



Concejo
Distrital de Medellín



Observatorio de Políticas Públicas
del Concejo Distrital de Medellín

RETOS DE LA RENOVACIÓN URBANA EN MEDELLÍN DESDE LA PERSPECTIVA DE FINANCIERA Y GESTIÓN PREDIAL

**Análisis de Planes de Renovación Urbana: El
Naranjal, el Metro de la 80 y el Aeropuerto
Olaya Herrera**

UNIVERSIDAD
EAFIT

**Valor
Público** Centro de
estudios
e incidencia

UNIVERSIDAD
EIA

Índice

<i>Prefacio</i>	4
<i>Introducción</i>	5
<i>I. Plan Parcial Naranjal</i>	6
Problemas con las Viviendas de Interés Social (VIS) y Prioritario (VIP)	12
Conclusiones	13
<i>II. Metro de la 80</i>	13
Estado actual del proyecto	21
Conclusiones	22
<i>III. Aeropuerto Olaya Herrera</i>	22
Segunda pista Aeropuerto José María Córdova	23
Traslado Aeropuerto Enrique Olaya Herrera	23
Conclusiones	24
<i>IV. Análisis Técnico de los Proyectos Seleccionados</i>	24
Plan parcial Naranjal – Arrabal	24
Condiciones de las estructuras urbanas adyacentes	27
Propósito de los ajustes y actualización del Plan parcial	29
Conclusiones del escenario actual y necesidades de actuación	30
Metro de la 80	31
Problemas identificados por avalúos y ZGH	32
Conclusiones de estado actual de la adquisición de predios	33
Aeropuerto Olaya Herrera	34
CN1 – Consolidación nivel 1 mantenimiento	36
C2- Consolidación Nivel 2 Dotación	36
<i>V. Conclusiones Generales</i>	37
<i>Bibliografía</i>	39

Índice de figuras

Figura 1. Delimitación de las UAU	9
Figura 2. Contexto de macroproyectos y el tratamiento Z4_R_37_Naranjal	26
Figura 3. Tratamientos urbanísticos asociados al Plan parcial Naranjal Z4_R_37	28
Figura 4. Valores ZGH con respecto a 500 m de influencia del proyecto metro de la 80 ...	33
Figura 5. Valores ZGH con respecto a 500 m de influencia del proyecto metro de la 80 ...	35

Índice de tablas

Tabla 1. Balance de inmuebles construidos, vendidos, entregados e inventario disponible.	11
Tabla 2. Resumen de Parámetros Operacionales y Financieros del Metro Ligero de la 80.	14
Tabla 3. Compromiso de vigencias futuras municipales	15
Tabla 4. Compromiso de vigencias futuras de la Nación	16
Tabla 5. Presupuesto Metro de la 80, estados financieros 2021, miles de millones.....	17
Tabla 6. Saldo recursos encargo fiducia Metro de la 80, estados financieros 2022	17
Tabla 7. Presupuesto Metro de la 80, estados financieros 2022, miles de millones.....	17
Tabla 8. Aportes convenio de financiación Metro de la 80 a diciembre 2023	18
Tabla 9. Contratos Metro de la 80 vigentes a diciembre 2023	19
Tabla 10. Avances de la gestión predial.	21

Prefacio

El Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín – OPPCM, es un programa de apoyo técnico al Concejo de Medellín, actualmente con la interventoría de la Comisión Primera de la Corporación y operado por académicos y profesionales de la Universidad EAFIT y la Universidad EIA, quienes trabajan con el objetivo de apoyar la labor de los concejales a través de herramientas que permitan mejorar la función de control político.

En 2017, el OPPCM presentó un primer análisis de las dificultades de los Planes Parciales de Renovación Urbana en Medellín, resaltando de forma detallada los desafíos y obstáculos enfrentados en la implementación de los planes parciales de renovación urbana, particularmente en el contexto de los instrumentos de planificación urbana y las políticas públicas vigentes hasta 2017. En su momento, la pregunta de investigación fue ¿por qué no se ha logrado activar la gestión de la renovación urbana a través de los planes parciales? A través de un análisis detallado, se identificaron varios problemas críticos que incluyen la falta de voluntad política, la complejidad en la integración predial, y la falta de reglamentación complementaria al Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Medellín. El análisis revela que la renovación urbana clásica, en particular, requiere una intervención más decidida por parte del Estado, dada la complejidad social y económica de las áreas involucradas.

Entre las recomendaciones del citado estudio se encuentran:

- a) **Fortalecimiento del Operador Urbano:** Se sugirió la creación y fortalecimiento de un Operador Urbano especializado que pueda liderar los procesos de renovación urbana, especialmente en áreas con alta vulnerabilidad social. Este operador debería tener la capacidad de gestionar y ejecutar proyectos complejos, facilitar la integración predial, y liderar las alianzas público-privadas necesarias para el éxito de los planes parciales.
- b) **Protección a Moradores y Gestión Social:** Se recomendó implementar una política pública robusta de protección a moradores que contemplara soluciones habitacionales y sociales antes de iniciar cualquier proceso de renovación. Esto incluye la creación de un "Operador Social" independiente que trabaje junto al Operador Urbano para negociar condiciones de permanencia, evaluar situaciones de vulnerabilidad, y asegurar la transparencia y equidad en los procesos.
- c) **Institucionalidad Fortalecida y Voluntad Política:** Se enfatizó la necesidad de una institucionalidad fuerte y una clara voluntad política para asegurar la continuidad de los proyectos a lo largo de diferentes administraciones municipales. Esto incluía la creación de un fondo municipal específico para la renovación urbana que garantice recursos adecuados para la ejecución de los planes.
- d) **Simplificación de la Reglamentación Complementaria:** Se proponía simplificar y agilizar la reglamentación complementaria al POT, lo que incluía la normativa relacionada con la integración predial, la compra de derechos de construcción, y la financiación de las obras públicas necesarias para apoyar los proyectos de renovación urbana.

- e) **Alianzas Público-Privadas:** La formación de alianzas entre el sector público y privado para movilizar los recursos y el capital necesario para los proyectos de renovación urbana se presentaba como un reto para la ciudad. Se recomendó que dichas alianzas fueran estructuradas de manera que el sector público pueda garantizar que los beneficios sociales y urbanos se prioricen en las negociaciones.
- f) **Monitoreo y Seguimiento Continuo:** Se recomendó establecer un sistema de monitoreo y seguimiento continuo de los planes parciales y de los Macroproyectos del Río. Este sistema debía estar basado en indicadores de impacto que permitan evaluar la efectividad de las intervenciones y realizar ajustes a tiempo para evitar la perpetuación de problemas.

En la actualidad, aún persisten importantes retos en algunos de los planes de renovación más importantes de la ciudad que ameritan un análisis detallado para identificar las dificultades que enfrenta la ciudad para hacer de los planes de renovación urbana un instrumento efectivo de desarrollo social y económico para el Distrito de Medellín.

Introducción

El presente informe constituye la primera entrega de una serie de reportes sobre los retos de renovación urbana del Distrito de Medellín desde la perspectiva económica y financiera. Este reporte construye sobre la base de estudios anteriores ampliando su alcance hacia un análisis focalizado en tres proyectos estratégicos para el Distrito de Medellín:

- Plan Parcial de Renovación Urbana del sector de Naranjal y Arrabal (el Plan Naranjal, polígonos Z4_R_7 y Z4_CN1-12, respectivamente).
- Metro Ligero de la Avenida 80 (Metro de la 80) en los subtramos 3B, 3D y 3E.
- Aeropuerto Enrique Olaya Herrera de Medellín (AEOH).

Cada uno de estos proyectos representa un componente crucial en la transformación urbana del Distrito de Medellín, tanto por su impacto en la infraestructura, movilidad y habitabilidad de la ciudad, como por su potencial para catalizar el desarrollo económico, social y urbano de áreas clave. Este reporte examina en detalle las estrategias implementadas, los desafíos enfrentados y las oportunidades emergentes en estos proyectos, ofreciendo un análisis crítico de cómo estos pueden contribuir a la consolidación de una Medellín más compacta, policéntrica y equilibrada, en línea con las metas establecidas por el POT vigente.

Sin embargo, estos proyectos enfrentan significativas dificultades que han obstaculizado su avance. El Plan Parcial de Naranjal, concebido formalmente hace 24 años como proyecto estratégico y piloto de los instrumentos de la Ley 388 de 1997 para servir de experiencia modelo en el país, solo ha visto un desarrollo marginal, con serios problemas desde su inicio relacionados con su estructuración técnica, financiera y social, incumplimientos de los consorcios a quienes se les adjudicó la construcción y la financiación, retrasos en las obras, problemas de adquisición de predios y de gestión social de las comunidades afectadas. Todo

esto, ha derivado en una importante crisis de legitimidad y confianza en el proyecto, haciéndolo poco atractivo para atraer la inversión privada necesaria para su desarrollo. Como proyecto piloto de renovación urbana en Medellín, el proyecto ha cosechado una gran cantidad de fracasos y aciertos que deben analizarse.

Por su parte, el Metro de la 80 enfrenta problemas de gestión predial, particularmente relacionados con la valoración de los inmuebles que deben ser adquiridos para la construcción de la infraestructura. Algunas zonas de este proyecto, enfrenta resistencia entre los propietarios que ha ralentizado la adquisición necesaria para la ejecución del proyecto. En cuanto a la reconfiguración y potencial traslado del Aeropuerto Enrique Olaya Herrera, el proyecto no ha avanzado más allá de discusiones preliminares, lo que ha dejado este proyecto en un estado de estancamiento y sin un camino claro hacia su realización.

En el presente análisis, se hace un diagnóstico sobre el estado actual de estos tres proyectos haciendo énfasis en los aspectos jurídicos y financieros que dificultan su avance.

I. Plan Parcial Naranjal

Los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales.¹

Los planes parciales incluyen la delimitación del área de la operación urbana, especificando sus límites y características. Además, establecen objetivos y directrices urbanísticas para guiar la operación, abarcando el aprovechamiento de inmuebles, mejoras en el espacio público, calidad del entorno, expansión, y renovación. Se definen los usos del suelo, intensidades de ocupación, y demás regulaciones urbanísticas. El plan también traza y caracteriza el espacio público, la red vial, y la infraestructura de servicios, además de localizar equipamientos colectivos de interés público. Finalmente, adopta instrumentos para la gestión del suelo, captación de plusvalías, reparto de cargas y beneficios, y evalúa financieramente las obras de urbanización junto con su programa de ejecución y financiamiento.

El Decreto municipal 1284 de 2000 formuló y adoptó el Plan Parcial de Renovación Urbana del sector de Naranjal (polígono Z4_R_7) como proyecto estratégico para el desarrollo de

¹ Ley 388 de 1997, Ley 614 de 2000, reglamentadas por los Decretos Nacionales 150 y 507 de 1999; 932 y 1337 de 2002; 975 y 1788 de 2004; 973 de 2005; 3600 de 2007; 4065 de 2008; 2190 de 2009; reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 1160 de 2010, Decreto Nacional 2181 de 2006, Decreto Nacional 4300 de 2007.

una intervención para generar una positiva transformación funcional, urbanística y ambiental en este sector a borde de río y su desarrollo se asumiera con criterio social y amplia de la comunidad afectada y de la ciudadanía en general. Los decretos municipales 1598 y 2210 de 2001 designaron y adicionaron la instancia Coordinadora del Plan de Renovación Urbana del Naranjal. Posteriormente, mediante el Decreto municipal 045 de 2002 se aprobó la delimitación definitiva de las Unidades de Actuación Urbanística en el Plan Parcial de Naranjal. No obstante, no se realizó proceso de inscripción en las matrículas inmobiliarias de los inmuebles.

Inicialmente, el Plan Naranjal tenía una vigencia de diez años y está ubicado entre la quebrada La Hueso, la carrera 65, la carrera 64, la Avenida Bolivariana y la Avenida Regional. El plan contempla la construcción de viviendas, oficinas, locales comerciales y espacios públicos en una zona de 215,000 metros cuadrados. Este proyecto ha sido presentado como una oportunidad única para revitalizar una de las áreas más estratégicas de la ciudad, con acceso privilegiado a sistemas de transporte y otros servicios urbanos (Concejo de Medellín). Sin embargo, al pasar los primeros nueve años (2008), la zona no había tenido ningún desarrollo urbanístico². Para entonces, el Plan presentaba varios defectos tanto en su estructuración como en la ejecución:

- 1) **Supeditación del desarrollo a la primera unidad:** El plan condicionó el desarrollo de todas las unidades a iniciar por la primera, donde se proyectaba ejecutar un proyecto relacionado con actividades automotrices para abordar la problemática social y económica del sector.
- 2) **Deficiencia en la inscripción de inmuebles:** No se realizó el proceso de inscripción en la matrícula inmobiliaria de los inmuebles que conforman las unidades de actuación, lo que generó complicaciones legales y administrativas para la ejecución del plan.
- 3) **Falta de programas sociales concretos:** Aunque se había definido el uso del suelo para la actividad de talleres en la unidad de actuación número 1, no se desarrollaron ni cuantificaron programas sociales que protegieran a los moradores, lo que afectó la viabilidad del plan. Además, no se generaron las entidades de gestión asociativas, ni los promotores del plan parcial.
- 4) **Inadecuada planificación de la vivienda de interés social:** Aunque se exigía la inclusión de un porcentaje de vivienda de interés social en las áreas y planes de renovación, el plan parcial no especificó su ubicación ni la incluyó adecuadamente en su estructuración, lo que limitó su efectividad.
- 5) **Inequidad en el reparto de cargas y beneficios:** El plan no logró establecer un reparto equitativo de las cargas y beneficios, lo que pudo generar conflictos o desigualdades en la implementación del proyecto. En el documento técnico de soporte del plan parcial sólo se desarrolló una distribución de las cargas que no lograba el equilibrio entre las Unidades de Actuación Urbanística (UAU) respecto a los aprovechamientos de cada una.

² Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía de Medellín. Documento Técnico de Soporte de Ajuste al Decreto 1284 de 2000 (Plan Parcial Naranjal).

- 6) **Deficiencias en la cartografía:** La cartografía disponible era insuficiente y poco clara, lo que dificultó la aplicación práctica del plan, especialmente en la expedición de licencias.
- 7) **Falta de cuantificación de obligaciones:** El plan parcial no cuantificó las obligaciones ni especificó quién debía cumplirlas, lo que generó incertidumbre y complicaciones en la ejecución del plan.
- 8) **Inadecuada estructuración financiera:** Las proyecciones financieras que hacían parte del documento técnico de soporte al Plan no correspondían a lo que se especificó en el Decreto 1284 de 2000.

En 2009, el Decreto municipal 1309 de 2009 revisó y ajustó el Plan Parcial de Renovación urbana de Naranjal (sector Naranjal) y adicionó el polígono Z4_CN1-12 (Sector Arrabal). En este, se resolvieron algunas de las deficiencias del Decreto 1284 de 2000. El nuevo decreto no hizo cambios al modelo de ocupación original (estructura de espacios, públicos, vías, movilidad, entre otros) ni en la estructura del reparto de cargas y beneficios; pero cualificó la estructura del espacio con redistribuciones internas y adiciones de unidades de actuación urbanística (UAU, 5 en Naranjal y 3 en Arrabal, ver Figura 1.) y complementó el reparto equitativo de cargas y beneficios. Además, adicionó el programa de Gestión Urbanística Inmobiliaria y de Gestión Social, lo cual garantizaba la viabilidad financiera del plan y la protección a los moradores. Este decreto también ajustó la cartografía, verificando las áreas catastrales, lo que permitió redefinir la ocupación de las unidades de actuación urbanística de acuerdo con los planos originales. Esto mejoró la estructura del espacio público en cada una de las escalas previamente establecidas, sin reducir las obligaciones ni otras cargas urbanísticas.

Un aspecto clave de este nuevo decreto fue la delegación de la gestión del plan parcial a la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU), encargándola de concretar e implementar, entre otras cosas, la gestión urbana e inmobiliaria y la gestión social. Se consideró que estas gestiones debían ser concebidas bajo una dirección y coordinación unificadas para asegurar la integridad del plan. Posteriormente, entre 2011 y 2012, se otorgó a la EDU la facultad para coordinar, administrar, gestionar e implementar el plan parcial, permitiendo que capitalizara experiencia y conocimiento, consolidándose como el operador urbano público de las Áreas de Intervención Estratégica hasta la fecha.

Figura 1. Delimitación de las UAU



Fuente: Documento Técnico Soporte Decreto 1050 de 2018.

Desde el punto de vista administrativo y financiero, en agosto de 2012 se estableció el fideicomiso Marco entre la EDU y la Fiduciaria Central para la administración de los recursos financieros. Además, se entró en alianza con el Fondo Nacional del Ahorro y Alianza Fiduciaria. En ese momento, se estimaba que el plan demandaría una inversión de más de medio billón de pesos.³ Además, el Plan de Desarrollo de Medellín tenía destinados 10.000 millones para desarrollo social y acompañamiento a la comunidad.

Entre 2015 y 2016, las facultades de la EDU fueron calificadas para permitirle formular y coordinar la gestión social, jurídica, técnica, urbanística e inmobiliaria, de los proyectos que se le encomendaran; pudiendo, además, diseñar, promocionar, construir, vender, financiar, gerenciar, ejercer el control y la interventora de éstos; así como aplicar los instrumentos de gestión del suelo y financiación de proyectos establecidos en la ley.

La estructuración financiera del Plan contemplaba como principal estrategia de desarrollo la adjudicación de las UAU a un inversionista constructor para que se encargara del 100% del desarrollo inmobiliario de las UAU que se le adjudicaran. La primera adjudicación se hizo en 2013 al consorcio integrado por las empresas CASS Constructores y Carlos Alberto Solarte. El consorcio debía construir las UAU 2 y 3, además, debía aportar \$33 mil millones de pesos como financiador. Según cifras de la EDU, el proyecto contemplaba la construcción de cuatro torres en la UAU 2, con un total de 240 apartamentos, 114 oficinas y 68 locales comerciales con unas ventas aproximadas de \$120 mil millones y 176 apartamentos, 69 locales comerciales y 114 oficinas en la UAU 3 con unas ventas estimadas de \$123 mil millones. El desarrollo fue bautizado como Nuevo Naranjal. Sin embargo, esta adjudicación generó controversia entre algunos concejales, quienes expresaron dudas sobre la capacidad

³ El Colombiano, 21 de agosto de 2012. Recursos para Naranjal superan el medio billón de pesos.

de CASS Constructores para ejecutar el proyecto, señalando su falta de experiencia en construcción de viviendas pues sus socios eran expertos, pero en construcción de carreteras.

Aunque inicialmente las obras avanzaron, para julio de 2018, el proyecto presentaba un retraso de aproximadamente un año.⁴ La construcción, que empezó en abril de 2014 y debía estar lista finalizando 2015, solo empezó a entregarse parcialmente a finales de 2016.

Así, entre 2009 y 2018 sólo se logró avanzar en la ejecución del 12.5% de las Unidades de Actuación del Plan Parcial (1 UAU de las 5 UAU de Naranjal y cero de las tres UAU de Arrabal).⁵ A diciembre de 2018, se había avanzado en un 53% en la UAU 2 y cero en las demás, y se había hecho entrega efectiva de 126 inmuebles a sus compradores. Dados los pocos avances y las dificultades del Plan, en 2018, mediante el Decreto municipal 1050 del mismo año, se revisó y ajustó. En esta ocasión, se amplió su vigencia y se concretaron los aspectos relacionados con la generación de vivienda de interés social y se fortalecieron los mecanismos para la protección de moradores y adecuar los programas sociales debido a los cambios sociales y económicos ocurridos durante las dos primeras vigencias del plan.

A pesar de esto, a diciembre de 2018 se logró la entrega de un edificio con 120 apartamentos y 25 locales comerciales. No obstante, los trabajos se detuvieron cuando la constructora de Solarte se vio implicada en el escándalo de Odebrecht. En ese entonces, el consorcio apenas había aportado \$18 mil millones de pesos al proyecto de construcción de las UAU 2. Como consecuencia de la inhabilidad sobreviniente para contratar con el Estado, la EDU presentó una demanda arbitral solicitando que se declarara el incumplimiento del contrato por parte de CASS y que se exigiera el pago de los daños ocasionados por los retrasos en el cumplimiento de sus obligaciones. Con esta acción, la entidad buscaba desbloquear el proyecto y continuar avanzando. En ese momento, las obras además de retrasadas quedaron inconclusas.

En diciembre de 2020, la EDU inició la búsqueda de un nuevo inversionista constructor para completar el proyecto de las UAU 2 y 3. Luego de que en la anterior administración municipal lograra llegar a un acuerdo para que CASS Constructores cediera el contrato adquirido. En la licitación participaron cuatro oferentes. Sin embargo, los problemas legales, el estado de abandono de la construcción y la desconfianza general que rodeaba el proyecto elevaron significativamente el riesgo de inversión, desalentando a las empresas con la capacidad técnica y financiera necesarias para intervenir en el proyecto. Tras la revisión de la única propuesta completa y la verificación del cumplimiento de los requisitos, el 28 de abril de 2021, se adjudicó al Consorcio Arrabal-Naranjal 2021 (CAN 21) integrado por las empresas Grupo Qualitas Corp. Sucursal Colombia, IGV S.A.S. y CMS Desarrollos S.A.S. que tras algunas modificaciones finalmente quedó compuesto por JLX Proyectos S.A.S con el 51%, el Grupo Qualitas Corp. Sucursal Colombia con el 34% y Solutec Ingeniería S. A. con el 15% de participación.

⁴ El Tiempo, 26 de Julio de 2018. Dudas en Nuevo Naranjal de Medellín por líos jurídicos del constructor.

⁵ Documento Técnico Soporte del Decreto 1050 de 2018.

Para proteger los nuevos recursos de las demandas del anterior inversionista constructor, se estructuró un nuevo instrumento fiduciario. Además, el trámite de las pólizas de cumplimiento requirió cambios en los alcances para cada tipo de póliza, los cuales fueron efectuados. Así, y luego de más de un año y medio de suspensión, el 11 de junio de 2021 se anunció nuevamente la reactivación del proyecto. El nuevo inversionista constructor disponía de 14 meses (hasta marzo de 2023) para finalizar las obras que se dejaron inconclusas y otros 72 meses para realizar toda la gestión de adquisición predial, estudios, diseños, licencias de construcción y ejecución de otro proyecto inmobiliario similar en la UAU 3.

El Consorcio CAN 21, en quién la Administración Municipal confió la reactivación del proyecto, no logró el cierre financiero del mismo, siendo incapaz de asegurar un crédito de 5.800 millones de pesos. Así, el proyecto fue suspendido nuevamente. Lo cual demostró que CAN 21 no tenía la capacidad financiera para desarrollar este proyecto. Posteriormente, debido a una inhabilidad decretada a una de las empresas del consorcio, la EDU solicitó la cesión del contrato a lo cual el CAN 21 se opuso. La EDU inició procesos legales para demandar al consorcio por los perjuicios y el abandono del proyecto.

La Tabla 1, contiene el balance de las unidades de inmuebles construidos en el proyecto a julio de 2023. Como puede deducirse de esta tabla, los 120 apartamentos de la UAU 2 Etapa 1A se encuentran terminados, vendidos y entregados en su totalidad. De las oficinas construidas en esta misma etapa, se han construido 32, vendido 29, entregado 25 y solo quedan cinco (5) en inventario. Así mismo, de los 68 locales construidos, se han vendido 47, entregado 30 y quedan 21 en inventario. La Etapa B de la UAU 2 solo ha avanzado en la construcción de la estructura de oficinas y locales comerciales. Además, las zonas comunes debajo de cada torre ya se encuentran entregadas, al igual que el gimnasio dotado. Faltan también por entregar los juegos infantiles y las zonas húmedas (turco, sauna, piscina adultos y piscina niños).

Tabla 1. Balance de inmuebles construidos, vendidos, entregados e inventario disponible.

Ítems	Total	Construido Unidades	M2 vendibles	Vendido	Entregados	Inventario
Apartamentos 1A	120	120	10.389,82	120	120	0
Apartamentos 1B	120	0	10.348,82	111	0	9
Oficinas 1A	34	32	3.012,72	29	25	5
Oficina 1B	21	estructura	2.527,31	1	0	20
Locales 1A	68	68	2.504,90	47	30	21
Locales 1B	34	estructura	1.444,13	20	0	14
Total	397		30.227,70	328	175	69

Fuente: EDU, presentación Sesión Plenaria del Concejo de Medellín, Julio 23 de 2024.

En la actualidad, la EDU tiene 32 procesos legales abiertos en contra de terceros como los consorcios CASS y CAN 21 que ascienden a alrededor de \$120 mil millones de pesos. En 2024, la EDU logró dos fallos favorables, logrando evitar un detrimento patrimonial para la

entidad de cerca de \$1.9 mil millones, la devolución de aportes al Consorcio CASS por \$18 mil millones y logró un fallo favorable en un proceso ejecutivo por \$5.7 mil millones.

El 23 de julio de 2024, la Sesión Plenaria del Concejo de Medellín, tuvo como objetivo principal hacer control político sobre el Plan Naranjal. En esta sesión se hizo un recuento de los principales hitos del proyecto y de la situación actual del mismo, dejando en evidencia que, a pesar de algunos de los avances logrados, el proyecto se convirtió en un gran fracaso para el Distrito de Medellín en cuestiones de renovación urbana por medio de planes parciales y un tema frustrado de ciudad. En dicha sesión, algunos concejales instaron a la EDU y a la Administración Municipal a repensar completamente los métodos de estructuración, gestión y desarrollo de este proyecto, pues los métodos utilizados hasta este momento han sido inefectivos para lograr demostrar cómo los planes parciales pueden utilizarse efectivamente para la renovación urbana que requiere la ciudad.⁶ En la próxima entrega de este informe se profundizará en estos aspectos.

Problemas con las Viviendas de Interés Social (VIS) y Prioritario (VIP)

Uno de los aspectos más delicados del Plan Parcial Naranjal-Arrabal es la provisión de Viviendas de Interés Social (VIS) y Viviendas de Interés Prioritario (VIP). Estas viviendas, diseñadas para ofrecer soluciones habitacionales asequibles a familias de bajos ingresos, han sido una de las promesas centrales del proyecto. Sin embargo, los retrasos y las complicaciones financieras han puesto en riesgo la entrega de estas unidades.

