



Concejo
Distrital de Medellín

OPPCM

Observatorio de Políticas Públicas
del Concejo Distrital de Medellín

RETOS DE LA RENOVACIÓN URBANA EN MEDELLÍN

**Análisis del Plan Parcial Naranjal,
el Metro de la 80 y algunas
discusiones sobre el Aeropuerto
Olaya Herrera**

UNIVERSIDAD
EAFIT

**Valor
Público** Centro de
estudios
e incidencia

UNIVERSIDAD
EIA

Contenido

Contenido

Introducción	3
1. Plan Parcial Naranjal – Arrabal	4
Delimitación espacial y Unidades de Actuación Urbanística (UAU)	4
a. Características sociales y demográficas de la zona del proyecto	5
b. Fundamentación jurídica	6
c. Retos jurídicos.....	9
d. Modelo de política pública del proyecto	13
e. Articulación interinstitucional y relaciones intergubernamentales	18
2. Metro de la 80	20
a. Características sociales y demográficas de la zona del proyecto	21
b. Fundamentación jurídica	27
c. Retos jurídicos del proyecto.....	31
d. Modelo de política pública del proyecto	33
e. Articulación interinstitucional y relaciones intergubernamentales	35
3. Aeropuerto Olaya Herrera	36
a. Planeación urbana y discusiones de traslado	36
4. Conclusiones	38
Bibliografía	41

Introducción

El Observatorio de Política Públicas del Concejo de Medellín (OPPCM) presenta el primer informe del año 2024, que tiene como objetivo analizar los retos y desafíos de la renovación urbana en Medellín, con énfasis en dos proyectos urbanísticos de alta trascendencia para la ciudad: el Plan Parcial Naranjal – Arrabal y el Metro de la 80 y respecto a las discusiones actuales entorno al posible traslado del Aeropuerto Olaya Herrera a un municipio aledaño a Medellín. De esta manera, el informe se estructura en esos tres apartados

Los acápite destinados al Plan Parcial Naranjal y el Metro de la 80 proponen un análisis integral de los proyectos considerando factores de índole jurídica, política y social. De esta manera, cada apartado está compuesto por (a) las características sociales y demográficas asociadas a cada proyecto, (b) fundamentación y retos jurídicos, (c) el modelo de política pública desarrollado y (d) la articulación institucional y las relaciones intergubernamentales.

Con respecto al posible traslado del Aeropuerto Olaya Herrera, el informe recoge la posición institucional de la administración distrital al respecto y la relación de esta propuesta con los instrumentos de planeación urbana vigentes en el distrito. Luego, el informe finaliza con algunas conclusiones sobre los retos de la renovación urbana en Medellín, que serán al mismo tiempo el punto de partida para el último informe que se presentará este año. En ese informe, que será el segundo sobre el tema, se tendrá como propósito sugerir recomendaciones y alternativas de solución a los retos aquí evidenciados.

Para el desarrollo de este informe, el OPPCM llevó a cabo un análisis de bibliografía asociada a la renovación urbana desde una óptica política y jurídica, lo que permite ofrece una fundamentación teórica al informe. Igualmente, mediante derechos de petición, el OPPCM hizo consultas de información a las dependencias y entidades de la administración pública vinculadas a la renovación, las cuales fueron contestadas mediante oficios que se adjuntan como anexos al presente informe. Las dependencias de la Alcaldía de Medellín consultadas fueron el Departamento Administrativo de Planeación¹, la Secretaría de Gestión y Control territorial², la Secretaría de Hacienda³ y la Secretaría de

¹ Derecho de petición contestado mediante oficio con radicado 202430401789 del 27 de agosto de 2024

² Derecho de petición contestado mediante oficio con radicado 202430393578 del 21 de agosto de 2024

³ Derecho de petición contestado mediante oficio con radicado 202430349418 del 26 de

Infraestructura física⁴. Otras entidades consultadas fueron el Metro de Medellín⁵, la Empresa de Desarrollo Urbano⁶ y el ISVIMED⁷.

Igualmente, se consultaron documentos públicos relacionados con los temas propios del informe y se celebró una reunión presencial con el equipo de trabajo del Metro de Medellín con el fin de ahondar en las cuestiones planteadas en el derecho de petición. Con todo esto, el informe busca ofrecer un análisis integral de los proyectos de renovación urbana señalados que permite advertir los retos que al respecto se presentan.

1. Plan Parcial Naranjal – Arrabal

Delimitación espacial y Unidades de Actuación Urbanística (UAU)

El área de planificación establecida para plan parcial, corresponde al polígono de Renovación Urbana de Naranjal, comprendido dentro de los siguientes límites: por el Norte, iniciando en el cruce del eje de la quebrada La Hueso con el borde occidental del río Medellín, se continúa en dirección sur, hasta el cruce con la proyección del eje de la avenida Bolivariana, Diagonal 74B, siguiendo por ésta en dirección sur occidental, hasta el cruce de esta avenida con el eje de la carrera 65 y siguiendo por ésta carrera hacia el norte hasta encontrar la quebrada La Hueso, siguiendo por la quebrada hasta encontrar el punto de partida.

