones, ya sean políticas, administrativas, judiciales o legales, que determinen disminuir los grados de tutela ambiental adquiridos con anterioridad

María Agustina Paz expone el Principio de No Regresión Ambiental como aquel que nace de las necesidades de conservar no solo el interés colectivo existente hoy, sino el interés colectivo venidero; de allí el compromiso de siempre tener presente las generaciones futuras; consideraciones estas desprendidas y correlacionadas con el Principio de Desarrollo Sostenible.

En el mismo contexto, María Agustina Paz, siguiendo otros autores, señala las razones que intervienen los niveles de protección ambiental logrados, para lo cual establece *“1) razones jurídicas: poder soberano de los estados, constituyentes y legisladores; 2) razones políticas: voluntad de simplificar el derecho, desregulación,*

disminución de la producción legislativa; y 3) razones económicas y sociales: crisis económica, situación de catástrofe natural o tecnológica”. (Paz, 2015)

Por otro lado, para Eduardo José Mitre Guerra (Guerra, 2015) el Principio de No Regresión Ambiental corresponde también a la contribución del uso equilibrado y racional de los recursos naturales que son proporcionados por la misma naturaleza – medio ambiente, donde, el Estado deberá prevenir los posibles detrimentos al mismo, así como evitar retrocesos en las regulaciones normativas de las políticas ambientales.

Para Mario Peña Chacón no es distinta la definición del Principio de No Regresión Ambiental toda vez que lo refleja como aquel principio que busca evitar la pérdida de las exigencias o la supresión normativa a causa de demandas que no demuestren estar por encima del interés público ambiental. En este mismo texto, Peña Chacón establece que:

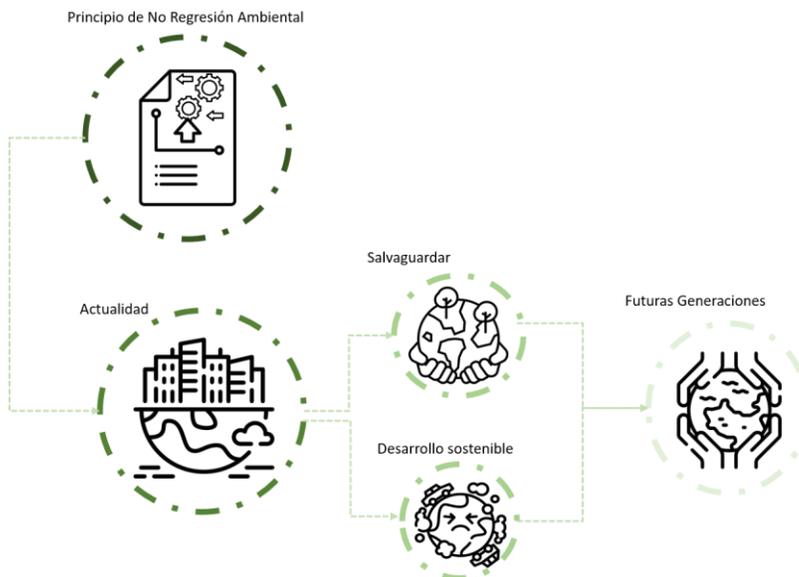
“La principal obligación que conlleva su correcta aplicación es la de no retroceder, no afectar los umbrales y estándares de protección ambiental ya adquiridos, no derogar o modificar normativa vigente en la medida que esto conlleve disminuir, menoscabar o de cualquier forma afectar negativamente el nivel actual de protección.” (Chacón, 2013)

Acorde con el mismo autor, pero en diferente escrito, sostiene que el Principio de No Regresión Ambiental es vinculante con el contexto de la sostenibilidad. También establece que la no aplicación del Principio de No Regresión Ambiental debe ser de manera excepcional pues *“(…) en la mayor parte de los casos los intereses de otra naturaleza que entren en conflicto podrán ser atendidos con soluciones alternativas que no supongan un demérito en los niveles de protección ambiental alcanzados.” (Chacon, 2015)*

Según Álvaro Sagot Rodríguez en *“El Principio de No Regresión en materia ambiental: Análisis de dos casos de directrices transgresoras”* el principio en mención hace parte del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado por:

“El principio de no regresión en materia ambiental, jurídicamente es efecto y eslabón, logrado materializar en el marco de una sociedad en crisis, que trata de establecer hitos mínimos de respeto a la biodiversidad, pensando en las generaciones que incluso no han nacido.” (Rodríguez, 2013).

Ilustración 3. Fin del Principio de No regresión Ambiental.



Descripción. El fin del Principio de No Regresión Ambiental es salvaguardar el medio ambiente del hoy para que, en función del Principio de Desarrollo Sostenible, se proteja el ambiente de las generaciones futuras.

Fuente. flaticon.es y edición Propia.

Fecha. Septiembre de 2022.

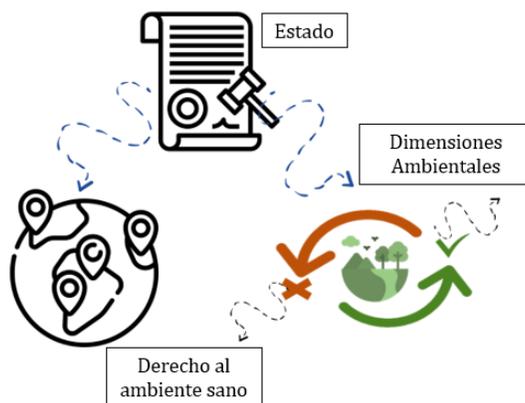
Haciendo un análisis de lo anteriormente dicho, se considera que los conceptos de los autores citados respecto del Principio de No Regresión Ambiental son uniformes y se complementan entre sí, además de que tienen como fuente lo que tradicionalmente se ha

establecido sobre el alcance del principio de progresividad de los derechos sociales, económicos y culturales que tienen alcance internacional.

Así, teniendo en cuenta los conceptos unificados, se concluye que en toda decisión de cualquier orden y naturaleza en la que esté inmerso la modificación de usos de suelos, previamente, deberá considerarse la necesidad de aplicar el Principio de No Regresión Ambiental. Eso, especialmente porque:

- i. El mismo principio contiene una estrecha relación con el derecho al ambiente sano de alcance internacional y constitucional de derecho social, económico y cultural.
- ii. El Estado es el principal sujeto en velar por la protección del entorno natural, donde se deberá procurar por la conservación del mismo, dada la instrucción impartida desde una esfera internacional y constitucional.
- iii. Las necesidades de las generaciones futuras tendrán que ser consideradas en las decisiones actuales.

Ilustración 4. Aplicación del Principio de No Regresión Ambiental.



Descripción. Como derecho al ambiente sano el Estado garantizará la protección del entorno natural.

Fuente. flaticon.es y edición Propia.

Fecha. Septiembre de 2022.

8. MARCO CONTEXTUAL.

a. Generalidades.

El área objeto de estudio se ubica en la ciudad de Manizales, específicamente en el Sector denominado La Aurora, sector próximo a la Reserva Forestal Protectora de Río Blanco y Quebrada Olivares.

Ilustración 5. Localización general del proyecto urbanístico TierraViva Biocidadela.



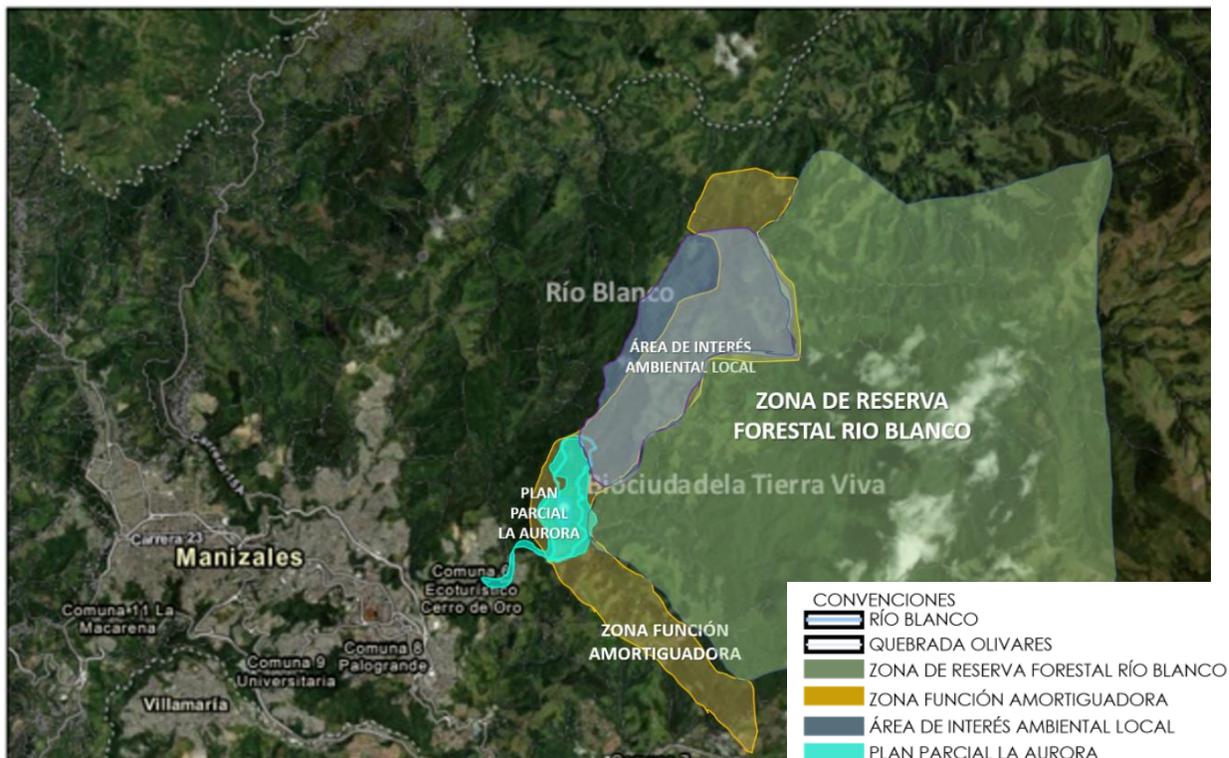
Descripción. Ubicación a escala del proyecto urbanístico TierraViva Biocidadela

Fuente. Edición propia.

Fecha. Septiembre de 2022.