El proyecto original contemplaba la construcción de 1,177 viviendas VIS y VIP, que hasta la fecha no se han desarrollado. La falta de avance en esta área ha generado preocupación entre los residentes y ha sido motivo de críticas hacia la administración municipal. La demora en la construcción y entrega de estas viviendas no solo afecta a las familias que esperan por un hogar, sino que también retrasa el objetivo de revitalización social y económica que el Plan Parcial pretendía alcanzar (Concejo de Medellín).

Originalmente estaba planteada la construcción de viviendas de este tipo en la UAU6. Sin embargo, los costos asociados a la compra de lotes en la zona hacen que sea financieramente inviable el desarrollo por parte de privados. Se buscó entonces que se cumpliera con la obligación de vivienda de interés social por fuera del área del plan parcial. Pero, se ha ratificado desde el Departamento Administrativo de Planeación y desde distintos mecanismos judiciales,⁷ la necesidad de que el pago de la obligación de viviendas de interés social sea dentro del polígono del plan parcial. Esto ha generado un inconveniente dado que la mayor parte de los propietarios de las UAU6, UAU7 y UAU8, que son las zonas donde se

⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=TGpWxh1bNRg&t=3s>

⁷ A partir de una acción popular se ordenó desde el 2017 la construcción de viviendas VIS y VIP y del centro de reparaciones de carros livianos ([El Colombiano](#))

proyectaba la construcción de proyectos de VIS – VIP, no tienen interés en el desarrollo de este tipo de proyectos.⁸

Conclusiones

El Plan Parcial Naranjal-Arrabal es un proyecto crucial para la renovación urbana de Medellín, pero su éxito depende de la capacidad de superar los desafíos jurídicos, financieros y sociales que han surgido durante su ejecución. La reactivación y finalización de las UAU2 y UAU3 es indispensable para generar un clima de confianza que atraiga a nuevos inversores para el desarrollo de las unidades restantes. Es importante modificar la estructura financiera y promover una mayor participación por parte del sector público con la finalidad de asumir los riesgos asociados al proyecto y así fomentar la participación de un inversor privado. Es necesario también aumentar la participación del Distrito para avanzar en el cumplimiento de metas, especialmente en términos de viviendas VIS y VIP.

II. Metro de la 80

El Metro de la 80 es un proyecto de obra pública llevado a cabo por la entidad Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá, empresa de carácter público que se encarga de la administración del sistema de transporte masivo METRO. El Metro Ligero de la Avenida 80 operará como una línea a nivel, comenzando su recorrido en el norte de Medellín, cerca de la Terminal de Transportes del Norte, en la estación Caribe del metro actual, y continuará hacia el sur a lo largo de la Avenida 80 hasta llegar a la estación Aguacatala. La línea tendrá una longitud total de 13,25 km y contará con varias características de infraestructura clave. El proyecto incluye tramos semisoterrados en la zona de Robledo, la construcción de dos viaductos ubicados en Caribe y en la Avenida Guayabal, así como dos intercambiadores viales en los cruces con la Avenida Colombia y la Avenida San Juan. Para el patio-taller, se ha previsto su ubicación en el norte del trazado, cerca del cerro El Volador, con accesos y toda la infraestructura completamente a nivel. El proyecto está dividido en tramos estratégicos que aseguran su integración eficiente con el sistema de metro y el BRT de la calle 30.

Se estima que el proyecto movilizará aproximadamente 15.600 pasajeros durante la hora pico en un día hábil. El diseño permite que los usuarios tendrán acceso a una red de transporte con mayor cobertura en términos de kilómetros totales, manteniendo la misma tarifa. Esto se traduce en una reducción del costo por kilómetro recorrido para los usuarios, ajustándose a su perfil de movilidad y mejorando la accesibilidad en la ciudad. A continuación, se presentan los principales parámetros de diseño del sistema:

⁸ El polígono correspondiente a la zona de Arrabal tiene un tratamiento de consolidación lo que permite la construcción predio a predio y no por Unidades de Actuación Urbanística, lo que ha dificultado la implementación del Plan Parcial al no estar los propietarios interesados en acogerse a este.

Tabla 2. Resumen de Parámetros Operacionales y Financieros del Metro Ligerio de la 80

Parámetro	Descripción
Frecuencia en hora pico	15 trenes por hora
Descripción del material rodante	Longitud total: 32 m, ancho: 2.65 m
Tamaño de la flota	18 trenes en operación, 2 en mantenimiento (20 en total)
Capacidad del vehículo	Capacidad aproximada por vagón: 300 pasajeros, con 6 pasajeros/m ²
Velocidad comercial promedio	Aproximadamente 25 km/h
Fecha estimada Terminación	2035
CAPEX	\$2,775 billones de pesos corrientes de 2019.
Servicio a la Deuda e Intereses	\$766 mil millones de pesos corrientes de 2019.

Fuente: Documento CONPES 4003 y Empresa Metro de Medellín.

Además de ser un proyecto clave para el desarrollo urbano de Medellín, el Metro de la 80 también se perfila como un componente esencial en la estrategia de sostenibilidad de la ciudad, contribuyendo a la reducción del tráfico vehicular y la contaminación, al tiempo que ofrece un medio de transporte seguro, eficiente y accesible para miles de ciudadanos. La finalización de este proyecto está proyectada para 2024, y se espera que tenga un impacto positivo significativo en la calidad de vida de los habitantes de Medellín (Metro de la 80, 2024).

El proyecto empieza a pensarse en el año 2008 cuando se incluye en el Plan rector de Expansión del Metro de Medellín. Posteriormente, a través del Decreto 1189 de 2016 se realiza el anuncio del proyecto buscando congelar el precio de los predios y aislar el efecto que la expectativa alrededor del desarrollo del proyecto pueda generar en la valoración. En el año 2019 se hace la solicitud de cofinanciación y en 2020 se aprueba el CONPES y se comprometen las vigencias futuras. Para el 2022 se firma el contrato de obra y provisión de trenes.

De acuerdo con la página oficial del proyecto, en 2008-2009 se realizaron estudios de prefactibilidad del corredor de la avenida 80 basándose en el Plan Rector de Expansión del Metro y se inició con la ejecución de diseños. Los estudios técnicos de detalle fueron realizados entre 2010 y 2012 por un valor de \$10.000 millones de pesos aportados en partes iguales por el Municipio de Medellín y la Empresa Metro de Medellín. La gestión del proyecto está a cargo de la empresa Metro de Medellín, reconocida por su experiencia en la operación y administración del sistema de transporte masivo de la ciudad.

En 2016 y 2017, la Administración Municipal reactivó el proyecto y ajustó los diseños iniciales del corredor de la avenida 80-81 en su Fase I para cumplir con las nuevas exigencias del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), para esto, se firmaron dos convenios interadministrativos que unieron esfuerzos técnicos, jurídicos, y financieros entre el Distrito de Medellín, la Empresa Metro de Medellín, y la Agencia APP, abarcando tanto el desarrollo

general del proyecto como la actualización y optimización de estudios y diseños de ingeniería Fase II.

Para que el proyecto fuera elegible en términos de cofinanciación por parte de la Nación, fue necesario cumplir con varios requisitos legales, entre ellos gestionar los soportes presupuestales para respaldar los recursos que la Administración Municipal aportaría, la fuente de los recursos, el esquema de vigencias futuras al igual que definir la priorización de los proyectos entre Metro Ligero y el Tren Suburbano de Pasajeros, la administración municipal saliente en 2019 decidió dejar a la nueva administración 2020-2023 la definición de estos compromisos que solo podían definirse a mediano plazo (Metro de la 80, 2024).

Según Metro de la 80 (2024) en marzo de 2020, se firmó un convenio para estructurar el proyecto Metro de la 80, abordando aspectos técnicos, legales y financieros. Ese mismo mes, se obtuvo el aval técnico del Ministerio de Transporte para la cofinanciación, conforme a la Ley 1955 de 2019. El 18 de abril de 2020, el Ministerio de Hacienda, a través del CONFIS, otorgó el Aval Fiscal al proyecto Metro de la 80, lo que permitió avanzar en la solicitud y obtención del CONPES para declararlo de importancia estratégica. El Metro firmó el contrato 003501C-20 con la Financiera de Desarrollo Nacional para obtener el CONPES de declaración estratégica y gestionar el convenio de cofinanciación cumpliendo con la normativa vigente. La Alcaldía de Medellín incluyó el proyecto en su Plan de Desarrollo 2020-2023. El 16 de junio de 2020, el CONFIS aprobó el aval fiscal y la Declaratoria de Importancia Estratégica, finalmente siguiendo la Ley 819 de 2003, el Decreto 1068 de 2015 y la Ley 1955 de 2019, se emitió el CONPES 4003 de 2020, declarando el proyecto de importancia estratégica y suscribiendo un nuevo convenio interadministrativo para buscar cofinanciación (Metro de la 80, 2024). Mediante Acuerdo No. 07 del 25 de septiembre de 2020 el Concejo Municipal, ordenó comprometer vigencias futuras ordinarias para el proyecto, así:

Tabla 3. Compromiso de vigencias futuras municipales

Año	Pesos constantes	Equivalencia en pesos corrientes
2021	\$ 52.603.027.329	\$ 56.240.000.639
2022	\$ 52.603.027.329	\$ 57.533.576.145
2023	\$ 52.603.027.329	\$ 59.777.327.959
2024	\$ 52.603.027.329	\$ 61.510.870.470
2025	\$ 52.603.027.329	\$ 63.356.196.584
2026	\$ 52.603.027.329	\$ 65.256.882.481
2027	\$ 52.603.027.329	\$ 67.214.588.956
2028	\$ 52.603.027.329	\$ 69.231.026.624
2029	\$ 52.603.027.329	\$ 71.307.957.423
2030	\$ 52.603.027.329	\$ 73.447.196.146
2031	\$ 52.603.027.329	\$ 75.650.612.030
2032	\$ 52.603.027.329	\$ 77.920.130.391
2033	\$ 52.603.027.329	\$ 80.257.734.303

2034	\$ 52.603.027.329	\$ 82.665.466.332
------	-------------------	-------------------

Fuente: Metro de la 80

El CONFIS autorizó al Ministerio de Hacienda a garantizar el proceso para el convenio de cofinanciación del proyecto del Metro Ligero de la 80 en Medellín, tras verificar el cumplimiento de los requisitos legales. El proyecto estaba en trámite de aprobación de vigencias futuras de Nación (Metro de la 80, 2024)

Tabla 4. Compromiso de vigencias futuras de la Nación

Año	Nación (monto máximo) Pesos corrientes
2024	\$ 483.135.949.879
2025	\$ 497.630.028.376
2026	\$ 512.558.929.227
2027	\$ 527.935.697.104
2028	\$ 543.773.768.017
2029	\$ 560.086.981.057

Fuente: Metro de la 80

Una vez se aprobaron las vigencias futuras de la Nación, se firmó el Convenio de Cofinanciación para el proyecto el 30 de noviembre de 2020. Por tanto, el valor del proyecto fue de 2,775 billones de pesos a precios de 2019, y se estima un costo total de 3,5 billones de pesos incluyendo financiación.

De acuerdo con los estados financieros del Metro de Medellín, en diciembre de 2020 se recibió del Distrito de Medellín \$111.829 millones para la cofinanciación del proyecto, en mayo de 2021 se recibieron \$4.070 millones por parte de la misma entidad para la estructuración de la financiación del proyecto. Estos recursos fueron trasladados a la Fiducia Central en este mismo año, sin embargo, en septiembre de 2021 este aporte fue reconocido como subvención.

Para diciembre de 2021 los estados financieros del Metro de Medellín reportan como recursos entregados en administración por concepto del Metro de la 80 un saldo de \$167.660 millones, que corresponde a la constitución de un encargo fiduciario para administración de los recursos provenientes de la transferencia efectiva por parte de la Nación y el Distrito de Medellín de los aportes para la financiación del proyecto, de acuerdo con el informe, los valores aportados por el Distrito de Medellín hasta esa fecha fueron \$167.878 millones, con una ejecución por \$756 millones, rendimientos por \$2.335 millones, de los cuales fueron reintegrados \$1.796 millones.

Tabla 5. Presupuesto Metro de la 80, estados financieros 2021, miles de millones.