El área de planificación está conformada por Unidades de Actuación Urbanística (UAU): cinco (5) en el sector de Renovación Z4_R7 y tres (3) en el sector de consolidación Z4_CN1_12, las cuales agrupan el conjunto de predios que se requieren para la realización de cada uno de los proyectos que conforman el plan.

De acuerdo con el artículo 18 del Decreto 1507 de 1998, las UAU son áreas conformadas por uno o varios inmuebles, que se deben delimitar en los planes parciales. Son consideradas unidades de planeamiento que tienen como objeto promover el uso racional del suelo y facilitar la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos, mediante reparto de cargas y beneficios.

julio de 2024

⁴ Derecho de petición contestado mediante oficio con radicado 202430364956 del 23 de agosto de 2024

⁵ Derecho de petición contestado mediante oficio con radicado 2024005005 del 24 de julio de 2024

⁶ Derecho de petición contestado mediante oficio con radicado 20243007985 del 27 de agosto de 2024

⁷ Derecho de petición respondido mediante oficio con radicado S 3640 del 12 de agosto de 2024

a. Características sociales y demográficas de la población residente zona del proyecto

El barrio Naranjal, donde se asienta el proyecto del Plan Parcial de renovación urbana con el mismo nombre, hace parte de la comuna 11 de Medellín, Laureles-Estadio. Cuenta con una localización estratégica, puesto tiene sitios de interés muy cercanos al barrio como lo son: la Unidad Deportiva Atanasio Girardot, el Centro Administrativo Distrital y Departamental La Alpujarra, el proyecto Parques del Río, así como múltiples accesos al sistema Metro de Medellín.

Dado lo anterior, resultó de gran interés para desarrollar en este espacio un proyecto de renovación urbana que permitiera maximizar el uso del espacio en función del desarrollo social y económico del sector. El proyecto de renovación atiende la parte más oriental del barrio, pues en la parte central de Naranjal hay almacenes de grandes superficies, y en la occidental hay unidades habitacionales familiares y pequeños comercios.

Mapa N°1. Delimitación geográfica del barrio Naranjal



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación (2019)

El barrio contaba, según el censo de 2018, con una población de 1.889 personas de las cuales el 54% eran mujeres y el 46% hombres; y más del 65% de la población total se encontraba en una edad económicamente activa. Según la proyección de crecimiento demográfico anual del Departamento Administrativo de Planeación (DAP), la población para el año 2024 habrá crecido un 4,3% con una presencia de 1.971 habitantes (Tabla No.1).

Tabla N°1. Caracterización etárea de la población residente de la zona, por sexo y año

Sexo	Rango de Edad	2018	2024
Hombres	00 a 19	152	155
	20 a 64	578	592
	65 a 99+	136	164
	Total	866	911
Mujeres	00 a 19	142	140
	20 a 64	666	651
	65 a 99+	215	269
	Total	1023	1060
Total General		1889	1971

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento Administrativo de Planeación

Considerando que el barrio Naranjal tiene 47 manzanas catalogadas entre los estratos nivel 2 y 5, y que la estratificación socioeconómica está en el nivel 4, en promedio; es importante realizar intervenciones armoniosas con la comunidad toda vez que se evidencia la presencia mayoritaria de una población activa que está en constante circulación por el territorio.

b. Fundamentación jurídica

El Plan Parcial Naranjal fue definido inicialmente en el primer Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín (Acuerdo 62 de 1999) como un plan tendiente a generar una transformación funcional, urbanística y ambiental del sector de borde del río y del barrio aledaño del Arrabal, en la zona centro occidental de la ciudad (artículo 105).

A partir de dicha fundamentación y con la intención de reglamentar de manera específica el Plan Parcial Naranjal, la administración municipal ha expedido a lo largo de veinticinco años, diferentes reglamentaciones del proyecto, con el fin de garantizar la viabilidad jurídica de su desarrollo. A continuación, se presenta un conciso recuento de los decretos que reglamentan el proyecto y los argumentos presentados por la administración que justifican su cambio.

i. [Decreto 1284 de 2000](#)

De acuerdo con la Alcaldía de Medellín (s.f), mediante el Decreto 1284 de 2000 se formuló y adoptó el Plan Parcial de Renovación Urbana de Naranjal como proyecto estratégico y piloto de la ley de ordenamiento territorial expedida en 1997. Para la expedición de este decreto, la Alcaldía desarrolló un proceso de concertación y participación comunitaria del proyecto y se puso a consideración del Consejo Consultivo de Ordenamiento territorial el contenido de esta regulación.