En cuanto al escenario actual presente en el área objeto de estudio, se encontró que, en parte del Sector La Aurora, cumpliendo esta con el calificativo de función amortiguadora de la Reserva Forestal Protectora de Río Blanco y Quebrada Olivares, se dio inicio al proyecto urbanístico denominado TierraViva Biocidadela con una proyección inicial de 25 hectáreas intervenidas y distribuidas en 2.220 unidades de viviendas y en zonas recreativas, deportivas, administrativas y de restauración ecológica; obra que se encuentra a cargo de la constructora Construcciones CFC & Asociados S.A. como se muestra a continuación:

Ilustración 6. Vista de la Reserva Forestal Protectora de Río Blanco y Quebrada Olivares, del Plan Parcial La Aurora y de la Zona con Función Amortiguadora.



Descripción. Localización de la Reserva Forestal Protectora de Río Blanco y Quebrada Olivares en relación con los sectores del Plan Parcial La Aurora (área extraída de la reserva) y de la Zona con Función Amortiguadora

Fuente. Geo portal Alcaldía de Manizales y edición Propia. Información tomada de Corporación Aldea Global.

Fecha. Septiembre de 2022.

Ilustración 7. Localización del proyecto urbanístico Tierra Viva Biocudadela respecto de la Reserva Forestal Protectora de Río Blanco y Quebrada Olivares.



Descripción. Localización del proyecto urbanístico TierraViva Biocudadela en relación con las zonas con función amortiguadora y con las zonas de protección ambiental (la Reserva Forestal Protectora de Río Blanco y Quebrada Olivares).

Fuente. Presentación TierraViva-CFC y edición de color propia.

Fecha. Octubre de 2022.

El proyecto de referencia ha generado inconformidad en un grupo de ciudadanos puesto que, a través de la acción constitucional denominada Acción de Grupo, manifestaron su desacuerdo con dicha obra por las, según los mismos ciudadanos, afectaciones ambientales e impactos negativos que podrían generarse con la construcción del proyecto en zona aledaña a la Reserva Forestal Protectora de Río Blanco y Quebrada Olivares.

La Acción de Grupo, instaurada por los ciudadanos Omar Vargas López, Jorge Hernán Blandón y Alfonso Gómez Ramírez contra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Corporación Autónoma Regional de Caldas, el Municipio de Manizales, el

Concejo de Manizales y las sociedades Aguas de Manizales S.A. E.S.P., Vélez Uribe Ingeniería S.A. y Construcciones CFC & Asociados S.A. le fue asignada al Tribunal Administrativo de Caldas – Sala Tercera de decisión - cuyos magistrados ponentes fueron los profesionales Dohor Edwin Varón Vivas, Augusto Morales Valencia y Augusto Ramón Chávez Marín.

En dicha acción constitucional, lo solicitado por los actores se basó en “(...) *declarar a las demandadas responsables de la violación de los derechos e intereses colectivos, consistentes en el goce de un ambiente sano, la existencia de 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 del patrimonio público y en especial del recurso hídrico de la ciudad*” (Sentencia No. 312, 2020).

El Tribunal Administrativo de Caldas, como despacho conocedor de la Acción Constitucional, para efectos de dictar fallo, analizó temas en relación con la defensa del patrimonio público, de la seguridad y prevención de desastres, entre otros.

Es por lo anterior que, mediante el fallo No. 312 del 2 de julio del año 2020, el Tribunal Administrativo de Caldas – Sala Tercera de decisión, declaró vulnerado y amenazado el derecho al goce de un ambiente sano y, por consiguiente, la suspensión de la ejecución del proyecto urbanístico TierraViva Biocidadela, encontrándose esta medida vigente a la fecha a la espera de la decisión de segunda instancia del Consejo de Estado, siendo esta la decisión definitiva en la cual se establecerá el rumbo o el destino de dicha construcción.

Por otro lado, se reitera que, en la Sentencia 113 del 22 de julio de 2022, el Tribunal Administrativo de Caldas declara la nulidad del artículo 7 del Acuerdo Municipal No. 573 del 2003 en especial con lo atinente a la modificación de la vocación de suelo del Sector La Aurora.

Lo anterior lo hizo el tribunal, no por la importancia ecológica que claramente representa la zona (sin restarle mérito a esto), sino por, carecer, la modificación excepcional del P.O.T., de los estudios técnicos requeridos por ley cuyo propósito no es más que soportar el pleno conocimiento de la zona así como de evidenciar la necesidad del cambio de uso del suelo que, para el caso, se derivó de la emergencia invernal presentada en el mes de marzo del año 2003 que produjo la declaratoria de calamidad pública por situar en un escenario de vulnerabilidad a varias familias, lo que significó entonces el incremento en la demanda de vivienda.

No obstante lo anterior, la aplicación del Principio de No Regresión Ambiental se analiza a partir de la modificación realizada al uso del suelo que, de rural pasó a ser suelo de expansión urbana, a través del Acuerdo Municipal 573 del 2003.

b. Suelo de protección ambiental.

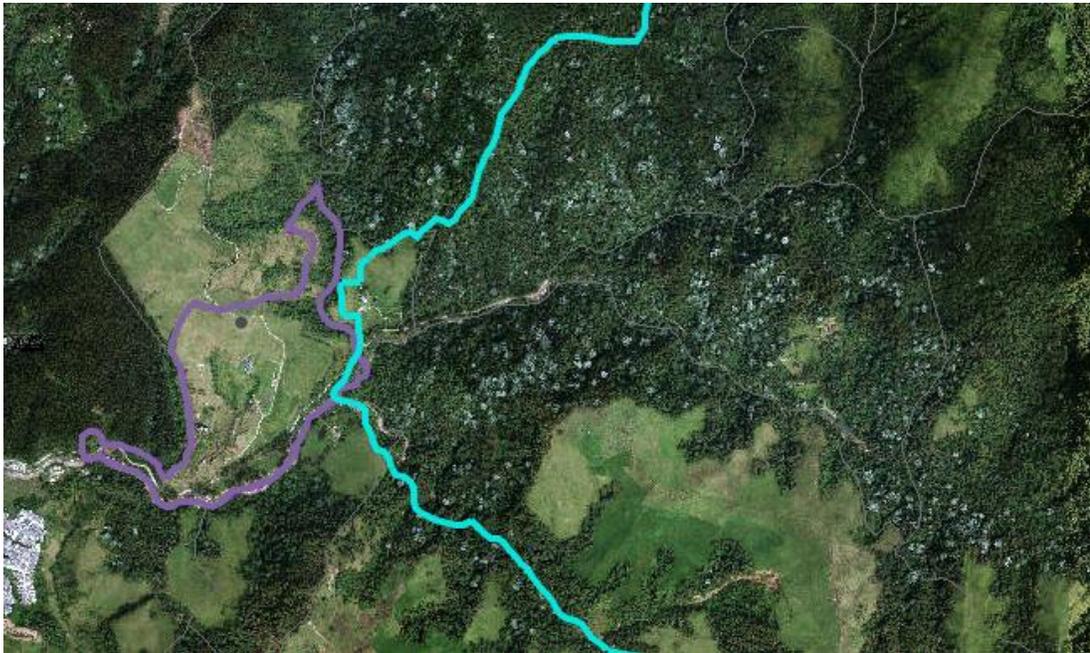
En este punto resulta esencial enfatizar sobre lo que significa el suelo de protección ambiental (suelo rural), todo lo que ello conlleva en razón a su manejo y función y lo que implica, no solo para su conjunto, sino para todo aquello que lo rodea. Lo anterior enmarcado en el Sector La Aurora, anteriormente denominado con el grado de Reserva Forestal Protectora de Rio Blanco y Quebrada Olivares.

En primer lugar, suelo rural se refiere a todo terreno que se encuentra fuera de lo urbanizable donde, se puede presentar, además, como en el caso objeto de estudio, una

protección de origen ambiental por las características propias de las zonas tales como paisajísticas, geográficas y/o, por supuesto, ambientales.

En cuanto al sector La Aurora, localizado sobre la Cordillera Central Andina, actualmente goza de un uso diferente al establecido en un inicio, puesto que, pasó de ser suelo rural con protección ambiental a suelo de expansión urbana, lo que implica la capacidad de urbanización como se muestra a continuación:

Ilustración 8. Localización de la Reserva Forestal Protectora de Rio Blanco y Quebrada Olivares.



Descripción. Localización de la Reserva Forestal Protectora de Rio Blanco y Quebrada Olivares en relación con el Sector La Aurora, zona donde se desarrolla el proyecto urbanístico.

Fuente. Geo portal Alcaldía de Manizales y edición Propia.

Fecha. Septiembre de 2022.

Ahora bien, para efectos de centralizar los términos hasta aquí enunciados, la normatividad ambiental en Colombia es clara en definir la Reserva Forestal Protectora como aquellas zonas en que los ecosistemas mantienen su función y donde se generan los

recursos indispensables para la vida en general y, los cuales, se encuentran a disposición de toda la humanidad, siendo estos conocidos como los servicios ecosistémicos.

Estos servicios ecosistémicos, como ya se mencionó y como su nombre lo indica, corresponden a los servicios que sustenta la naturaleza para el sostenimiento, aprovechamiento y subsistencia de sus pobladores, entre los cuales se encuentran:

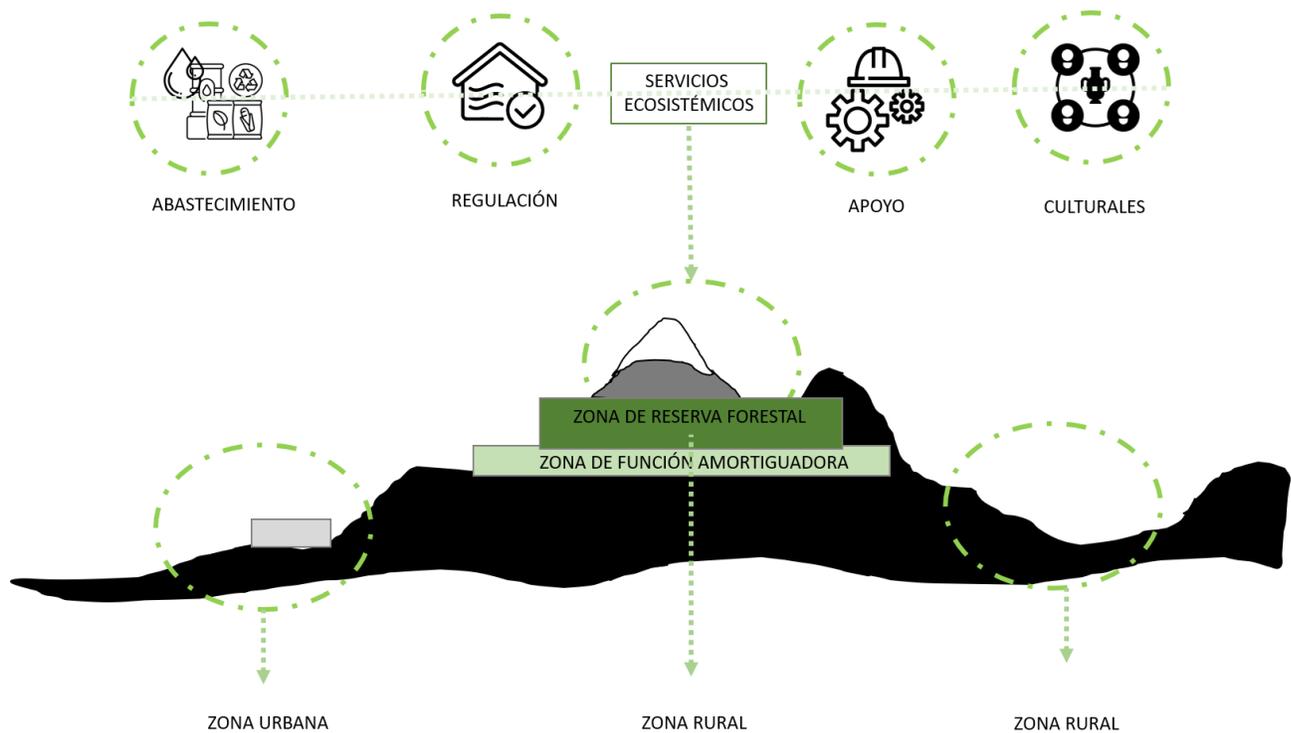
- Los de abastecimiento: Son los servicios tangibles y naturales que se obtienen para el aprovisionamiento y subsistencia de los habitantes, tales como el agua, la alimentación, la madera, entre otros. En general, los servicios de abastecimiento corresponden a materias primas y generalmente suelen comercializarse.

- Los de regulación: Corresponden a los beneficios obtenidos de la regularización de los procesos ecosistémicos para su correcto aprovechamiento, estos son la regularización del clima y de la calidad del aire, la purificación del recurso hídrico, la fertilidad de los suelos, entre otros.

- Los de apoyo: Son los servicios necesarios para el apoyo y soporte de los demás servicios ecosistémicos, son esenciales para la producción y generación de los demás recursos naturales. Algunos ejemplos son, la conservación de la diversidad de flora y fauna y el mantenimiento de la diversidad genética.

- Los culturales: A esta clase de servicio ecosistémico pertenecen los beneficios impalpables e inmateriales en relación con la identidad cultural y la espiritualidad.

Ilustración 9. Servicios Ecosistémicos.



Descripción. Representación de los servicios ecosistémicos: Abastecimiento – Regulación – Apoyo – Culturales.

Fuente. Elaboración Propia.

Fecha. Septiembre de 2022.

Por lo anterior, es que toda Reserva Forestal Protectora, es el territorio con mayor biodiversidad y conservación de los recursos naturales la cual goza de protección ambiental y de ciertas restricciones o limitaciones en favor de la función social y ecológica de la propiedad.

Ahora bien, el área de protección ambiental no es la única zona que guarda dicho amparo y salvaguarda, puesto que, como ya se mencionó, la extensión colindante y próxima a la misma, adquiere una función especial en razón a dicha protección. Este es el caso de las zonas con función amortiguadora.

La función amortiguadora se define como la superficie de terreno circundante de las áreas protegidas con cargo de mitigación de los impactos negativos ocasionados por la actividad humana a dichas áreas protegidas, superficies o zonas que deberán dirigirse a mitigar y/o prevenir las afectaciones que recaigan sobre las mismas áreas, así como a corregir las perturbaciones ya presentadas.

Conforme todo lo anterior, se resalta la importancia de los ambientes naturales y que gozan de cierta protección por albergar vida silvestre y gran diversidad de especies de flora y fauna, siendo, además, un espacio fundamental para el desarrollo, conservación, sostenimiento y subsistencia de la vida humana; donde, he allí, el objetivo y finalidad del Principio de No Regresión Ambiental que tiene como fuente las disposiciones internacionales y constitucionales.

Seguidamente y sobre la base de la normatividad colombiana, los cambios en la misma son habituales. Esos cambios implican que, sustancialmente, puedan modificarse las condiciones futuras de los individuos que son regulados bajo estas normas. Es por eso que, las Altas Cortes, se han esforzado por brindar una protección a esos individuos cuyos cambios en la normatividad pueda generar un impacto negativo. Lo anterior ha venido siendo protegido por esas corporaciones bajo la figura denominada “derechos adquiridos”.

La Corte Constitucional ha dicho al respecto sobre los derechos adquiridos que los mismos están vinculados con la aplicación de las leyes en el paso del tiempo, en el sentido de que una norma futura no puede tener efectos hacia atrás para con ese ejercicio desconocer situaciones jurídicas configuradas bajo la norma reemplazada. (Sentencia C-168 , 1995).

No obstante lo anterior, lo cierto es que cuando se habla de asuntos ambientales, no existen derechos adquiridos. Eso, especialmente, porque lo que está en juego son los

derechos económicos, sociales y culturales que el Estado está en el deber de respaldar por orden internacional y constitucional. De acuerdo con (Amaya Arias, 2017) citando al maestro Macías Gómez (2016), señaló que, en derecho público, como lo es los asuntos ambientales, los derechos adquiridos no existen. Esto porque en esa rama de derecho no existen “*situaciones jurídicas definitivas, porque la Administración tiene la facultad de disponer y vigilar las relaciones jurídicas (...)*”

c. Condiciones jurídicas y urbanas derivadas en la afectación del Principio de No Regresión Ambiental como consecuencia del cambio de uso del suelo del Sector La Aurora de la ciudad de Manizales.

El inicio de la construcción urbanística en cuestión, denominada TierraViva Biocidadela, se encuentra amparada legalmente puesto que, para su desarrollo, se efectuaron todas las condiciones y requisitos normativos establecidos y, su aprobación se encuentra avalada por el cambio de uso de suelos del sector que permitió que, en un área colindante a la Reserva Forestal Protectora, se desarrollara un proyecto inmobiliario.

En este punto es preciso recordar que, esta zona colindante al área protegida tiene un propósito esencial y es el de mitigar los impactos negativos provenientes del exterior ejercidos por la acción humana, los cuales pueden ocasionar un desequilibrio en el funcionamiento interno del entorno natural, conocido esto como función amortiguadora.

En este sentido, la modificación del uso del suelo del Sector La Aurora afecta el espacio ambiental conocido como la Reserva Forestal Protectora de Rio Blanco y Quebrada Olivares puesto que se está comprometiendo el medio ambiente y sus recursos naturales dando inaplicabilidad del Principio de No Regresión Ambiental.

Ahora bien, respecto de las condiciones jurídicas y urbanas derivadas en la afectación del Principio de No Regresión Ambiental como consecuencia del cambio de uso del suelo del Sector La Aurora de la ciudad de Manizales se identifican:

Actuaciones jurídicas

Son consideradas como actuaciones jurídicas aquellas situaciones emanadas de la voluntad de la administración que conllevan la aplicación de ciertos efectos jurídicos. Es así como se procederá a hacer mención de las actuaciones jurídicas desplegadas por la administración, tanto de nivel local como nacional, que produjeron consecuencias jurídicas en el tratamiento del uso del suelo del Sector La Aurora.

- Acuerdo municipal No. 573 del 2003 *“Por medio del cual se modifica el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Manizales, Acuerdo 508 de octubre 12 de 2001”*. A través de este acuerdo, el Concejo de Manizales califica como suelo de expansión urbana el sector La Aurora.

- Resolución No. 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”*. A través de esta resolución, el Ministerio de Ambiente, sustrae de las reservas forestales nacionales declaradas mediante la Ley 2ª de 1959, parte de la Reserva Forestal Protectora las Cuencas Hidrológicas del Río Blanco y Quebrada Olivares, más conocido como el Sector La Aurora.

- Acuerdo municipal No. 663 del 2007 *“Por medio del cual se adopta la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Manizales”*. A través de este acuerdo,

el Concejo de Manizales corrobora el calificativo de suelo de expansión urbana del Sector La Aurora.

- Resolución No. 1575 del 2012 *“Por medio de la cual se expiden las determinantes ambientales para la formulación del Plan Parcial en Suelo de Expansión Sector La Aurora”*. Como su nombre lo indica, a través de este documento se establecen los determinantes ambientales para la formulación del Plan Parcial La Aurora.