Subcomponente	Nación	Distrito	Total
Obras de mejoramiento espacio público	\$ 172.275	\$ -	\$ 172.275
Infraestructura vial	\$ 72.996	\$ 180.307	\$ 253.303
Infraestructura de soporte	\$ 322.171	\$ 167.500	\$ 489.671
Centros de control y gestión de la flota	\$ 449.839	\$ 6.519	\$ 456.358
Material rodante	\$ 438.893	\$ 99.060	\$ 537.953
Redes de servicios públicos	\$ 142.462	\$ 27.271	\$ 169.733
Gestión predial	\$ 669.636	\$ 224.093	\$ 893.729
Plan de manejo ambiental y social	\$ 9.856	\$ 26.858	\$ 36.714
Consultoría y asesoría estructuración y operación	\$ 149.868	\$ 16.342	\$ 166.210
Auditorías técnicas y financieras	\$ 1.272	\$ 944	\$ 2.216
Servicio de la deuda	\$ 695.853	\$ 329.016	\$ 1.024.869
Total	\$ 3.125.121	\$ 1.077.910	\$ 4.203.031

Fuente: Metro de Medellín

Ahora bien, los estados financieros para diciembre de 2022 revelan que los recursos entregados en administración, específicamente los encargos de fiducia para el Metro de la 80 tienen un saldo de \$178.485 millones desagregados de la siguiente forma:

Tabla 6. Saldo recursos encargo fiducia Metro de la 80, estados financieros 2022

Concepto	Saldo inicial 2022	Aportes	Ejecución	Rendimientos	Reintegros, recursos y rendimientos	Saldo final 2022
Encargo fiducia en administración Metro de la 80	\$167.660	\$57.534	\$47.826	\$ 11.424	\$ 10.307	\$178.485
Estructuración Metro de la 80	\$ 7.356	\$ -	\$ 6.634	\$ 43	\$ 66	\$ 699

Fuente: Metro de Medellín

Por otra parte, el monto de estructuración financiera que contaba con un monto inicial de \$7.356 millones disminuyó debido a las ejecuciones relacionadas con la estructuración del proyecto, que incluyeron la firma del contrato principal, el contrato de interventoría y el contrato de crédito. Al cierre de la vigencia, el saldo fue de \$699 millones.

En junio de 2022 se actualizó el presupuesto del proyecto incrementando los recursos que financiaría el Distrito de la siguiente forma:

Tabla 7. Presupuesto Metro de la 80, estados financieros 2022, miles de millones.

Subcomponente	Nación	Distrito	Total
Infraestructura vial	\$ 361.175	\$ -	\$ 361.175
Infraestructura de soporte	\$ 392.321	\$ 164.886	\$ 557.207
Centros de control para la gestión y supervisión	\$ 307.611	\$ 25.054	\$ 332.665
Obras de mejoramiento espacio público	\$ 153.437	\$ 57.258	\$ 210.695

Material rodante	\$ 484.704	\$ 174.270	\$ 658.974
Traslado de redes de servicios públicos	\$ 190.329	\$ 19.723	\$ 210.052
Predios y su plan de reasentamientos	\$ 664.560	\$ 236.448	\$ 901.008
Plan de manejo ambiental y social	\$ 24.639	\$ 14.899	\$ 39.538
Consultoría y asesoría estructuración obra y operación	\$ 136.059	\$ 51.138	\$ 187.197
Costos financieros	\$ -	\$ 38.121	\$ 38.121
Auditorías técnicas y financieras	\$ 1.271	\$ 1.091	\$ 2.362
Servicio de la deuda	\$ 409.015	\$ 347.835	\$ 756.850
Total	\$ 3.125.121	\$ 1.130.723	\$ 4.255.845

Fuente: Metro de Medellín

Las diferencias más notables entre la tabla 5 y la tabla 7 es la inclusión del ítem costos financieros que para 2022 se proyectan en \$38.121 millones y serán asumidos por el Distrito, otra diferencia importante son las diferencias en presupuesto, los ítems infraestructura vial, infraestructura de soporte, obras de mejoramiento espacio público, material rodante, traslado de redes de servicios públicos, predios y su plan de reasentamientos, plan de manejo ambiental y social y consultoría y asesoría estructuración y operación incrementaron respecto al proyectado en 2021, sin embargo ítems como centros de control para la gestión y supervisión y el servicio de la deuda redujeron su presupuesto considerablemente.

Para diciembre de 2023, el saldo corresponde al encargo fiduciario para administración de los recursos provenientes de la transferencia efectiva por parte de la Nación y el Distrito tienen un valor de \$127.132 presentando una variación negativa de 29% con respecto al saldo en 2022, así mismo el saldo para la estructuración financiera a diciembre de 2023 fue de \$525 teniendo un decrecimiento de 25% en 2023 con respecto a 2022 (\$699). Finalmente, el presupuesto en dicho año no tuvo variaciones por tanto corresponde a la cifra de \$ 4.255.845

Tabla 8. Aportes convenio de financiación Metro de la 80 a diciembre 2023

Aportes	Nación	Distrito	Total
Aportes establecidos convenio de cofinanciación	\$ 3.125.121	\$ 1.130.723	\$ 4.255.844
Aportes Monetarios	\$ -	-\$ 292.859	-\$ 292.859
Aportes en especie	\$ -	-\$ 176.018	-\$ 176.018
Aportes pendientes convenio de Cofinanciación	\$ 3.125.121	\$ 661.846	\$ 3.786.967

Fuente: Metro de Medellín

De acuerdo con la tabla anterior, a diciembre de 2023, el Distrito de Medellín contribuyó con \$292.859 en efectivo y \$176.018 en aportes en especie. Sin embargo, a diciembre de 2023 se adeudaban \$661.846 por parte del Distrito y \$3.451.452 por parte de la Nación.

Tabla 9. Contratos Metro de la 80 vigentes a diciembre 2023

N° del contrato	Contratista	Objeto	Valor del Contrato	Valor ejecutado	Valor por ejecutar
4396C	UT Metro80 - Medellín	El presente contrato de obra pública bajo la modalidad de llave en mano tiene por objeto que el contratista ejecute por su cuenta y riesgo, todas las labores y actividades necesarias para los Estudios y Diseños, Gestión Social, Ambiental y SST, la ejecución de las Obras de Construcción, las Obras de Adecuación y Reparación de Desvíos, las Obras para Redes, las Obras Necesarias para el Cumplimiento de los Indicadores en Etapa de Garantía de Nivel de Servicio, así como los Estudios y Diseños, suministro, instalación, pruebas, puesta en marcha del Material Rodante y de los sistemas Metroferroviarios; así como las obras y actividades necesarias para el cumplimiento de los Indicadores en Etapa de Garantía de Nivel de Servicio del Metro Ligero de la 80 en la ciudad de Medellín	\$ 2.146.682		\$ 2.146.682
4403C	Consorcio LRT 80	Realizar la interventoría integral en relación con las obligaciones adquiridas por el Contratista a través del Contrato Principal para la ejecución del proyecto	\$ 171.495	\$ 3.983	\$ 167.512
5407C	Empresas Públicas de Medellín ESP	Servicio de conexión de la instalación Metro Ligero de la 80 al Sistema de Transmisión Regional del Operador de Red Empresas Públicas de Medellín, a través de la subestación Colombia.	\$ 65.396	\$ 3.276	\$ 62.120
006235C	UT Metrosocial 23	Prestar los servicios de operador social, logístico y comunicacional para la socialización, sensibilización, información y relacionamiento del sistema metro de la 80 de la ciudad de Medellín, durante las diferentes fases de ejecución del proyecto	\$ 22.590		\$ 22.590
4309C-21	Empresa de Desarrollo Urbano - EDU-	Ejecutar las gestiones técnicas, administrativas, sociales y jurídicas propias de la gestión predial, necesarias para la ejecución del proyecto Metro de la 80, con base en las normas legales sobre la materia, los lineamientos establecidos por el Ministerio de Transporte y dando	\$ 38.929	\$ 18.572	\$ 20.357

		cumplimiento a la Política Pública de Protección a Moradores, Actividades Económicas y Productivas – PPPAEP del Distrito de Medellín.			
4313C-21	UT Metrosocial 21	Prestar los servicios de operador social, logístico y comunicacional para la socialización, sensibilización, información y posicionamiento del Sistema Metro de la 80 de la ciudad de Medellín durante las diferentes fases de ejecución del proyecto, en el marco de la Cultura Metro.	\$ 5.655	\$ 5.527	\$ 128
006389C	Nexia Montes & Asociados S.A.S	Prestar los servicios de auditoría externa con el fin de expresar una opinión razonable de los informes financieros, gerenciales, del sistema de control interno, los procedimientos de adquisición, del cumplimiento de las disposiciones legales	\$ 1.143		\$ 1.143
Total			\$ 2.451.889	\$ 31.357	\$ 2.420.532

Fuente: Metro de Medellín

En la Tabla 9 se detallan los contratos firmados para el desarrollo del proyecto Metro de la 80 vigentes a diciembre de 2023, hasta esta fecha se habían ejecutado \$31.357 millones, quedando un saldo de \$2.420.531 millones.

En marzo de 2024 se presenta un nuevo informe financiero del Metro de Medellín mostrando un incremento del 17% del encargo fiducia en administración pasando de aproximadamente \$127.657 millones de diciembre de 2023 a \$149.667 millones a marzo de 2024, según la entidad, en febrero de 2024 se recibieron los aportes del Distrito correspondiente a los aportes de la vigencia de 2024 por \$70.431 millones, así mismo se habían realizado pagos a los contratistas en virtud de la ejecución del proyecto.

El informe resalta que durante el primer trimestre de 2024 se realizaron adquisiciones de propiedades, planta y equipo por ejecuciones en las construcciones en curso asociadas al proyecto Metro de la 80 relacionadas con gestión predial, al plan de manejo ambiental, infraestructura vía.

Finalmente, con el último informe financiero disponible del Metro de Medellín a junio de 2024 se muestra una disminución en el encargo de fiducia en administración del 12% pasando de \$149.658 en marzo 2024 a \$131.422 a junio de 2024, según el informe esto corresponde al aumento en los pagos producto de la gestión predial en virtud de la ejecución del proyecto, así como la ejecución de otros elementos como las comisiones de disponibilidad e interventoría.

En cuanto a construcciones en curso, el informe financiero de junio 2024 muestra una variación del 56% en movimientos asociados a la ejecución y activación de proyectos de marzo a junio asociados a los componentes de gestión predial, el cual comprende honorarios, avalúos, indemnizaciones y compra de predios; también se presentan, el plan de manejo ambiental y social, consultoría y asesoría de estructuración

Estado actual del proyecto

De acuerdo a la información suministrada por la Empresa Metro de Medellín, el proyecto actualmente se encuentra en la etapa de Preconstrucción y avanza sin inconvenientes más allá de los esperados y previsibles que no imponen riesgos de retrasos o incumplimientos. Tampoco se identifican barreras para el desarrollo del proyecto diferentes a situaciones previsibles para este tipo de intervenciones de ciudad. A la fecha tampoco se han materializado problemas que obstaculicen el desarrollo del proyecto.

Respecto a la gestión de suelos, en este momento la gestión predial avanza en un 84% de predios censados. Para realizar estas adquisiciones deben realizarse avalúos que busquen reconocer el valor del predio, pero además debe respetarse la política pública de moradores que busca reducir en la mayor medida el impacto negativo que puedan tener este tipo de proyectos sobre las condiciones de vida de los residentes.

La Empresa Metro de Medellín reporta que debe adquirir un total de 611 predios de forma total y 632 de forma parcial, para un gran total de 1243 predios. Además, informa que no existen zonas identificadas como más críticas respecto a la gestión predial. Las zonas con mayores dificultades para la adquisición de predios dependen de particulares propias de cada tramo, pero no representan obstáculos para adelantar el proceso de gestión predial, sino situaciones propias del proceso.

Tabla 10. Avances de la gestión predial.

Actividad	Cantidad de las actividades
Avalúos aprobados	1220
Ofertas notificadas	969
Ofertas aceptadas	762
Predios recibidos	525
Escrituras registradas	122
Expropiaciones registradas	8

Fuente: Informe Empresa Metro de Medellín

La Tabla 10 muestra los resultados de la gestión predial. A la fecha, de 1220 avalúos aprobados, se hicieron ofertas notificadas a 969 predios y, de estas, 762 ya han sido aceptadas y 525 de estas ya han sido perfeccionadas y los predios recibidos. Ya se han registrado 122 escrituras. Sólo ocho predios tuvieron que ser adquiridos mediante la figura de expropiación.

Conclusiones

Aunque existen algunas dificultades para el avance del proyecto, de acuerdo al informe presentado al OPPCM por parte de la Empresa Metro de Medellín, las mismas eran previsibles y usuales para este tipo de intervenciones de ciudad. Así, estas dificultades no representan riesgos significativos para el avance de la obra según lo planeado.

III. Aeropuerto Olaya Herrera

El Establecimiento Público “Aeropuerto Olaya Herrera” (EPAOH), fue creado en 1991 a través del Acuerdo No. 55 de 23 de diciembre de ese año. Como entidad descentralizada del municipio está a cargo de la administración del terminal aéreo de la ciudad de Medellín junto con otros 5 aeropuertos que le prestan servicios a la región: José María Córdova (JMC) de Rionegro, Los Garzones de Montería, Antonio Roldán Betancur de Carepa, El Caraño de Quibdó y Las Brujas de Corozal. En el año 2008 a través de contrato de concesión el EPAOH entregó a la firma Airplan la administración, operación, explotación comercial, adecuación, modernización y mantenimiento de los 6 aeropuertos.

El plazo de este contrato de concesión es mínimo hasta 2032 y máximo hasta 2048. Lo que implica que no puede disponerse del aeropuerto hasta que este contrato finalice.

El terminal aéreo ocupa 112 hectáreas en el centro del Valle de Aburrá. Está ubicado en una de las zonas con mayor potencial para el desarrollo urbanístico debido a su topografía plana ([El Colombiano](#)). Las restricciones para la construcción no sólo se deben al espacio que ocupa el terreno del aeropuerto sino a las limitaciones que genera, por normas de seguridad aérea, la construcción en el cono de proximidad del aeropuerto. Esto ha hecho que se empiece a considerar la posibilidad de desmontarlo y usar estos terrenos para el desarrollo urbano de la ciudad.

Las propuestas del uso se han centrado en destinar el lote del aeropuerto a suplir el déficit de espacio público que tiene la ciudad, actualmente la ciudad brinda 3,64 metros cuadrados de espacio público por habitante cuando el mínimo según estándares internacionales es de 15. Esto sumado al desmonte en las restricciones en materia de normatividad de construcción, especialmente en lo que tiene que ver con altura, que podría cambiar el uso de la tierra de una zona que se ha desarrollado principalmente en las periferias y que ha subutilizado una de sus partes más centrales y planas.

Sin embargo, son necesarias varias consideraciones para poder avanzar en la propuesta realizada por urbanistas y gremios. En primer lugar, es necesario considerar los beneficios económicos que genera el aeropuerto. El establecimiento público es la segunda entidad descentralizada que más recursos entrega al Distrito. Adicionalmente, su oferta es complementaria a la del aeropuerto de Rionegro, cuenta con la zona de hangares más grande del país, se especializa en vuelos regionales con rutas a más de 19 municipios principalmente en aeronaves livianas, se usa como sede para práctica de escuelas de aviación y como pista de aviones privados.

Pensar en un eventual uso alternativo para el aeropuerto implica considerar alternativas para suplir la oferta y compensar por los ingresos que genera, teniendo presente la restricción temporal de que hasta mínimo 2032 no podrá intervenir el terminal aéreo.

Segunda pista Aeropuerto José María Córdova

La construcción de la segunda pista del Aeropuerto José María Córdova (JMC) enfrenta varios desafíos significativos que complican la posibilidad de cerrar el Aeropuerto Olaya Herrera (EOH). A pesar de los esfuerzos por expandir la capacidad del JMC con una nueva pista, el proceso se ha visto retrasado principalmente debido a complicaciones en la gestión predial. En 2015, la Aeronáutica Civil declaró 784 hectáreas al costado occidental del JMC como de interés social y utilidad pública, pero esta área se redujo posteriormente a 406 hectáreas tras negociaciones con los residentes afectados. Aunque en 2023 se estableció un plazo para que se completara la adquisición de los terrenos y se iniciara la construcción, este proceso aún no ha avanzado según lo esperado y los recursos aún no han sido desembolsados ([Infobae](#)).

La importancia de ambos aeropuertos en la región es evidente. El JMC maneja vuelos nacionales e internacionales, mientras que el EOH es crucial para la aviación regional, local y no comercial. El plan maestro del JMC incluye la construcción de una segunda pista, pero esto no es suficiente para absorber la totalidad de las operaciones que actualmente maneja el Olaya Herrera. Además, los intentos de transformar el EOH en una Empresa Industrial y Comercial del Estado fracasaron, lo que refuerza la necesidad de mantener su operación activa para complementar las actividades del JMC.

En resumen, la segunda pista del JMC es un proyecto necesario pero insuficiente para satisfacer la creciente demanda aeroportuaria de Medellín. Por lo tanto, cerrar el Aeropuerto Olaya Herrera no es una opción viable en el corto plazo, ya que su infraestructura es esencial para el funcionamiento general del sistema aeroportuario de la ciudad.

Traslado Aeropuerto Enrique Olaya Herrera

Ante la insuficiencia que representa la construcción de la segunda pista del Aeropuerto José María Córdova (JMC) para cubrir la creciente demanda aérea de Medellín, se ha considerado la posibilidad de construir un nuevo aeropuerto que complemente las operaciones actuales y absorba parte de la oferta del Aeropuerto Olaya Herrera (EOH). En este contexto, se llevaron a cabo dos estudios de factibilidad para la construcción de nuevos aeropuertos en Santa Fe de Antioquia y San Pedro de los Milagros. Los resultados indicaron que, aunque Santa Fe de Antioquia podría albergar un aeropuerto similar al Olaya Herrera en términos de capacidad y tipo de navegación (principalmente visual), el proyecto más viable sería el de San Pedro de los Milagros, específicamente en la zona de Ovejas, debido a sus condiciones geográficas más favorables y menores costos asociados a la compra de terrenos ([EPOH](#))

Los estudios, realizados a través de un contrato interadministrativo entre el Establecimiento Público del Enrique Olaya Herrera y Terminales Medellín, subrayan que la construcción del aeropuerto en Ovejas ofrecería ventajas significativas en términos de capacidad y desarrollo futuro, con la posibilidad de una pista de hasta 3,500 metros. Sin embargo, la viabilidad completa de estos proyectos depende de varios factores, incluidos los costos de infraestructura y la necesidad de asegurar una adecuada conectividad vial hacia el nuevo aeropuerto ([Telemedellín](#))

Conclusiones

Es necesario reforzar la oferta aeronáutica de la región para poder pensar en un uso alternativo para el Aeropuerto Enrique Olaya Herrera (EOH). Esta debe pasar por el crecimiento del JMC y por la construcción de un terminal adicional en el municipio de San Pedro de los Milagros. Deben considerarse los costos de que el Distrito invierta en ambos proyectos en comparación con los beneficios económicos del traslado del aeropuerto y su uso alternativo para desarrollo inmobiliario y espacio público. Al momento de realizar este análisis es importante considerar las rentas actuales que genera el establecimiento público con su operación.

IV. Análisis Técnico de los Proyectos Seleccionados

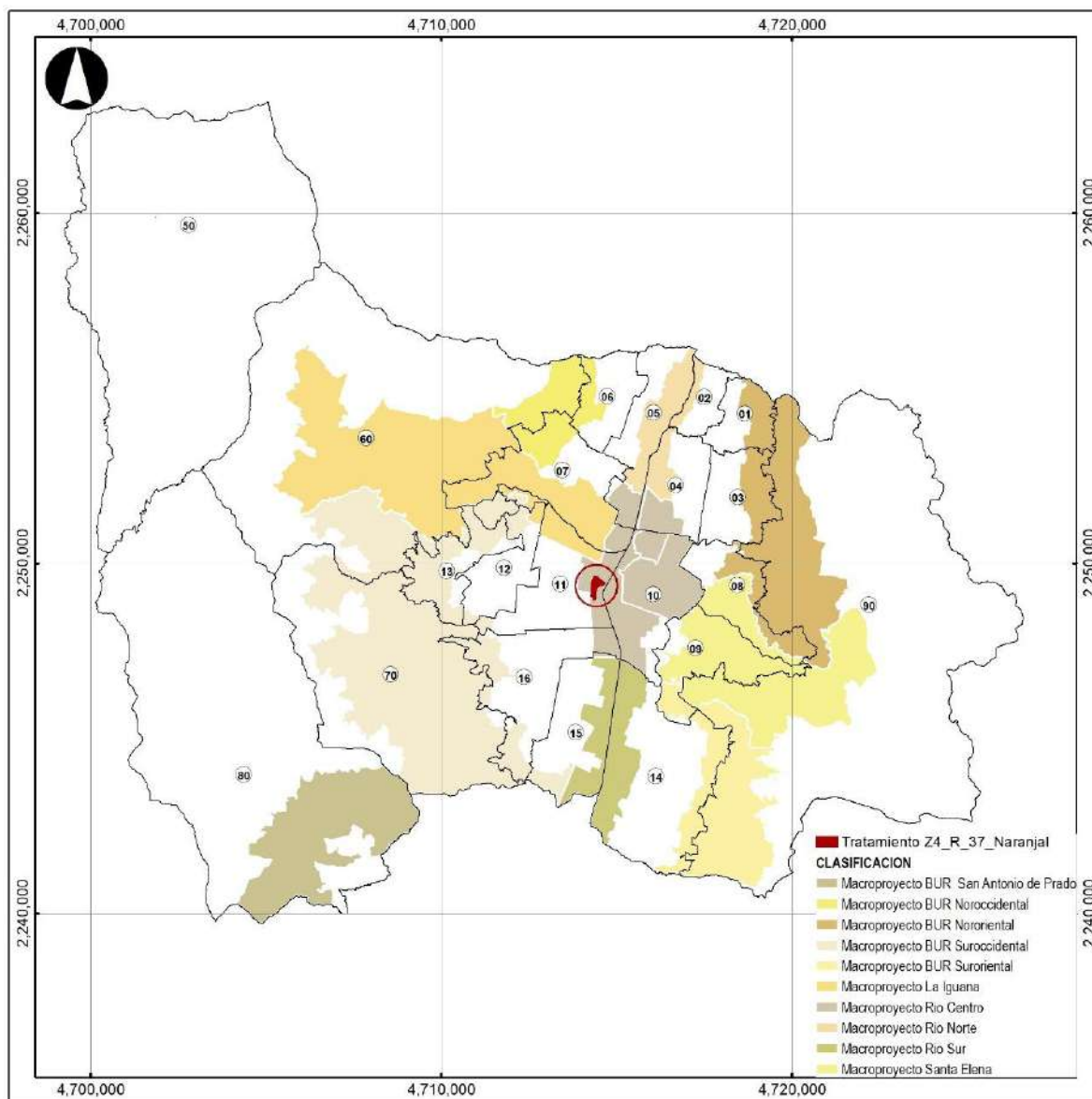
Plan parcial Naranjal – Arrabal

El Plan parcial Naranjal se consolida como un instrumento de planificación y desarrollo del suelo, en el contexto de la renovación urbana del municipio, el cual en sus orígenes no hacía parte del actual POT- Acuerdo 42 del 2012. En este sentido el Plan de Ordenamiento Territorial formulado en el 2012 y ajustado recientemente con el decreto 1166 del 2023 por medio del cual se revisa y ajusta el Macro proyecto para el Área de Intervención Estratégica – AIE – MEDRio, Zona Rio centro, en el cual se encuentra el polígono de actuación de

Naranjal – Arrabal busca armonizar la propuesta de desarrollo con las condiciones del Plan parcial formulado, la justificación de esta revisión se basa en los siguientes puntos:

- 1) Diferencias en las áreas netas establecidas en la cartografía, los documentos técnicos, el reparto equitativo de cargas y beneficios y los decretos de adopción de los planes parciales (En este sentido incluir los ya formulados dentro del Macro proyecto como lo es el de Naranjal y Arrabal).
- 2) Eliminar inconsistencias en las secciones viales definidas en el Plano Índice de Proyectos Viales con las secciones viales definidas en el POT y en el Macroproyecto.
- 3) Resolver dificultades en la aplicación de las formas de cumplimiento de la exigencia de generación de viviendas de interés social -VIS- y de interés prioritario -VIP- (En este sentido por las condiciones del valor comercial del suelo, que si bien el macro proyecto se ubica en una zona de densificación y consolidación, el promover la vivienda tipo VIS y VIP se hace inviable).
- 4) Dificultad en la concreción del espacio público en las Áreas Receptoras de Obligaciones Urbanísticas -ARO- como principal estrategia para la generación de nuevo espacio público en los planes parciales (Entendiendo que los proyectos de renovación urbana son atractivos en la medida que las intervenciones del espacio público según la vocación del uso del suelo se desarrollen de manera simultánea con los proyectos inmobiliarios).
- 5) Inconsistencias en el reparto de cargas y beneficios, reflejadas en el desequilibrio entre las UAU y las ARO, así como las imprecisiones en las áreas netas conllevando a una incorrecta aplicación de la norma urbanística y dificultad en la gestión del espacio público.
- 6) Imposibilidad de generar convertibilidad de metros cuadrados de otros usos al uso residencial (Esto teniendo en cuenta la alta mixtura de usos de los polígonos de actuación, y las transformaciones en los usos de las infraestructuras existente, donde hoy en día hay más presión comercial que residencial, y por lo tanto los proyectos de consolidación urbanística son menos atractivos).
- 7) Imprecisiones en las delimitaciones de Áreas de Manejo Especial -AME- y falta de claridad en las normas aplicables para su desarrollo y posible vinculación al desarrollo de las unidades de actuación del Plan Parcial.
- 8) Falta de mecanismos de financiación y gestión que posibiliten la concreción de cargas externas de servicios públicos domiciliarios (En este sentido la dotación de los componentes de infraestructura necesaria para soportar los desarrollos de los planes parciales, los cuales son responsabilidad de las entidades descentralizadas del municipio de Medellín, o sus secretarías nos están articuladas al desarrollo de los planes parciales, lo cual se debe llevar a cabo de manera articulada con la ejecución de los proyectos formulados dentro de los planes parciales).

Figura 2. Contexto de macroproyectos y el tratamiento Z4_R_37_Naranjal



Fuente: Elaboración propia

Con el fin de superar los problemas identificados, el Decreto incorpora las temáticas no ajustadas de los Decretos No. 2053 de 2015, 1006 de 2018 y 2482 de 2019 y genera nuevos contenidos que permiten activar los procesos de renovación urbana en la ciudad, para lograr impactar de manera efectiva la articulación de los instrumentos desde la administración y los operadores del territorio, con la dinámica inmobiliaria del sector privado, con el fin de concretar el modelo de ocupación territorial planteado por el Plan de Ordenamiento Territorial.