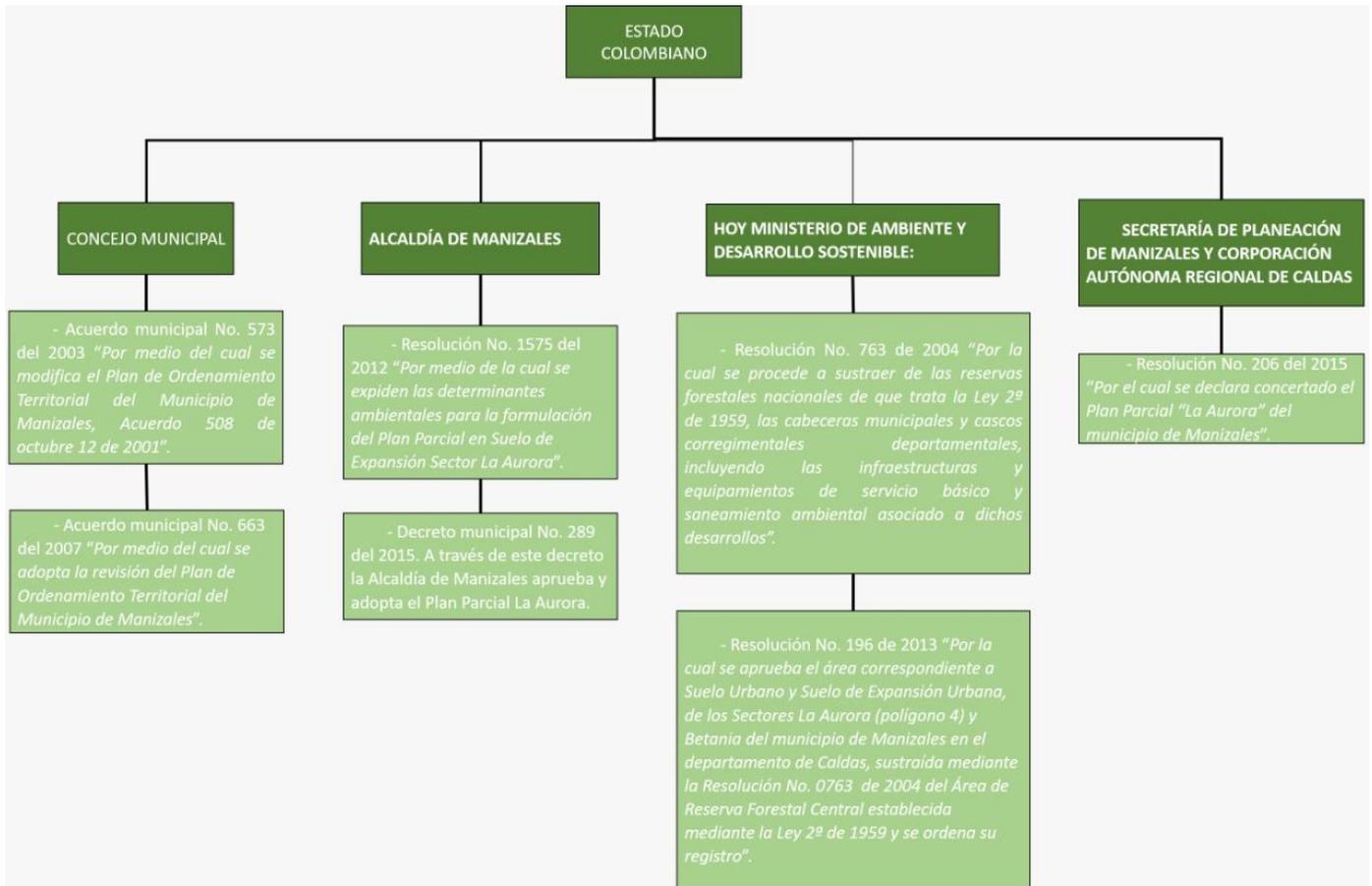
- Resolución No. 196 de 2013 *“Por la cual se aprueba el área correspondiente a Suelo Urbano y Suelo de Expansión Urbana, de los Sectores La Aurora (polígono 4) y Betania del municipio de Manizales en el departamento de Caldas, sustraída mediante la Resolución No. 0763 de 2004 del Área de Reserva Forestal Central establecida mediante la Ley 2ª de 1959 y se ordena su registro”*. A través de esta resolución, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible aprueba y ordena el registro de las áreas correspondientes al Suelo de Expansión Urbana del sector La Aurora

- Resolución No. 206 del 2015 *“Por el cual se declara concertado el Plan Parcial “La Aurora” del municipio de Manizales”*. A través de este acto administrativo, la Secretaría de Planeación de Manizales y la Corporación Autónoma Regional de Caldas – CORPOCALDAS, conciertan los asuntos ambientales en relación con el sector La Aurora.

- Decreto municipal No. 289 del 2015. A través de este decreto la Alcaldía de Manizales aprueba y adopta el Plan Parcial La Aurora.

Así las cosas, se encuentra identificada la intervención administrativa efectuada en el tratamiento dado al uso de los suelos del sector La Aurora, tratamiento que permitió, en unión con posteriores actuaciones, el desarrollo de actividades que anteriormente no eran permitidas en la misma zona.

Ilustración 10. Actuaciones Jurídicas.



Descripción. Mapa conceptual de las actuaciones jurídicas desarrolladas por el Concejo Municipal, el hoy conocido como Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Alcaldía de Manizales, la Secretaría de Planeación y la Corporación Autónoma Regional de Caldas.

Fuente. Elaboración Propia.

Fecha. Septiembre de 2022.

Actuaciones urbanísticas.

Ahora bien, una actuación urbanística se refiere a la gestión que implica una transformación del suelo y de sus derivados a partir de lo delimitado por el Plan de Ordenamiento Territorial – POT de su referencia. Conforme a lo anterior, con respecto al Sector La Aurora del municipio de Manizales se identificaron las siguientes actuaciones urbanísticas:

- Resolución No. 220004-2016 del 31 de mayo de 2016 “*Por la cual se aprueba el proyecto urbanístico general PUG y se concede licencia de urbanización para las etapas 1 a 5 de la ciudadela la Aurora en el Municipio de Manizales*”. A través de este acto administrativo, la Curaduría Segunda de Manizales aprueba el Proyecto Urbanístico General y otorga licencia de urbanización para el proyecto TierraViva Biociudadela.

- Resolución No. 17-2-0434-LC del 22 de junio de 2017 “*Por medio de la cual se concede licencia de construcción*”. A través de este acto administrativo, la Curaduría Segunda de Manizales concede licencia de construcción para el desarrollo del conjunto cerrado de vivienda multifamiliar denominado como TierraViva Biociudadela.

- Resolución No. 17-2-0721- LU del 6 de octubre de 2017 “*Por la cual se concede licencia de urbanización modalidad desarrollo en el municipio de Manizales*”. A través de esta resolución la Curaduría Segunda de Manizales otorga licencia de urbanización para el desarrollo número 2 del proyecto.

Como ya se mencionó, el actuar de la administración validó la ejecución de actividades en un sector que antes no tenían cabida por ser suelo de protección ambiental, lo que implica a su vez un tratamiento diferente en el uso del mismos.

En torno a las actuaciones jurídicas y urbanísticas expedidas previa, durante y posterior a la modificación del cambio de uso de suelos del Sector La Aurora, se puede establecer que la administración no contó con el fundamento de la No Regresión Ambiental, por el contrario, permitió retraer amparos ambientales que posiblemente involucrarán, ya sea de manera directa o indirecta, la afectación del espacio natural.

Ilustración 11. Actuaciones Urbanísticas.



Descripción. Representación de las actuaciones urbanísticas, donde actúo la Curaduría Segunda de Manizales con el otorgamiento de las respectivas licencias de construcción y urbanización.

Fuente. flaticon.es y edición propia.

Fecha. Septiembre de 2022.

9. MARCO REFERENCIAL

En razón con el tema objeto de estudio y con dos estudios de casos en particular, se procederá con una comparación en función de la delimitación del Principio de No Regresión Ambiental de manera concisa.

Para contextualizar, los casos referenciados corresponden a la Reserva Thomas Van Der Hammen en la ciudad de Bogotá y a la Reserva Forestal del Pacífico en el municipio de Valencia, Córdoba, sucesos con situaciones similares en relación con la transgresión del Principio de No Regresión Ambiental.

Reserva Thomas Van Der Hammen en la ciudad de Bogotá:

En suma, en la Reserva Thomas Van Der Hammen, (2018 - Bogotá y la Reserva Thomas Van Der Hammen) una de las principales problemáticas que surgió a partir de la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá fue la manera en que la actual reserva se transformaría para permitir el desarrollo urbano y por ende la construcción de edificaciones en altura que entraran a cubrir el déficit de vivienda que posee dicha capital.

Esta propuesta no buscó consolidar la reserva como tal, por el contrario, su función fue fragmentarla, permitiendo así, en su interior, la configuración espacial de ciertos polígonos de desarrollo y a su vez el trazado de varios ejes viales de diferentes escalas para la descongestión del territorio bogotano.

En el proceso de concertación con el concejo de la ciudad, por esta, incluidas otras razones, no se avaló el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad, llevándolo al punto de la reformulación para un nuevo modelo de ciudad.

En la imagen que se muestra a continuación se observa la propuesta de intervención interna a la Reserva Thomas Van Der Hammen que si bien, dentro de esta se establecieron unos corredores ecológicos que pretendían conectar los cerros orientales con la misma, se transformarían diversas zonas de humedal con el objetivo de desarrollo de vivienda:

Ilustración 12. Delimitación Propuesta Para el POT 2019.



Descripción. Ilustración de la delimitación de la Reserva Thomas Van Der Hammen propuesta.

Fuente. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Fecha. Septiembre de 2022.

Lo anterior se pretendía sin medir los impactos negativos y la falta de zonas con función amortiguadora para dicho desarrollo, donde, es evidente, el proyecto buscaba suplir la demanda futura de unidades de vivienda en la ciudad de Bogotá; sin embargo, el modelo no llegó a ejecutarse debido a la poca viabilidad ecosistémica y a que diferentes

sectores de la ciudad estuvieran en contra, generando así que el Plan de Ordenamiento Territorial planteado por la alcaldía de Enrique Peñalosa, no fuera aprobado.

Ilustración 13. Proyecto interior de Reserva Thomas Van Der Hammen.



Descripción. Ilustración de la delimitación de la Reserva Thomas Van Der Hammen propuesta.

Fuente. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Fecha. Septiembre de 2022.

La oposición de los ciudadanos bogotanos se debió a la posible afectación al patrimonio ambiental que, con la generación de las obras, se pudiera ocasionar. Además, el Concejo Municipal fue quien derogó el P.O.T. en mención.

Actualmente, los propietarios de la mayoría de los predios y lotes que se encuentran al interior de la reserva corresponden a grandes constructoras, con los cuales pretenden desarrollar dichos planteamientos urbanos.

Ahora bien, teniendo como punto de partida los presupuestos del Principio de No Regresión Ambiental, en el caso de la Reserva Thomas Van Der Hammen cuya propuesta

pretendía urbanizar la misma, generaría consecuencias significativas tanto al interior como al exterior de esta zona, donde se vulneraría además los supuestos que rigen el principio en mención, pues se retrocede en los estándares ambientales ya alcanzados y en los estándares de protección que posee el entorno natural, es especial, la reserva. Inclusive, con la propuesta de urbanización, se buscó modificar la normativa, conllevando a disminuir, menoscabar o de cualquier forma inferir negativamente en el nivel actual de protección. Lo anterior con el propósito de desarrollar vivienda al interior de la reserva.

Así pues, pese a que no hubo materialización en el desarrollo urbano al interior de la Reserva Thomas Van Der Hammen, su finalidad era modificar el uso de suelos, razón por la cual, en el hipotético contrario, se habría transgredido el Principio de No Regresión Ambiental, así como la afectación al derecho de un ambiente sano que tendrán las generaciones futuras.

Reserva Forestal del Pacífico en el municipio de Valencia, Córdoba:

En el municipio de Valencia, departamento de Córdoba, se cuenta con una gran extensión de terreno declarada como Reserva Forestal del Pacífico, la cual, se extiende por varios departamentos del país.

La Reserva Forestal del Pacífico cuenta con aproximadamente 8.010.504 Ha, de las cuales, se tienen en el municipio de Valencia un total 36.319,94 Ha., representando el 5,04% del área de la reserva.