Como resultado el modelo de ocupación se ajusta eliminando la mayoría de la Área Receptoras de Obligaciones Urbanísticas – ARO, y pasan a ser Unidades de Actuaciones Urbanísticas – UAU logrando vincularlas al sistema de espacio público a partir de los recursos recaudados por este concepto dentro de todo el macroproyecto. Esto flexibiliza el espacio público, y no limita el ejercicio de propiedad intelectual de los desarrolladores de los proyectos de planes parciales, este modelo procura generar un proceso de gestión pública de recursos que sean recaudados progresivamente, y así la administración pública tenga otras opciones para la generación del espacio público, acorde con la dinámica inmobiliaria que se detone.

Por otro lado, se hace una depuración de las metodologías que se aplican a las Áreas de Manejo Especial – AME, considerando las dinámicas de transformación y cambios de la ciudad, lo cual con el pasar del tiempo empieza a generar inconsistencias con la formulación de los Macroproyectos y los Planes parciales. En este sentido se ve la necesidad de generar conversiones adecuadas de metros cuadrados de uso residencial, generando sus equivalencias y opciones de desarrollo generando más escenarios para la estructuración de proyectos inmobiliarios en condiciones del mercado vigente, ya que la restricción en los índices del suelo no permitía el aprovechamiento del área disponible; pero buscando un equilibrio sin detrimento de la densificación.

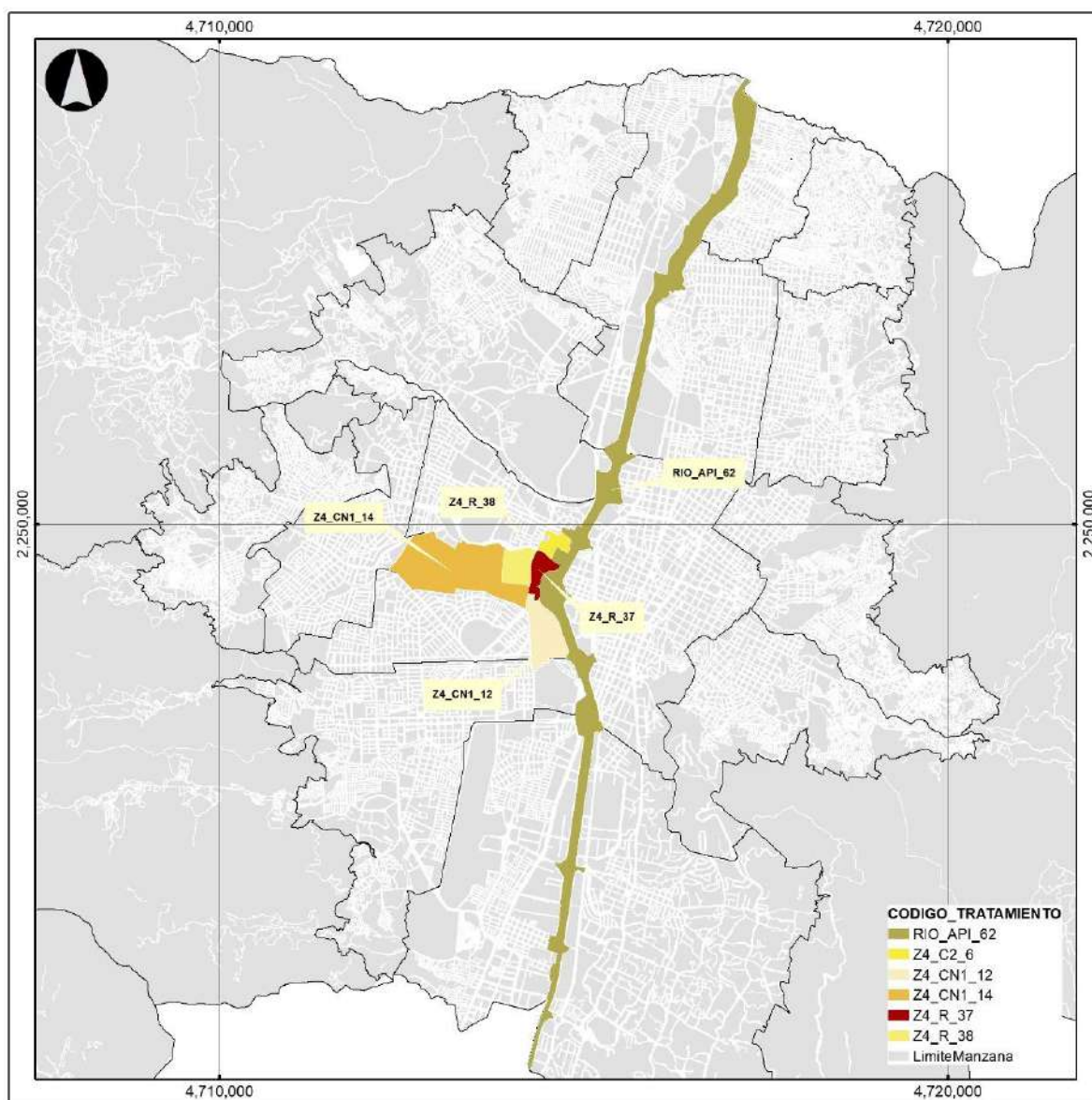
Finalmente se ajusta la regulación del cumplimiento de las condiciones de generación de vivienda tipo VIS y VIP en proyectos de renovación urbana, esto con base en el decreto 1055 del 2022 derogando el decreto 1674 de 2016, en este sentido se busca ajustar la compra de derechos fiduciarios y así mismo, optimizar las alternativas para concretar el desarrollo de vivienda social y prioritaria en los procesos de renovación.

Condiciones de las estructuras urbanas adyacentes.

En consecuencia, de los ajustes del Macroproyecto Río Centro, se definen las variaciones en los polígonos Z4_R_38 adyacentes al Plan Parcial Naranjal existente, específicamente en las unidades de actuación de los polígonos donde el desarrollo ha generado infraestructura de grandes superficies, buscando armonizar el contexto con las necesidades del modelo de ocupación, y el proyecto Naranjal parcialmente desarrollado. En este sentido el plan parcial se caracteriza por contener una estructura predial asociada al uso industrial con una transformación hacia el uso comercial, por lo que su planteamiento urbanístico propone una nueva trama urbana de vías y espacio público en función de la articulación de estas zonas con las estructuras urbanas existentes de nuevo Naranjal y la zona de consolidación residencial del costado occidental polígono Z4_CN1_14. Sin embargo, al costado norte el polígono Z4_C2_6 se consolida con el RIO_API_62, como una zona de área de protección integral, lo cual limita la transformación urbana fomentando la conservación como un

componente patrimonial, además del eje estructurante del Río con una vocación de espacio público.

Figura 3. Tratamientos urbanísticos asociados al Plan parcial Naranjal Z4_R_37



Fuente: Elaboración propia

En este sentido se fragmentan los polígonos con 6 nuevas tramas viales, además de la recualificación de espacio público existente, además se reconocen como AME (Áreas de Manejo Especial) las edificaciones consolidadas del entorno como el centro de espectáculos la Macarena, Urbanización la Macarena, Corantioquia, y el sector de Arrabal dejando 8 unidades de actuación urbanística UAU, además áreas de cesión para zonas verdes,

recreación y equipamientos públicos, zonas verdes sobre las vías, y suelos exclusivos para equipamientos.

Propósito de los ajustes y actualización del Plan parcial.

El ajuste relacionado con el plan parcial busca incentivar y potenciar el interés de los desarrolladores privados en las UAU definidas, sin embargo, las condiciones limitantes encontradas asociadas a:

- La vigencia del plan parcial.
- La rigidez de las disposiciones urbanísticas.
- El peso de cargas sociales de la renovación urbana que se ha equiparado a las cargas sociales a los proyectos de obra públicas.

En principio solo 10 años para el desarrollo del plan parcial no es tiempo suficiente, y esto solo sería viable si se detonaran todas la UAU al mismo tiempo, ya son muchas las condicionantes que influyen en su desarrollo, y por lo tanto los tiempos que implica la participación de cada actor tomas más tiempo. Por lo tanto, esto no sería atractivo para cualquier inversionista para que apueste al desarrollo inmobiliario sin un horizonte claro durante la vigencia de la operación.

La norma urbanística del Plan Parcial, adoptada mediante Decreto 1309 de 2009, trata de ser flexible en sus imposiciones lo cual otorga maniobrabilidad al operador para su ejecución, pero también es claro como el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, con una sana intención de evitar que el Plan llegase a transgredir las lógicas de su adopción o revertir rápidamente una posible mala decisión, sujeta alternativas de aplicación de norma a procedimientos de aprobación o autorizaciones previas, las cuales pueden interpretarse como discrecionales. En este sentido no hay una adecuada articulación y entre el DAPM (Departamento Administrativo de Planeación Municipal), y la flexibilidad del decreto 1309 de 2009 retrasando y los procesos de aprobación, por lo tanto, los instrumentos normativos de planificación y gestión deben procurar el desarrollo del plan parcial de acuerdo a las dinámicas y condiciones particulares definidas antes del acuerdo 42 del 2012.

Es cierto que la renovación urbana es un motivo de utilidad pública, pero también es cierto que las compensaciones o indemnizaciones utilizadas para la adquisición de predios para obra pública no pueden ser extendidos a la renovación por una condición básica: cualquier operación inmobiliaria requiere una sostenibilidad económica y financiera, la cual implica utilidades. El incremento en los costos implica una reducción en las utilidades o el traslado de estos costos al precio de ventas del producto inmobiliario, lo que puede generar inflación y, en consecuencia, dejar de ser asequible a los usuarios que se espera atender. Por lo tanto, es difícil lograr que los proyectos tengan una destinación de vivienda VIS y VIP, en este sentido se debe buscar por parte del municipio facilitar a través de los diferentes actores

relacionados con el desarrollo de la infraestructura física, incluir dentro de su gestión el desarrollo de las obras complementarias dentro del plan parcial.

Ahora, equiparar la compensación reglamentada para proyectos de infraestructura y aplicada en proyectos de utilidad pública, no tiene respaldo, porque la primera persigue un objetivo común o de ciudad que incluso posibilita sobre costos que pueden trasladarse a toda la ciudadanía vía recaudo tributario, mientras que en un ejercicio de operación inmobiliaria, con un enfoque de autosostenibilidad, no es posible pues solo el Estado estaría en capacidad de asumir las pérdidas del ejercicio y la aplicación adicional de estas compensaciones implicaría necesariamente la modificación al reparto de cargas y beneficios previamente establecido por la norma especial del plan.

Conclusiones del escenario actual y necesidades de actuación.

De acuerdo al contexto existente es necesario buscar incorporar los ajustes necesarios dentro del componente normativo y de instrumentos de gestión, para facilitar el desarrollo del plan parcial, en este sentido dentro del documento técnico de soporte se establece:

Modificar dentro del marco del decreto 019 de 2012 *“Se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y tramites innecesarios existentes en la administración pública”*, logrando procedimientos más expeditos para la modificación y ajuste de planes parciales, y revisar solo los que sean necesario de ajuste.

Modificar el esquema de gestión asociada debido a que la aplicación de reglamentación de compensaciones posteriores y diferentes a las planteadas en el Decreto 1309 de 2009, toda vez que esto genera costos no previstos en el reparto de cargas y beneficios.

Permitir el mecanismo de convertibilidad que establece el Decreto 1309 de 2009 en el desarrollo de los proyectos, permitiendo flexibilidad en la propuesta de usos a desarrollar en cada unidad de actuación urbanística y /o de gestión, atendiendo las dinámicas del mercado al momento de la gestión de cada unidad. De acuerdo con las justificaciones realizadas, aplicar la convertibilidad con los factores establecidos en el Decreto 1309 de 2009, en ningún momento desequilibra el reparto de cargas y beneficios.

Permitir el incremento en el área máxima a ocupar en primer piso en la Unidad de Actuación Urbanística y/o de Gestión 5, siempre y cuando incluya en su desarrollo viviendas de tipología VIS y VIP; buscando generar este tipo de ofertas al interior del polígono, dando cumplimiento a la protección de moradores como principio de inclusión dentro del territorio del plan parcial, de una manera viable.

Considerando la experiencia adquirida en la implementación y Gestión del Plan Parcial como Operadores Urbanos, con las modificaciones propuestas se busca subsanar las principales problemáticas identificadas para la ejecución del plan y sus respectivos proyectos,

promoviendo una participación más activa de las diferentes entidades y organismos públicos, partiendo de los recursos con los que se cuentan y de la posible prioridad de aplicación de la cobertura de sus programas y proyectos dentro del territorio, como piloto de la renovación urbana de la Ciudad de Medellín; de esta manera bajar las cargas urbanísticas incluidas en el valor de las unidades de cada proyecto, mejorando la utilidad del inversor y el acceso a la vivienda. En este sentido es fundamental generar fondos de recursos públicos destinados específicamente para jalonar procesos de renovación urbana, que permitan dar credibilidad y tranquilidad para la llegada de la inversión privada requerida para la ejecución de los diferentes proyectos promovidos en el plan parcial.

Debe garantizarse la oferta institucional para atender mediante diferentes programas y proyectos a moradores que no alcanzan a ser atendidos por las compensaciones estipuladas por el ajuste del Plan Parcial, toda vez que los recursos y proyectos en los planes de renovación urbana, son limitados y podrían hacer parte de una de las formas de aplicar la política de protección a moradores.

Metro de la 80

En el desarrollo del metro de la 80 el proceso de adquisición predial ha presentado dificultades en cuanto a los avalúos de los predios definidos por la Lonja, como la entidad a cargo de este proceso; en este sentido es importante establecer las condiciones aplicadas a esta valoración en términos del anuncio del proyecto. Con base en el acuerdo 42 de 2014 – POT para el subsistema de intervención del suelo, artículo 486 se establece que el anuncio del proyecto es un instrumento que permite contrarrestar la especulación en el precio del suelo, estableciendo la posibilidad de descontar, al valor comercial de un predio, el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del programa, proyecto u obra que constituya el motivo de utilidad pública para su adquisición. Ese descuento será el resultante de la diferencia entre el valor del suelo antes del anuncio del proyecto y el valor máximo causado por el anuncio; siempre y cuando el propietario no hubiere pagado la participación en plusvalía por obra pública o contribución por valorización. Para la elaboración de los avalúos de referencia correspondientes, se utilizará el mapa de Zonas Geoeconómicas Homogéneas (Municipio de Medellín, 2014).

De acuerdo a lo anterior se establece como mecanismo de valoración usando el mapa de zonas geoeconómicas homogéneas, sin embargo, es importante establecer que estos polígonos dejan de lado aspectos específicos de los predios frente al contexto existente de la avenida 80, ya que el hecho que estén sobre una vía arteria principal, con una funcionalidad comercial y de potencial valoración implica que estos avalúos presenten diferencias con respecto al valor referente. Además, considerando la vocación de la determinación de las zonas geoeconómicas homogéneas - ZGH para definir polígonos donde el valor comercial del suelo está dentro de un rango establecidos, y en el escenario del anuncio del proyecto estos valores pueden cambiar el rango de valoración sacándolos del contexto definido, esto se puede apreciar en la zonificación del valor del suelo. Debido a lo anterior el acuerdo 48

de 2014 no establece que las ZGH sea utilizado para establecer avalúos comerciales, sin embargo, en el contexto del anuncio del proyecto si lo define en el artículo 489.

Problemas identificados por avalúos y ZGH

De acuerdo a las disposiciones y metodologías definidas para realizar los avalúos a partir de las ZGH, se identifica que la manera como se plantea la valoración debido al anuncio del proyecto presenta las siguientes inconsistencias metodológicas:

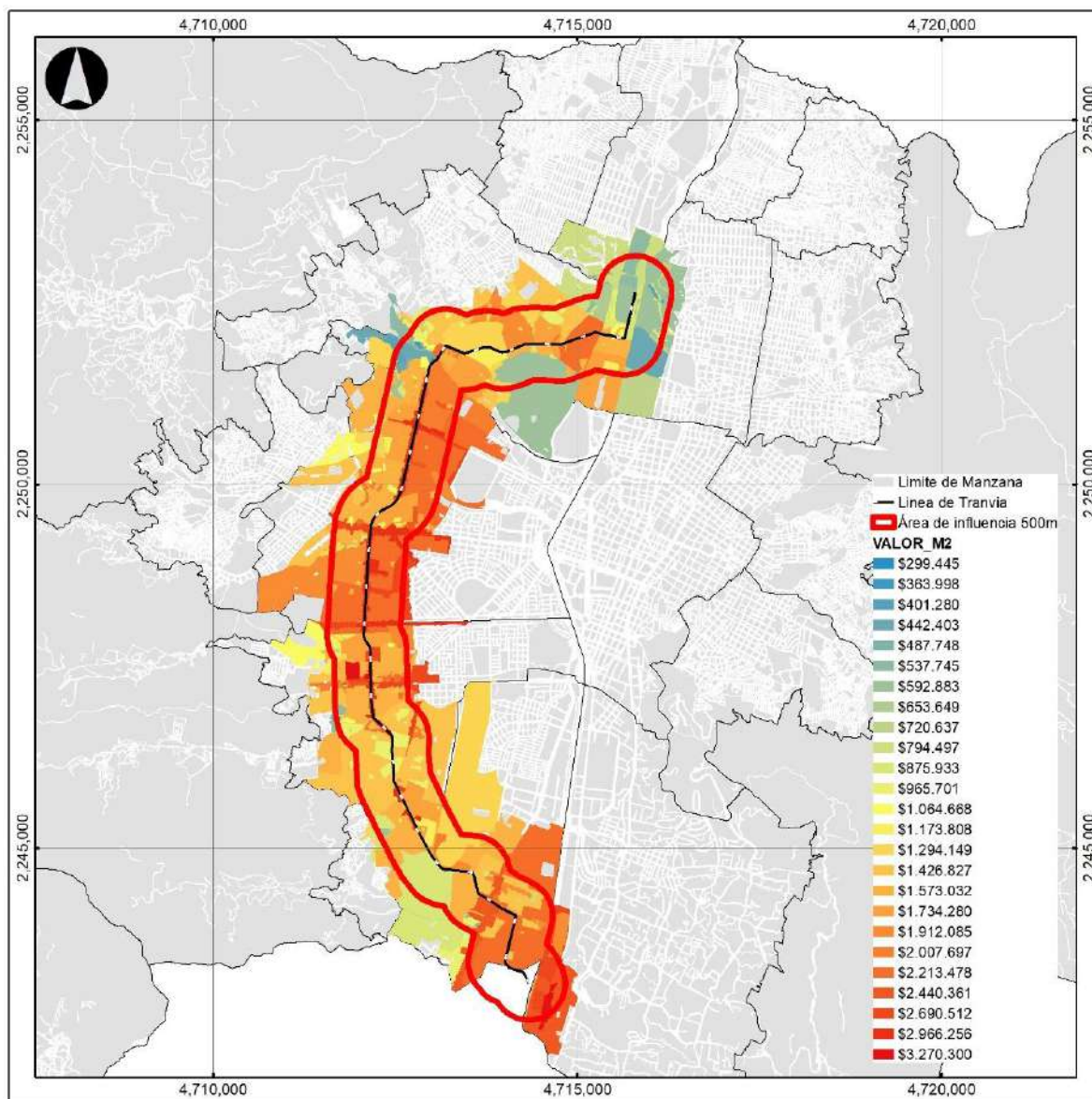
El generalizar los valores definidos en las ZGH para el avalúo elimina la singularidad y condiciones particulares de los predios afectados por el proyecto, en ese sentido los valores de referencia se deben seleccionar a partir de valores en un contexto similar de infraestructura urbana y usos del suelo que permitan considerar de manera aproximada esas particularidades.

La ausencia del valor del suelo usado por equipamientos o dotación pública favorece la adquisición, ya que no habría un descuento por la plusvalía debido al anuncio del proyecto lo cual representa un desequilibrio en el valor generalizado en las ZGH, y por lo tanto se pueden afectar los valores comerciales de los inmuebles a partir de la metodología definida.

De manera general todos los inmuebles que hacen parte de un esquema de propiedad horizontal PH se ven afectados por el descuento asociado al anuncio del proyecto con base en los valores de las ZGH registrados.

Dentro de la franja de adopción para inmuebles de referencia para determinar el avalúo, es importante establecer que el beneficio debido a un proyecto de transporte masivo se aplica de manera directa a la zona de influencia del proyecto, específicamente asociado a la cercanía con las estaciones del sistema de transporte. En consecuencia, el alcance del beneficio se define en una longitud inferior a 500 m desde los puntos atractores del proyecto, distancia máxima caminable aceptable para quienes desean acceder al sistema de transporte masivo, por lo tanto, la cercanía implícita por encima de esos 500 m no implica directamente un beneficio y por lo tanto se debe considerar al momento de elegir los inmuebles de referencia para el avalúo. Esto es posible determinar a partir del nivel de accesibilidad al sistema de transporte masivo.

Figura 4. Valores ZGH con respecto a 500 m de influencia del proyecto metro de la 80



Fuente: Elaboración propia

Conclusiones de estado actual de la adquisición de predios

Dentro de las condiciones definidas para el avalúo de los predios afectados por el metro de la 80, se debe incluir de manera directa sobre los valores definidos la política de Protección a Moradores definida en la ley 9 de 1989 en el artículo 2 de la ley 388 de 1997. En este sentido considerando el derecho de permanencia del numeral 4 del artículo 573 del capítulo II del acuerdo 42 de 2014 – POT, se debe garantizar que el reasentamiento de los moradores afectados, ya sean propietarios habitantes, arrendatarios, o por uso de actividades económicas

puedan acceder a propiedades en las mismas condiciones de beneficio que originalmente tenían. Debido al fenómeno de gentrificación y burbuja inmobiliaria, existe un desbalance significativo sobre el valor de compra, y los que los moradores pueden adquirir con la compensación; por lo tanto, no es atractivo ni beneficiosos la manera en cómo se hace la valoración para los afectados.

Es necesario incluir las particularidades de los inmuebles para la determinación del evaluó en la metodología aplicada, en ese sentido actualizando los valores definidos en ZGH según las condiciones comerciales, además de vincular predios en la estimación del valor que estén en el contexto particular del inmueble objeto de avalúo, incluyendo la proximidad a las estaciones del sistema de transporte masivo y el uso del suelo, de esta manera se evita asignar un valor inferior o excesivo según el predio.

Aeropuerto Olaya Herrera.

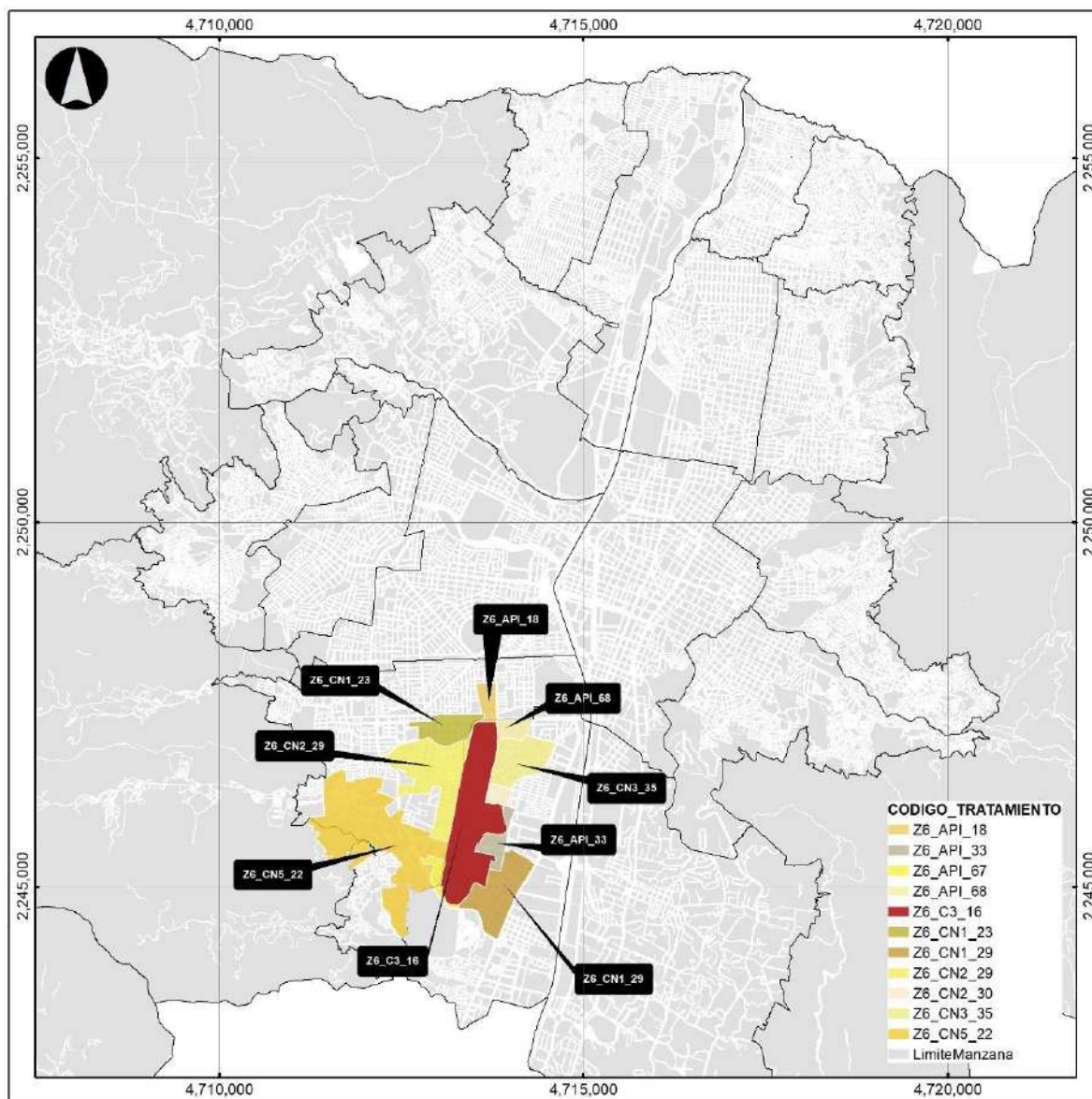
El predio que contienen el aeropuerto Olaya Herrera ha sido objeto en los últimos años de revisión en términos de su aprovechamiento, como un elemento que puede detonar y consolidar la renovación urbana y densificación del valle Aburrá; esto de acuerdo a la vocación que define el modelo de ocupación del POT. En estas condiciones el cono de aproximación del aeropuerto ha restringido el desarrollo de las zonas definidas por los códigos de tratamiento Z6_CN2_29, Z6_CN3_35, Z6_CN1_29, y Z6_CN1_23.