En esta parte de la reserva (incluida en el municipio de Valencia) se localizan varios centros poblados, siendo totalmente desarrollados pero que continúan establecidos en un área de protección ambiental, razón por la cual, de conformidad con la Ley 2 de 1959, que establece la posibilidad de sustraer ciertas áreas de una reserva forestal, a través de la

Resolución No. 0950 del 28 de octubre de 2020, las zonas de centros poblados, así como un área destinada como zona de expansión urbana, fueron sustraídas de la Reserva Forestal del Pacífico con el objetivo de generar un desarrollo urbano y social en el municipio.

Ilustración 14. Traslape de la Reserva Forestal del Pacífico.

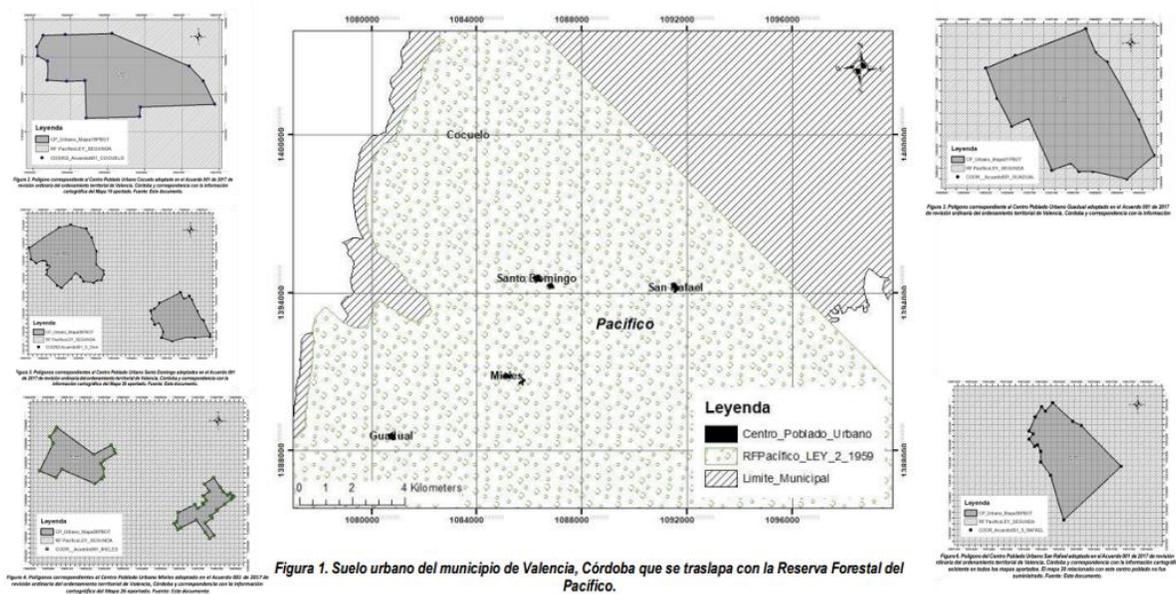


Figura 1. Suelo urbano del municipio de Valencia, Córdoba que se traslapa con la Reserva Forestal del Pacífico.

Descripción. Suelo Urbano del municipio de Valencia - Córdoba que se traslapa con la Reserva Forestal del Pacífico.

Fuente. Resolución No. 0950 del 28 de octubre de 2020 “Por la cual se aprueba el registro de las áreas urbanas del Municipio de Valencia (Córdoba), como áreas sustraídas de la Reserva Forestal del Pacífico”

Fecha. Septiembre de 2022.

En la anterior imagen, se observa como el crecimiento poblacional ha desdibujado la línea entre el desarrollo de los ciudadanos y la conservación del ambiente y de sus recursos naturales, lo que genera unos usos del suelo diferentes a los propios de la zona.

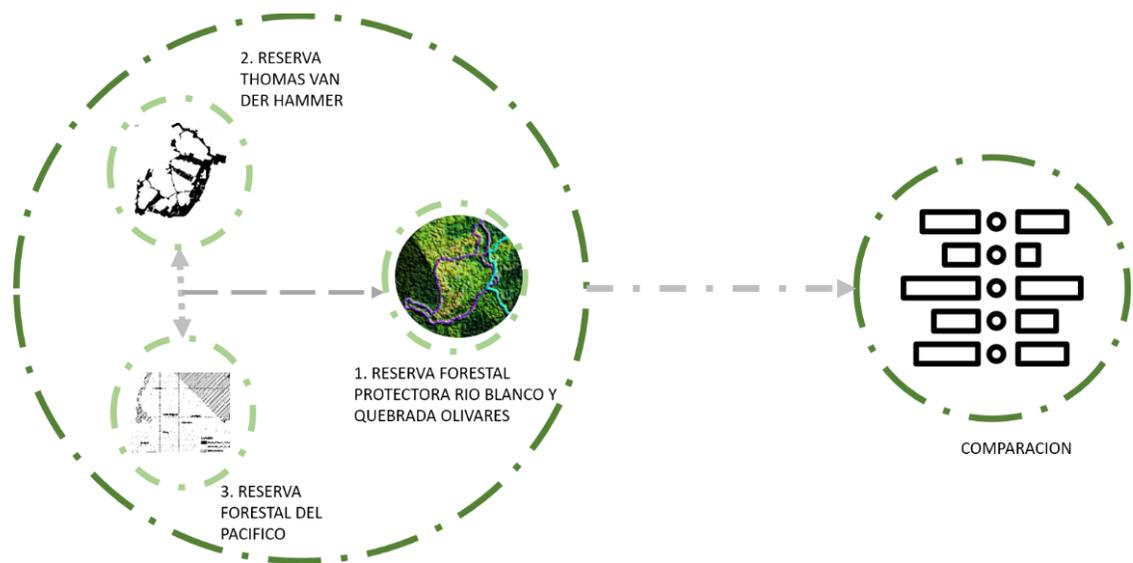
Conforme lo anterior, con la sustracción de ciertas áreas de la Reserva Forestal del Pacífico, se afectaron los umbrales y los estándares de protección ambientales que se

encontraban adquiridos pues se modificaron las prerrogativas hasta el punto de disminuir el grado de salvaguarda establecido en un inicio.

Así las cosas y con el propósito de establecer la relación, respecto de los tres casos, con el Principio de No Regresión Ambiental, a continuación, se presenta un esquema y una tabla matriz donde se pretende resumir y destacar los datos e información relevante de los tres casos específicos, a saber:

- Reserva Forestal Protectora de Río Blanco y Quebrada Olivares.
- Reserva Thomas Van Der Hammen.
- Reserva Forestal del Pacífico.

Ilustración 15. Comparativo de casos.



Descripción. Esquema comparativo de la Reserva Forestal Protectora Río Blanco y Quebrada Olivares con los dos casos referenciales: Reserva Thomas Van Der Hammen y Reserva Forestal del Pacífico.

Fuente. flaticon.es y edición propia.

Fecha. Septiembre de 2022.

	MATRIZ		
	CASO 1	CASO 2	CASO 3
POT/PBOT/EOT	POT Acuerdo No. 573 del 2003.	POT 2019 Propuesta	PBOT 2017 - Acuerdo No.001
TIPO DE RESERVA	Zona de Reserva Forestal Protectora de Rio Blanco y Quebrada Olivares	La Reserva Forestal Thomas van der Hammen	Reserva Forestal Del Pacifico
TRAMITE	Sustracción Ley 2ª de 1959	Sustracción Ley 2ª de 1959	Sustracción Ley 2ª de 1959
AUTORIDADES ENCARGADA	Ministerio de Ambiente	N. A.	Ministerio de Ambiente y Sostenibilidad.
MOTIVO DESAFECTACION	Área de expansión urbana, aprobada por POT.	Área de expansión urbana, aprobada por POT.	Área de Centros Poblados Constituida dentro de Zona de Reserva y Zona de Expansión del Municipio de Valencia
CONTEXTO	Ocurre para generar zonas de expansión de la ciudad de Manizales ya que esta se quedo sin zonas donde desarrollar proyectos de ciudad	Ocurre para generar un desarrollo al interior de la reserva donde se categorizaba y sustraía zonas de desarrollo urbano para cumplir con la demanda de vivienda de la ciudad de Bogotá	Ocurre en la revisión del PBOT, para la extracción de centros urbanos y consolidados los cuales seguían marcados dentro de la reserva nacional, pero se venía desarrollando la dinámica habitacional.
HERRAMIENTA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	POT Acuerdo No. 573 del 2003.	POT 2019 Propuesta	PBOT 2017 - Acuerdo No.001
TITULO DESDE EL MINISTERIO	Resolución N° 0196	N. A.	Resolución N° 0950
UBICACIÓN	Sectores La Aurora (polígono 4)	Reserva Forestal Van Der Hammen	Reserva Forestal Del Pacifico Valencia, Córdoba (Centros poblados, Santo Domingo, Mielles, San Rafael, Guadual)
MUNICIPIO -DEPARTAMENTO	Manizales, Caldas	Bogotá D.C.	Valencia, Córdoba
AÑO	28-feb-13	N.A.	28-oct-20
EXTENSION	56,11 Hectáreas	1.395 Hectáreas	36,319.94 Hectáreas
LEY SUCITADA PARA LA EXTRACCION DE AREAS	Ley 2ª de 1959	N.A.	Ley 2ª de 1959
LOCALIZACION DE LA ZONA DE SUSTRACCION	Interior	Interior	Interior
TRATAMIENTO	Plan Parcial	N.A.	Planes Parciales
TIPO DE CONSTRUCCION	Conjunto Urbanístico	Urbanismo	Construcción
DENOMINACION DE LA CONSTRUCCION	BioCiudadela TierraViva	Cities Forest	N. A.
LICENCIA DE CONSTRUCCION	Aprobada	N.A.	En curso y/o Aprobadas
ESTADO DEL TRAMITE	Aprobada	No aprobada	Aprobada
ESTADO DE EJECUCION DE LA OBRA	Suspendida la ejecución.	No aprobada	Formulación

DENOMINACION DE LA CONSTRUCCION	BioCiudadela TierraViva	Cities Forest	N. A.
LICENCIA DE CONSTRUCCION	Aprobada	N.A.	En curso y/o Aprobadas
ESTADO DEL TRAMITE	Aprobada	No aprobada	Aprobada
ESTADO DE EJECUCION DE LA OBRA	Suspendida la ejecución.	No aprobada	Formulación
ACTUACIONES POSTERIORES A LA DESAFECTACION Y/O APROBACION DE LA CONSTRUCCION	La suspensión de la obra es a causa de una Acción Constitucional (Acción de Grupo) instaurada por la comunidad por posibles afectaciones ambientales e impactos negativos que podrían generarse con la construcción del proyecto.	La no aprobación se ocasiono por supuestas afectaciones a la biodiversidad ecosistémica.	Desarrollo en curso por parte de los entes territoriales y en propuestas de crecimiento urbano.
ACTORES ENCONTRA DE LA DESAFECTACION Y/O APROBACION DE LA CONSTRUCCION	Ciudadanía./ ambientalistas	Ciudadanía / ambientalistas	N. A.
PRINCIPIO NO ATENDIDO O VULNERADO	Principio de No Regresión Ambiental	N.A.	Principio de No Regresión Ambiental
OBLIGACIONES DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN AMBIENTAL VULNERADOS	Retroceder, No afectar umbrales y estándares de protección ambiental adquiridos.	Retroceder, No afectar umbrales y estándares de protección ambiental adquiridos.	Retroceder, No afectar umbrales y estándares de protección ambiental adquiridos.

Frente a los casos comparados, 2 casos referenciales (Reserva Forestal Tomas Vander Hammen y Reserva Forestal del Pacífico) y el caso de estudio de la presente monografía (Reserva Forestal Protectora Río Blanco y Quebrada Olivares), se resalta que los cambios en el uso de suelos realizados y otro propuesto, se situaron al interior de las Reservas Forestales, espacios de vital importancia por las características propias de estas zonas.

Como resultado adicional de las comparación hecha, en donde dichos cambios fueron formuladas desde los Planes de Ordenamiento Territorial como herramienta de ordenación del territorio establecida en la Ley 388 de 1997, con respecto a los presupuestos que implica el Principio de No Regresión Ambiental, se intuye que, -pese a que en la Reserva Tomas Vander Hammen no alcanzó a ejecutarse, su propósito era el

mismo- en los 3 casos se efectuaron acciones que retrocedieron los alcances ambientales que se encontraban previamente establecidos.

Lo anterior deslumbra independientemente de su motivación; pues, en lo referente a las ciudades de Bogotá y Manizales, dicha motivación se basó en expandir el perímetro urbano con propósitos de construcción y urbanización; mientras que, en el municipio de Valencia, su motivación fue el establecimiento de los centros poblados que ya se presentaban al interior de la reserva.

Es sabido que si bien, en los particulares de Valencia - Córdoba y de Manizales los trámites de cambio de uso del suelo se hicieron conforme los procedimientos, lo mismo no implica que se haya considerado, para la toma de estas decisiones, el Principio de No Regresión Ambiental.

10. MARCO METODOLÓGICO.

a. Enfoque de la investigación.

El presente estudio partirá de un enfoque cuantitativo mediante el cual se pretenderá establecer las condiciones dadas mediante las cuales se transgredió el Principio de No Regresión Ambiental con el cambio del uso de suelo del Sector La Aurora de la ciudad de Manizales derivado de la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial a través del Acuerdo municipal No. 573 del 2003.

b. Tipo de investigación.

De conformidad con el contexto problémico y los objetivos planteados en un inicio, el tipo de investigación corresponderá a un estudio descriptivo, en el que, además de acercarse al problema, se describirá el estado actual del caso de estudio donde se pretende establecer las causas del mismo, así como los efectos del tema objeto de estudio.

La investigación también se desarrollará desde una perspectiva causal comparativa en la cual se efectuará una comparación precisa entre el caso objeto de estudio y dos eventos referenciales: Reserva Thomas Van Der Hammen en la ciudad de Bogotá y Reserva Forestal del Pacífico en el municipio de Valencia, Córdoba.

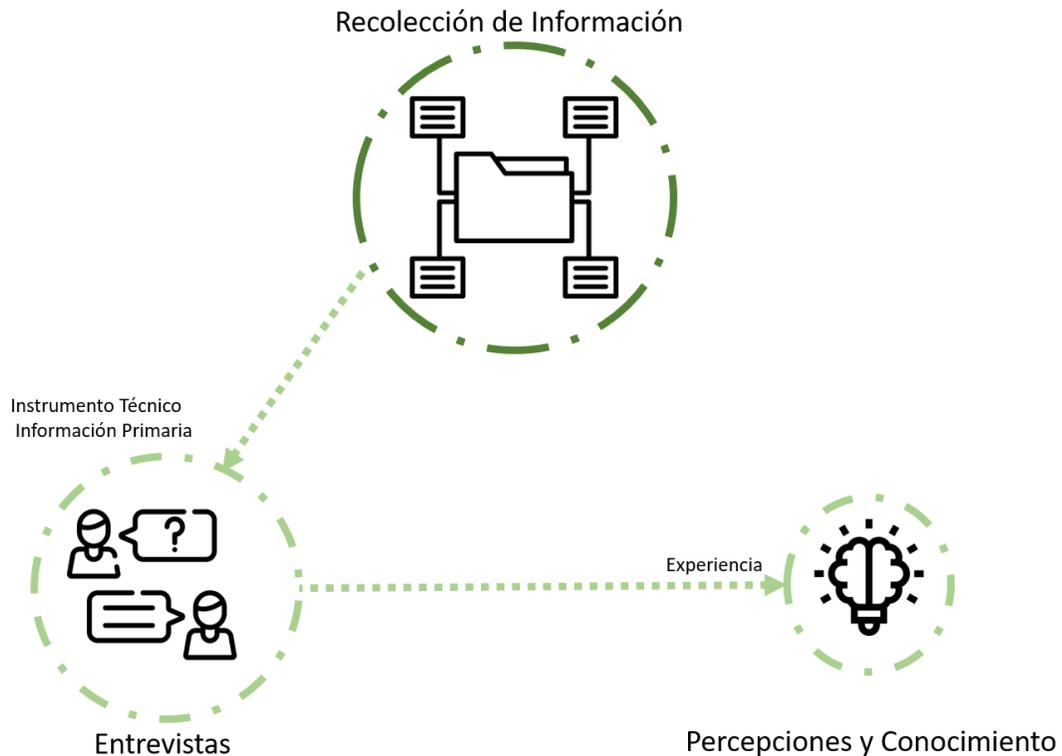
Así mismo, la investigación es propositiva, toda vez que con ella se trata de proponer recomendaciones.

c. Fuente de información.

Como fuente de información primaria se encuentra la recolección de datos a través de entrevistas realizadas a actores claves y significativos, instrumento técnico que se

propone con el objetivo de conocer e identificar las percepciones de los entrevistados a partir de su experiencia y conocimiento propio en el tema.

Ilustración 16. Fuente de información.



Descripción. Esquema de fuentes de información.

Fuente. flaticon.es y edición propia.

Fecha. Septiembre de 2022.

Frente a este punto, la arquitecta Natalia Grisales Yepes, en su monografía de investigación titulada *“Impactos y efectos de la decisión del juzgado 8° administrativo del circuito de Manizales, de suspender provisionalmente las licencias de urbanismo y construcción del proyecto TierraViva y sus diferentes efectos para, para la municipalidad, constructores y usuarios del proyecto habitacional TierraViva, en la ciudad de Manizales, desde una base jurídica”* presenta las posiciones de actores tanto primarios como secundarios, entre los cuales se destacan la Curaduría Segunda de

Manizales, constructora Construcciones CFC & Asociados S.A., la Secretaría de Planeación de Manizales, la Corporación Autónoma Regional de Caldas – CORPOCALDAS y la Cámara Colombiana de la Construcción – CAMACOL; posturas que se vincularon en el sentido de establecer que el proyecto urbanístico no representa perjuicios, fue discutido, analizado e intervenido desde la esfera ambiental y cuyo inicio tuvo desarrollo con ocasión del Plan Parcial La Aurora respectivamente aprobado.

Cabe resaltar que las entrevistas realizadas por la arquitecta Natalia Grisales Yepes en su monografía fueron planteadas y analizadas desde un punto de vista técnico en el cual se involucraron las posturas de estos actores en relación con el desarrollo del proyecto habitacional TierraViva Biocidadela.

Como quiera que el objetivo del presente trabajo no es este, a continuación se presentarán las entrevistas a realizar con el fin de obtener información acerca del Principio de No Regresión Ambiental aplicado al cambio de uso de suelos del Sector La Aurora de la ciudad de Manizales.

En este sentido, son 4 las personas que, de acuerdo a su entendimiento en el presente caso, se les realizaran las siguientes preguntas:

- i. *¿Considera que el Principio de No Regresión Ambiental tiene acogida en las decisiones administrativas y gubernamentales tomadas en Colombia? Lo anterior en razón al uso del suelo.*
- ii. *¿Qué opina acerca de la facultad que la normatividad colombiana concede a la administración de desafectar y/o sustraer áreas de las Reservas Forestales previamente declaradas?*
- iii. *¿Qué relación considera que existe entre el cambio de uso de suelos del Sector La Aurora de la ciudad de Manizales, cambio que permitió el*

desarrollo del proyecto urbanístico denominado TierraViva Biociedadela, con el Principio de No Regresión Ambiental?

- iv. Desde su conocimiento y pericia, teniendo en cuenta la acción judicial iniciada en contra de la constructora encargada del proyecto TierraViva Biociedadela, así como de las autoridades ambientales y municipales de la ciudad, ¿Cuál debería ser el actuar frente al proyecto urbanístico en mención en razón al respeto por el Principio de No Regresión Ambiental?*

Así mismo, las personas -actores claves- a entrevistar corresponden a:

- i. Por parte de la Autoridad Ambiental -CORPOCALDAS-, entidad comprometida en la concertación ambiental del Plan Parcial La Aurora, el Subdirector de Biodiversidad y de Ecosistemas, el profesional Hugo León Rendón Mejía.*
- ii. Laurent Cuervo Escobar. Abogada, Profesora e investigadora experta en Derecho Ambiental, especialista en Derecho Administrativo, magister en Ecología Humana y Saberes Ambientales, académica, investigadora y experta en temas ambientales. Actora clave por tener conocimiento del caso y ser autora del trabajo de grado “Mecanismos de protección de fuentes hídricas. Estudio de caso: Quebrada Olivares de Manizales, Caldas”.*
- iii. Oscar Márquez, abogado de la Universidad de Caldas, Magíster en Ciencias del Hábitat, Especialista en Finanzas y Administración Pública, Procedimiento Penal Constitucional y Justicia Penal Militar, Derecho Urbano y Derecho Ambiental; Candidato a Doctor en Derecho Administrado con Certificación DEA/Universidad País Vasco de España.*

Finalmente, como fuente de información secundaria que será utilizada en el desarrollo de la investigación, se encuentra trabajos de investigación recolectados en bases de datos científicas y repositorios, al igual que la información suministrada por autoridades administrativas. También se acudirá al análisis de disposiciones normativas, pronunciamiento de altas cortes y doctrina.

d. Técnicas de recolección de información.