Debido a las condiciones de conservación patrimonial, como un bien de interés cultural de la nación, se extiende los tratamientos especiales a zonas API definidas por equipamientos del sistema municipal, como la Unidad deportiva Andrés Escobar, Planta de reciclado de pavimento de la SIF, y terminal de transporte del Sur; estas condicionantes limitan de manera significativa el aprovechamiento del uso de los suelos en los procesos de renovación urbana, y desarrollo del modelo de ocupación.

Pensando en la posibilidad de cambiar la destinación del suelo del polígono de tratamiento Z6_C3_16 eliminando las restricciones existentes, puede generar un aumento en el valor del suelo de los polígonos de tratamiento adyacentes, con un interés en la aplicación de los instrumentos de gestión y planificación existentes para la renovación urbana.

Por otro lado, el aplicar una nueva destinación implica compensar las utilidades que genera hoy en día la operación de aeropuerto, las cuales se debe garantizar para las dinámicas logísticas regionales del municipio de Medellín con las otras zonas que se sirven del área metropolitana, por lo tanto, se debe proyectar dentro de la propuesta el traslado del aeropuerto, o la complementariedad del existente en oriente para soportar las operaciones actuales. En ese sentido el modelo de renovación debe incluir los cotos que implica esta reubicación.

Figura 5. Valores ZGH con respecto a 500 m de influencia del proyecto metro de la 80



Fuente: Elaboración propia

En este sentido, de acuerdo a los establecido en el POT las zonas de conservación urbanística de los polígonos adyacentes al aeropuerto se definen por los niveles CN1 y CN2 principalmente tratamientos de consolidación nivel 1 mantenimiento, y consolidación nivel 2 dotación, estas condiciones generan muchas condiciones favorables en caso que se desee aprovechar la desafectación del cono de aproximación del aeropuerto, esto debido a las condiciones urbanísticas de cada tratamiento y el procurar su conservación urbana actual:

CN1 – Consolidación nivel 1 mantenimiento

Corresponde a sectores del suelo urbano que presentan una morfología predial y urbana, ocupación y densificación acorde con el modelo de ocupación definido en el Plan y con una dotación de espacio público, equipamientos e infraestructura vial y de servicios públicos adecuada. La mayoría de los sectores a los cuales se les asigna este nivel de tratamiento tienen la posibilidad de redensificarse mediante el desarrollo constructivo de predios que aún no han aprovechado el suelo de acuerdo con los aprovechamientos e intensidad de usos determinados en este plan y de igual forma, lograr la dotación de espacio público y equipamientos requeridos para la nueva población. Su objetivo es cualificar, mantener y ordenar el desarrollo urbanístico, de acuerdo con los requerimientos del sector respectivo.

La generación de las nuevas dotaciones que se requieran por el proceso de redensificación, tales como espacios públicos u otras infraestructuras, se logrará principalmente mediante el cumplimiento de obligaciones urbanísticas y constructivas y la compra de derechos de construcción. En este caso el barrio Campoamor y Granada tienen esta condición, y por lo tanto los tratamientos posibilitan su transformación si se elimina el efecto de aeropuerto logrando incrementar de manera significativa el valor del suelo por su potencial urbanístico acorde con el modelo de ocupación.

C2- Consolidación Nivel 2 Dotación

En estos sectores se pretende regular la transformación de áreas para posibilitar su dotación, densificación moderada y adaptación de las construcciones a las necesidades de la ciudad, salvaguardando en todo caso, el modelo de ocupación definido en el Plan. Los terrenos que se someten a este tratamiento tienen la posibilidad de obtener licencia de construcción en todas sus modalidades.

Las normas volumétricas de este tratamiento definirán la relación entre la densificación proyectada y la conformación de espacios libres al interior del predio, producto de los aislamientos contra predios vecinos y de los retrocesos contra el espacio público, garantizando que las construcciones que se desarrollen cuenten con adecuadas condiciones de habitabilidad como iluminación, ventilación, servidumbre y demás.

Las dotaciones necesarias se obtendrán mediante la intervención asociada público – privada, por parte de los constructores en cumplimiento de obligaciones urbanísticas y constructivas, o estarán a cargo de las entidades públicas, dependiendo de la conformación de la zona homogénea y las características socioeconómicas de la población que la habita. En este caso los barrios Belén las Playas y Belén San Bernardo son zonas con una gran capacidad de desarrollo urbanístico, con la posibilidad de mejora de las condiciones de espacio público, además como zona receptora de equipamientos y dotación de servicios, permitiendo la

posibilidad de generar proyectos con varias vocaciones y aumento del espacio público disponible.

V. Conclusiones Generales

El Plan Parcial Naranjal, crucial para la renovación urbana de Medellín, ha avanzado menos de un 15% debido a significativos retrasos y problemas financieros. Inicialmente, el proyecto enfrentó deficiencias como la dependencia del desarrollo de la primera unidad, falta de inscripción de inmuebles, ausencia de programas sociales concretos, inadecuada planificación de viviendas VIS, inequidad en la distribución de cargas y problemas con la cartografía y la estructuración financiera. Aunque se realizaron ajustes en 2009 y 2018, y se intentó reactivar el proyecto en 2021 con un nuevo inversor, este último no pudo completar el desarrollo debido a la incapacidad de lograr el cierre financiero. Además, la construcción de 1,177 viviendas VIS y VIP prometidas no se ha materializado, comprometiendo los objetivos de revitalización del plan. Los problemas identificados son:

- Inconsistencias en la Cartografía y Normativa: Existen discrepancias entre las áreas netas, documentos técnicos, y la normativa vigente, lo que afecta la implementación y gestión de los planes parciales.
- Dificultades en la Vivienda de Interés Social: La generación de vivienda VIS y VIP se ve obstaculizada por el alto valor comercial del suelo en las áreas de intervención.
- Espacio Público y Reparto de Cargas: La concreción del espacio público y el reparto de cargas y beneficios presentan desequilibrios, complicando la gestión y el cumplimiento normativo.
- Convertibilidad de Usos y Áreas de Manejo Especial: La dificultad en la conversión de metros cuadrados y las imprecisiones en la delimitación y normativa de las Áreas de Manejo Especial (AME) limitan la flexibilidad en el desarrollo.
- Falta de Financiación y Gestión: Los mecanismos de financiación utilizados se han quedado cortos y carecen de la sofisticación necesaria para apalancar el desarrollo de un proyecto tan estratégico como este.

El proyecto del Metro de la 80 en Medellín viene avanzando, con una ejecución que se encuentra en la fase de preconstrucción con algunas dificultades previsibles en este tipo de proyectos. A pesar de algunos ajustes en el presupuesto y en la gestión de recursos, el proyecto ha mantenido la estructura financiera y administrativa, con avances en la gestión predial y la adquisición de terrenos. Las problemáticas identificadas en este proyecto son:

- **Inconsistencias en Avalúos:** Las metodologías de ley para la valoración de predios no a veces no se ajustan a las particularidades de los predios.
- **Valoración Generalizada:** La aplicación de valores basados en zonas geoeconómicas homogéneas (ZGH) puede no considerar las características específicas de los predios afectados.

El Aeropuerto Olaya Herrera, administrado actualmente bajo concesión hasta al menos el año 2032, juega un rol crucial en el sistema aeroportuario de Medellín, complementando al Aeropuerto José María Córdova con su enfoque en vuelos regionales y servicios especializados. A pesar de su potencial para el desarrollo urbano debido a su ubicación central, el desmantelamiento del Olaya Herrera no es factible a corto plazo debido a su importancia económica y la falta de alternativas inmediatas.

La construcción de una segunda pista en el JMC, aunque necesaria, no puede absorber completamente la carga del Olaya Herrera. Además, la propuesta de un nuevo aeropuerto en San Pedro de los Milagros presenta ventajas a largo plazo, pero su viabilidad está condicionada a la resolución de desafíos como los costos de infraestructura y la conectividad vial. Por lo tanto, mientras se exploran estas alternativas, el Olaya Herrera sigue siendo esencial para la aviación regional y local, y su cierre o reubicación requiere un análisis cuidadoso y planificación a largo plazo.

Las problemáticas generales encontradas son:

- **Restricciones del Cono de Aproximación:** Las restricciones actuales limitan el desarrollo de áreas adyacentes, afectando la densificación y renovación urbana. Esta sería una de las razones más importantes que justifican la reubicación del aeropuerto.
- **Valoración del Suelo y Compensación:** Cambiar la destinación del suelo del aeropuerto podría incrementar el valor del suelo, pero también requiere compensar las utilidades actuales del aeropuerto.

Por lo anterior es necesario ajustar y flexibilizar la normativa urbana y los mecanismos de gestión para abordar las inconsistencias y dificultades identificadas en los proyectos de renovación urbana, así mismo se debe implementar metodologías de valoración más precisas y equitativas para la adquisición de predios, considerando las particularidades del contexto y las necesidades de los moradores afectados. Mientras que la gestión pública debe garantizar la protección de los moradores y facilitar la inversión privada a través de ajustes normativos y financieros que hagan más atractivos los proyectos de renovación urbana.

Bibliografía

Aeropuerto Olaya Herrera. (s.f.). Santa Fe de Antioquia o San Pedro de los Milagros tendrían aeropuerto. Aeropuerto Olaya Herrera.
<https://www.aeropuertoolayaherrera.gov.co/santa-fe-de-antioquia-o-san-pedro-de-los-milagros-tendrian-aeropuerto/>

Alcaldía de Medellín. (abril de 2024). Alcaldía de Medellín. Obtenido de Secretaría de Gobierno y Gestión del Gabinete: <https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-de-gobierno/100-dias-recuperando-juntos-a-medellin/>

Carvajal Bolívar, S. (30 de mayo de 2024). Plan de Desarrollo de Federico Gutiérrez fue aprobado por el Concejo de Medellín: estos son los principales proyectos. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/plan-de-desarrollo-de-federico-gutierrez-fue-aprobado-por-el-concejo-de-medellin-estos-son-los-principales-proyectos-3347879>

Concejo de Medellín (2024, 23 de julio) Sesión Plenaria # 115 por medio de la cual se realiza control político Plan Parcial Naranjal.
<https://www.youtube.com/watch?v=TGpWxh1bNRg>

Concejo de Medellín. (2024). Concejo de Medellín. Obtenido de Proyecto de acuerdo Plan de Desarrollo Compressed: https://www.concejodemedellin.gov.co/wp-content/uploads/2024/05/Proyecto_de_acuerdo-Plan-de-Desarrollo_compressed.pdf

Congreso de Colombia. (1997). Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.091 del 24 de julio de 1997.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>

Congreso de Colombia. (2000). Ley 614 de 2000, por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial. Diario Oficial No. 44.168 del 20 de septiembre de 2000. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4154>

Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía de Medellín. (2000). Documento Técnico de Soporte de Ajuste al Decreto 1284 de 2000 (Plan Parcial Naranjal). Medellín, Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2009). Colaboración. Obtenido de CDT Sinergia: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_para_elaborar_Indicadores.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2023). dnp. Obtenido de colaboración: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_de_seguimiento_a_politicas_publicas_agosto_30_2023.pdf

El Colombiano. (2012, 21 de agosto). Recursos para Naranjal superan el medio billón de pesos.

El Colombiano. (2017, 26 de octubre). Acción popular a favor de exhabitantes de Naranjal. El Colombiano. <https://www.elcolombiano.com/entretenimiento/farandula/accion-popular-a-favor-de-exhabitantes-de-naranjal-GA7570888>

El Colombiano. (2021, 28 de abril). Futuro del aeropuerto Olaya Herrera de Medellín tras negativa a proyecto de acuerdo en el Concejo de Medellín. El Colombiano. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/futuro-del-aeropuerto-olaya-herrera-de-medellin-tras-negativa-a-proyecto-de-acuerdo-en-el-concejo-de-medellin-KK14960903>

El Tiempo. (2018, 26 de julio). Dudas en Nuevo Naranjal de Medellín por líos jurídicos del constructor.

Infobae. (2024, 2 de julio). El pleito entre campesinos y la Aerocivil por la construcción de la segunda pista del aeropuerto José María Córdova en Rionegro, Antioquia. Infobae. <https://www.infobae.com/colombia/2024/07/02/el-pleito-entre-campesinos-y-la-aerocivil-por-la-construccion-de-la-segunda-pista-del-aeropuerto-jose-maria-cordova-en-rionegro-antioquia/>

Metro de la 80. (2024). Sobre el proyecto. En Metro de la 80. <https://metrode80.gov.co/sobre-el-proyecto>

Metro de Medellín (2024) Informes corporativos Metro de Medellín 2020-2024
<https://www.metrodemedellin.gov.co/quienes-somos/informes-corporativos/>

Municipio de Medellín. (2014). Acuerdo 48 de 2014 - Plan de ordenamiento territorial de Medellín. Medellín.

Teleantioquia. (2024, 1 de septiembre). Concejo debate futuro del aeropuerto Olaya Herrera. Teleantioquia. <https://www.teleantioquia.co/noticias/concejo-debate-futuro-del-aeropuerto-olaya-herrera/>