Tomando como referencia las fuentes, la información objeto de la investigación se obtendrá a raíz de la revisión de registros obtenidos de las entidades administrativas, judiciales y privadas.

11. PROCESAMIENTO DE DATOS.

Una vez realizadas las entrevistas a los actores claves, quienes respondieron de acuerdo con su conocimiento y experiencia en el tema, se presentan los siguientes resultados:

Postura Abogada Laurent Cuervo:

Para la abogada Laurent Cuervo, al preguntarse sobre si *¿Considera que el Principio de No Regresión Ambiental tiene acogida en las decisiones administrativas y gubernamentales tomadas en Colombia?* respondió que el Ordenamiento Jurídico Colombiano contempla en primera medida el Principio de Progresividad en relación con la garantía de los derechos económicos, sociales culturales y colectivos, incluido en este último el derecho al medio ambiente sano y manifiesta que, la No Regresividad, se aplica como consecuencia de ese principio, el de Progresividad.

Al indagar sobre su opinión acerca de *la facultad que la normatividad colombiana concede a la administración de desafectar y/o sustraer áreas de las Reservas Forestales previamente declarada*, expone que lo considera bien siempre y cuando las decisiones de desafectar un área de reserva forestal se respalden en estudios técnicos que permitan establecer que, con esa sustracción, no se generará una afectación o se vaya a alterar el ecosistema de forma tal que se genere un daño ecológico. Incluye, que, al estar en constante cambio, surge la necesidad de actualizar de manera continua la información ateniende a los ecosistemas de Colombia además porque, considera, que la información técnica es el sustento para ordenar el territorio.

En cuanto *¿Qué relación considera que existe entre el cambio de uso de suelos del Sector La Aurora de la ciudad de Manizales, cambio que permitió el desarrollo del*

proyecto urbanístico denominado TierraViva Biocidadela, con el Principio de No Regresión Ambiental?, manifiesta que este es un claro ejemplo de la aplicación del Principio de No Regresión Ambiental, esto por, según la entrevistada, no aportar el Municipio los estudios técnicos que fundamentaran su decisión en el cambio de uso del suelo, generando una falla en la administración y vulnerando el principio en cuestión.

Finalmente, al abordar que, *Desde su conocimiento y pericia, teniendo en cuenta la acción judicial iniciada en contra de la constructora encargada del proyecto TierraViva Biocidadela, así como de las autoridades ambientales y municipales de la ciudad, ¿Cuál debería ser el actuar frente al proyecto urbanístico en mención en razón al respeto por el Principio de No Regresión Ambiental?*, presenta que, debe darse aplicación a lo contenido en la Ley 388 de 1977; además, que, el Plan Parcial se encuentra vigente por lo que el proyecto TierraViva contó con los estudios pertinentes, siendo estos aprobados por las autoridades. Por último, plantea el siguiente interrogante y que a su consideración aún no tiene respuesta: *“¿Podemos vivir al lado de una reserva sin generarle afectaciones?”*

Postura Abogado Óscar Márquez:

El profesional Óscar Márquez, al interrogarle sobre si *¿Considera que el Principio de No Regresión Ambiental tiene acogida en las decisiones administrativas y gubernamentales tomadas en Colombia?*, expone que, no es claro en términos de la seguridad jurídica con la que opera el Estado Colombiano.

Al continuar con su opinión *acerca de la facultad que la normatividad colombiana concede a la administración de desafectar y/o sustraer áreas de las Reservas Forestales previamente declaradas*, responde que, esta facultad, se enmarca en el Principio de la Democracia en relación con los artículos constitucionales 287, 311 y 334 los cuales establecen, respectivamente: i) La autonomía con que gozan las entidades territoriales

para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la ley, ii) Al Municipio le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras y ordenar el desarrollo de su territorio y, iii) El Estado intervendrá en la explotación de los recursos naturales y en el uso del suelo para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho; siendo este último punto, mencionado por el entrevistado, en el que se menciona el Principio de Progresividad – Prohibición de regreso en materia ambiental. Para concluir sobre esta pregunta, el entrevistado afirma que la facultad dada a la administración para desafectar zonas de reserva forestal es completamente válida y legítima siempre y cuando resulte como consecuencia del Principio Democrático que corresponde a los artículos constitucionales 287, 311 y 334.

En cuanto a la siguiente pregunta acerca de *¿Qué relación considera que existe entre el cambio de uso de suelos del Sector La Aurora de la ciudad de Manizales, cambio que permitió el desarrollo del proyecto urbanístico denominado TierraViva Biociudadela, con el Principio de No Regresión Ambiental?*, manifiesta que primero deberá determinarse el día y la fecha a partir de la cual se aplica el principio en Colombia.

Para concluir, frente a su opinión sobre *¿Cuál debería ser el actuar frente al proyecto urbanístico en mención en razón al respeto por el Principio de No Regresión Ambiental?*, expresa que viabilizaría el proyecto en virtud del Principio de Confianza Legítima, esto, porque la administración no puede imponer cargas que no corresponden a los particulares y mucho menos porque las Autoridades Ambientales, Concejo Municipal y Alcalde hayan violado el Principio de prohibición de regreso en materia ambiental. Por último, asegura que no le es completamente claro, en términos de seguridad jurídica, si el principio puede aplicarse al caso TierraViva.

Postura Hugo León Rendón - delegado CORPOCALDAS -:

Para el profesional delegado por la Autoridad Ambiental al responder sobre si *¿Considera que el Principio de No Regresión Ambiental tiene acogida en las decisiones administrativas y gubernamentales tomadas en Colombia?*, manifiesta que, en términos del uso del suelo, son los Municipios y los Concejos Municipales, las autoridades encargadas de aprobar los usos de los suelos; razón por la cual, son estas las competentes para pronunciarse al respecto.

Al opinar *acerca de la facultad que la normatividad colombiana concede a la administración de desafectar y/o sustraer áreas de las Reservas Forestales previamente declaradas*, expresa que, de conformidad con la normatividad vigente, las áreas de Reservas Forestales declaradas previamente pueden ser sustraídas o desafectadas.

Frente a la *relación que considera que existe entre el cambio de uso de suelos del Sector La Aurora de la ciudad de Manizales, cambio que permitió el desarrollo del proyecto urbanístico denominado TierraViva Biociudadela, con el Principio de No Regresión Ambiental*, expuso que, en el caso, se presenta un cambio en el uso del suelo, pasando de rural a expansión urbana, así como la presentación de zonas con función amortiguadora, para lo cual, se solicitó que el Plan Parcial cumpliera con lo referente a la zona con función amortiguadora reconociendo el Principio de no reversibilidad para el momento.

En relación con el ultimo interrogante sobre *¿Cuál debería ser el actuar frente al proyecto urbanístico en mención en razón al respeto por el Principio de No Regresión Ambiental?*, el delegado de CORPOCALDAS manifiesta que en el área donde se pretendía desarrollar el proyecto inmobiliario se desconoció el Principio de No Regresión Ambiental,

situación que posiciona a la administración municipal y a la constructora en manos de las decisiones de los procesos judiciales adelantados.

Así las cosas, a continuación se presenta la recopilación de las respuestas brindadas por los entrevistados.

Para Laurent Cuervo Escobar, así como para Óscar Márquez, el Principio de No Regresión Ambiental se deriva del Principio de Progresividad en desarrollo con el derecho constitucional a un ambiente sano.

Coinciden también en dar viabilidad a la sustracción de las áreas de las Reservas Forestales siempre y cuando i) Se presente estudios técnicos que permitan establecer que con esa sustracción no se va a generar una afectación y, ii) Sean derivados como consecuencia del Principio Democrático, respectivamente.

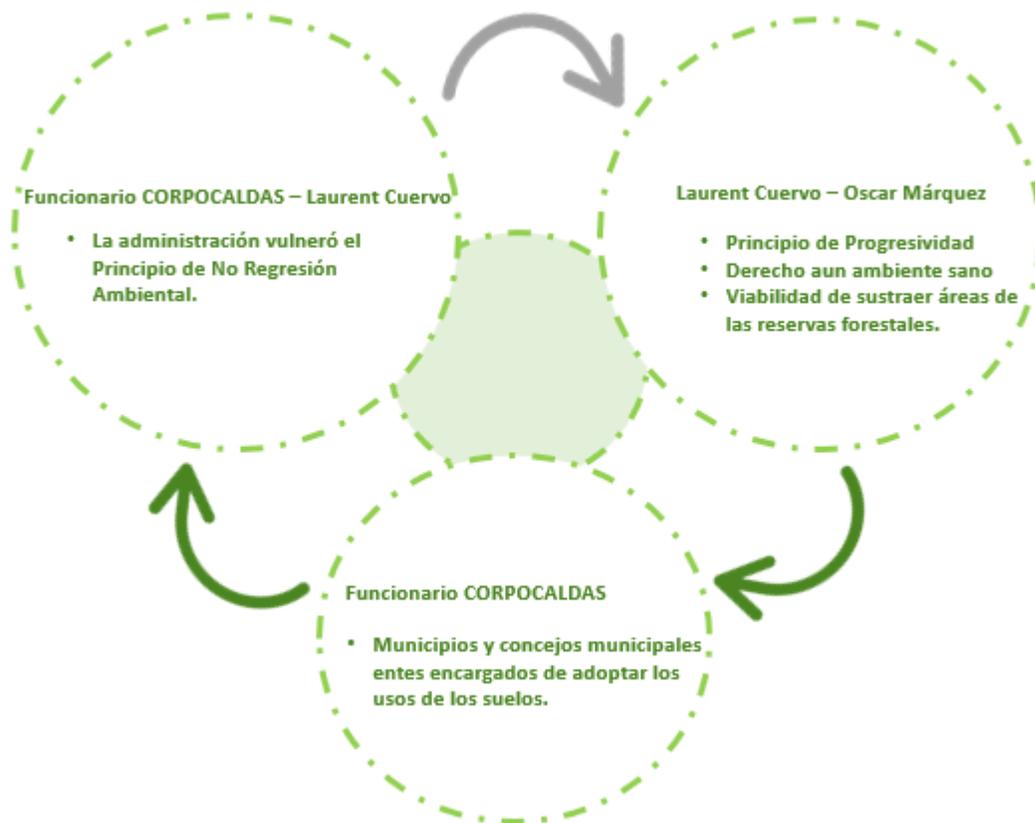
Por su parte, para la persona delegada de la Corporación Autónoma Regional de Caldas – CORPOCALDAS, Hugo León Rendón, manifiesta que la discusión en torno al desarrollo de esta obra no ha finalizado por encontrarse en instancia del Consejo de Estado, razón por la cual, asegura que no se tiene ningún conocimiento acerca del rumbo que los magistrados, como sujetos a decidir, fueren a tomar y, coincide con la entrevistada Laurent Cuervo en manifestar que, la decisión de la administración, vulneró lo preceptuado por el Principio de No Regresión Ambiental.

Por último, en el desarrollo de estas entrevistas, se intentó obtener un encuentro con funcionarios de la Curaduría Segunda de Manizales, por ser esta entidad ante la cual se inició, por parte de la Constructora, el respectivo trámite de solicitud de licencias de urbanización; sin embargo, esta autoridad manifiesta que “(...) *Se encuentra impedido para resolver las preguntas planteadas por ustedes, debido a que se encuentra en curso*

una Licencia Urbanística la cual por orden judicial se encuentra con los términos suspendidos hasta tanto se resuelva la situación jurídica de dicha urbanización”.

Es así que, teniendo en cuenta los criterios indicados por cada entrevistado, a continuación se presenta un esquema que representa la unión de sus respuestas:

Ilustración 17. Ilustración 15. Representación respuestas entrevistados



Descripción. Esquema de unión de respuestas.

Fuente. Edición propia.

Fecha. Octubre de 2022.

12. RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Tomando en consideración lo manifestado en este escrito, se tiene que el Principio de No Regresión Ambiental sí fue vulnerado con el cambio del uso del suelo del sector La Aurora de la ciudad de Manizales que en el año 2003 el Concejo de Manizales ordenó a través del acuerdo 573. Lo anterior, por lo siguiente:

1. El Concejo de Manizales, al expedir el acuerdo mencionado, no tuvo en cuenta lo que desde la constitución política y normatividad internacional se tiene establecido en lo que tiene que ver con el principio de progresividad. Por mandato del artículo 93 constitucional, hace parte del ordenamiento jurídico colombiano la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto de Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo de San Salvador.

Esas normas, y el artículo 334 constitucional, le dan alcance supremo al principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, entre los que se encuentra el derecho al ambiente sano.

En el análisis de constitucionalidad que la Corte Constitucional hizo de esos postulados normativos, señaló que, dada la importancia de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, los mismos no puede tener un retroceso normativo.

Para la expedición del mencionado acuerdo, el Concejo de Manizales no tuvo en cuenta justificaciones o estudios técnicos que ampararan la decisión de cambiar el uso del suelo de ese sector, y al no tener un fundamento o soporte que justificara esa medida, se vulneró el principio de no regresión en materia ambiental con esa decisión.

2. El cambio del uso del suelo del Sector La Aurora, implicó que de la zona que constituía la reserva forestal, se sustrajera una parte. Con eso, el tamaño de la reserva tuvo una disminución, y como consecuencia de eso, también se limitó el propósito primordial de esa reserva que no es otra que tener la capacidad de generar los recursos y la prestación de los servicios ecosistémicos indispensables para la vida humana. Esa reducción en la capacidad de generar esos recursos va en contravía del artículo 334 de la Constitución Política, y como consecuencia de eso, de la posibilidad de disfrutar del derecho a un ambiente sano como derecho supremo de la colectividad establecido en el artículo 79 constitucional.

Como conclusiones tenemos, en primer lugar, que es obligación de los entes territoriales, así como de los ciudadanos, hacer un análisis de las decisiones que involucren o puedan comprometer derechos fundamentales y económicos sociales y culturales, como por ejemplo, decisiones que puedan afectar aspectos ambientales. Lo anterior, en aras de que esas decisiones, se adopten en cumplimiento pleno de la normatividad internacional y constitucional sobre el respeto de este tipo de derechos y siempre resguardando el carácter progresivo que tienen.

En segundo lugar, se concluye que la actuación del Concejo de Manizales, en lo que tiene que ver con el cambio de uso de suelo del sector La Aurora, estuvo plagada de irregularidades técnicas y conceptuales que motivaron la expedición de las 2 sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Caldas y que ordenaron que la zona estudiada recuperara su calificación como suelo rural. Por esa razón, será deber del Concejo de Manizales hacer siempre un análisis técnico y jurídico detallado y riguroso que le permita determinar que decisiones como de esta naturaleza, se encuentren ajustadas desde esas dos esferas a fin de que las decisiones no sean objeto de debate judicial.

Por último, se concluye que es necesario que la población siga cuestionando las decisiones que entidades como los Concejos Municipales adoptan y que puedan comprometer derechos fundamentales o económicos, sociales y culturales. Se invita así a la población, a hacer un ejercicio de veeduría sobre las decisiones adoptadas con antelación y las que se adopten en futuro, a fin de establecer si las mismas cumplen con los requisitos jurídicos como los tratados en este trabajo, o con las exigencias técnicas que cada medida requiera.

13. BIBLIOGRAFÍA

- Amaya Arias, Á. M. (2017). Derecho privado y medio ambiente : homenaje a Fernando Hinestrosa. En *Los derechos adquiridos frente a la protección del medio ambiente : análisis de dos casos puntuales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Arias, Á. A. (2015). Aplicación Práctica del Principio de No Regresión en el Derecho Ambiental Colombiano: Especial Referencia a la Protección de los Páramos y Zonas de Reserva Forestal. En U. E. Colombia, *Lectura sobre Derecho del Medio Ambiente* (págs. 39-74). Universidad Externado de Colombia.
- Calvo, N. J. (2011). *Aplicación del principio de progresividad en la jurisprudencia constitucional colombiana*. Pereira, Colombia: Universidad Libre Seccional Pereira.
- Chacón, M. P. (2013). *El Principio de No Regresión Ambiental en el Derecho Comparado Latinoamericano*. Libro. doi:ISBN:978-9968-794-62-6
- Chacon, M. P. (2015). *El Principio de No Regresion Ambiental en Iberoamérica*. Gland, Suiza: UICN.
- Colombia, A. C. (4 de julio de 1991). *Constitucion Politica de Colombia* . Bogota D.c., Cundinamarca, Colombia.
- Delgado, V. (31 de Diciembre de 2021). Revista Derecho Ambiental. *El principio de no regresión en el derecho ambiental chileno: Reconocimientos, contenido, alcances, versiones y límites*. Concepción, Chile: Universidad de Concepción.

Guerra, E. J. (29 de Enero de 2015). Actualidad Jurídica Ambiental . *La Introducción del Principio de No Regresión Ambiental en la Doctrina de la Corte Suprema de Justicia Panameña*. Panamá : Universidad Latina de Panamá.

Ley 99 , Art. 5 (Congreso de la Republica 22 de Diciembre de 1993).

Paz, M. A. (Julio de 2015). *El Principio de No Regresión Ambiental: Su posible incorporación en el ordenamiento jurídico argentino*. Córdoba, Córdoba, Argentina: Universidad Siglo 21.

Prieur, M. (2008). *El Nuevo Principio de “No Regresión” en Derecho Ambiental*, 59 - 121. Zaragoza, España: Universidad de Zaragoza.

Rodríguez, A. S. (Septiembre de 2013). Actualidad Jurídica Ambiental. *El Principio de No Regresión en materia ambiental: Análisis de dos casos de directrices transgresoras*. Costa Rica.

Senetncia C-443 (Corte Constitucional 08 de 07 de 2009).

Sentencia C-123 (Corte Constitucional 5 de Marzo de 2014).

Sentencia C-168 (Corte Constitucional 20 de Abril de 1995).

Sentencia C-251 (28 de Mayo de 1997).

Sentencia C-671 (Corte Constitucional 20 de Agosto de 2002).

Sentencia C-703 (Corte Constitucional 6 de Septiembre de 2010).

Sentencia No. 312 (Tribunal Administrativo de Caldas - Sala Tercera de Decisión 2 de julio de 2020).

14. ANEXOS.

Anexo 1. Sentencia C-168 de 1995

Anexo 2. Sentencia C-251 de 1997.

Anexo 3. Sentencia C-671 de 2002.

Anexo 4. Sentencia C-443 de 2009.

Anexo 5. Sentencia C-703 de 2010.

Anexo 6. Sentencia C-123 de 2014.

Anexo 7. Sentencia No. 312 del 2 de julio del año 2020 del Tribunal Administrativo de Caldas.

Anexo 8. Sentencia No. 113 del 22 de julio del año 2022 del Tribunal Administrativo de Caldas.

Anexo 9. Acuerdo municipal No. 573 de 2003.

Anexo 10. Resolución No. 763 de 2004.

Anexo 11. Acuerdo municipal No. 663 de 2007.

Anexo 12. Resolución No. 1575 de 2012.

Anexo 13. Resolución No. 196 de 2013.

Anexo 14. Resolución No. 206 de 2015.

Anexo 15. Decreto municipal No. 289 de 2015.

Anexo 16. Resolución No. 220004-2016 del 31 de mayo de 2016.

Anexo 17. Resolución No. 17-2-0434-LC del 22 de junio de 2017.

Anexo 18. Resolución No. 17-2-0721- LU del 6 de octubre de 2017.

Anexo 19. Entrevista profesional Laurent Cuervo Escobar.

Anexo 20. Entrevista profesional Oscar Márquez.

Anexo 21. Entrevista Corporación Autónoma Regional de Caldas – CORPOCALDAS.

Anexo 22. Respuesta a solicitud de entrevista Curaduría Segunda de Manizales.

Anexo 23. Monografía de investigación de la Arq. Natalia Grisales Yepes titulada *“Impactos y efectos de la decisión del juzgado 8° administrativo del circuito de Manizales, de suspender provisionalmente las licencias de urbanismo y construcción del proyecto TierraViva y sus diferentes efectos para, para la municipalidad, constructores y usuarios del proyecto habitacional TierraViva, en la ciudad de Manizales, desde una base jurídica”*.



Universidad[®]
Católica
de Manizales

VIGILADA MINEDUCACIÓN

*Obra de Iglesia
de la Congregación*



Hermanas de la Caridad
Dominicas de La Presentación
de la Santísima Virgen

Universidad Católica de Manizales
Carrera 23 # 60-63 Av. Santander / Manizales - Colombia
PBX (6)8 93 30 50 - www.ucm.edu.co