Bajo la vigencia de este decreto, se delimitaron las unidades de actuación urbanística del plan parcial y se designó la instancia coordinadora del proyecto. Sin embargo, no se avanzó en el desarrollo urbanístico propio del proyecto debido a que no se realizó el proceso de inscripción en la matrícula inmobiliaria de los inmuebles que las conforman y se condicionó la ejecución del proyecto al desarrollo prioritario de la unidad de actuación número 1 (Alcaldía de Medellín, s.f).

Esta situación llevó a la revisión del Decreto 1284 de 2000 y a proponer una nueva reglamentación en 2009 que subsanara los siguientes asuntos:

- Garantizar una estructura equitativa de reparto de cargas y beneficios entre los intervinientes del proyecto
- Proteger a los habitantes y moradores de sectores sometidos a procesos planificados de transformación. Para esto, también era necesario definir programas sociales asociados a la protección de moradores
- Definir la ubicación de la vivienda de interés social establecida en el proyecto
- Ampliar la cartografía del proyecto que es necesaria para la expedición de las licencias urbanísticas

ii. [Decreto 1309 de 2009](#)

En 2009 se expidió una nueva reglamentación del plan parcial considerando las dificultades descritas en el Decreto 1284 de 2000 y teniendo en cuenta que en el año 2006 se promulgó el Acuerdo municipal 46 *“Por medio del cual se revisó y ajustó el Plan de Ordenamiento Territorial para el municipio de Medellín”*. Este nuevo decreto incluye las nuevas directrices de ordenamiento territorial, en tanto el Acuerdo 46 de 2006 define los fundamentos para realizar modificaciones a los planes parciales.

En este sentido, a pesar del ajuste del 2009, el proyecto conservó el modelo de ocupación original y ajusta la estructura de reparto equitativo de cargas y

beneficios. Más bien, la nueva reglamentación hizo una redistribución interna de las unidades de actuación urbanística y complementó el reparto de cargas y beneficios con la inclusión del programa de Gestión Urbanística e inmobiliaria y de Gestión social, para fortalecer el músculo financiero del proyecto y mejorar la protección a los moradores. Con la expedición del Decreto 1309 de 2009 se prorrogó la vigencia del plan diez años más.

iii. [Decreto 1050 de 2018](#)

Con la expedición del Decreto 1050 de 2018 se prorrogó la vigencia del Plan parcial Naranjal que estaba próxima a vencerse en el año 2019. Adicionalmente, con esta nueva reglamentación se buscó regular con mayor precisión la operación urbana del proyecto para viabilizar su ejecución. Para esto, es importante considerar que desde el 2009 la Alcaldía de Medellín delegó a la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) como operador urbano del proyecto, mediante el convenio interadministrativo N° 4600022016 de 2009.

Desde entonces, la administración identificó aspectos a mejorar en la gestión urbana del proyecto, que pretendió corregir con el Decreto 1050 de 2018 para lograr la participación del sector privado para cumplir los tiempos previstos en el plan, mejorar la protección a los moradores y repotenciar las redes de servicios públicos para cubrir el sector.

Sumado a lo anterior, desde la EDU buscaron promover con esta nueva reglamentación el fortalecimiento de la gestión social del proyecto con el fin de mitigar los perjuicios que se le puedan ocasionar a los propietarios o moradores del territorio donde se desarrolla el proyecto. Igualmente, reconocen que la reglamentación propuesta en el Decreto 1309 de 2009 presenta tres problemas a corregir con esta nueva reglamentación: (i) la vigencia del plan; (ii) la rigidez de las disposiciones urbanísticas y; (iii) el peso de las cargas sociales en los procesos de renovación urbana. Por lo que, son estos tres elementos los que se pretendieron corregir con el Decreto 1050 de 2018 (Empresa de Desarrollo Urbano, 2018).

Sobre el primer punto, la EDU señala que diez años no es un término suficiente para implementar el plan de renovación urbana, ya que el desarrollo del plan parcial depende de múltiples variables y de intervenciones de diferentes agentes públicos y privados, que dificultan su desarrollo en diez años. En lo referente a la rigidez de la norma urbanística, la EDU reconoce que en varios escenarios el desarrollo de procedimientos propios de proyecto, están sometidos a autorizaciones previas de la administración que imponen rigidez al proyecto. Finalmente, sobre las cargas sociales la EDU reconoce que existe una tensión

entre las compensaciones o indemnizaciones previstas para los moradores del territorio y la sostenibilidad económica y las utilidades que se espera percibir del proyecto, lo cual debe ser un asunto que considerar en su reglamentación (Empresa de Desarrollo Urbano, 2018).

Considerando lo anterior, en 2018 se expidió la última modificación a la reglamentación del proyecto, que actualmente está vigente y que, como se señaló, pretendió resolver las dificultades jurídicas que se habían advertido. Al respecto, señala el DAP que, considerando la revisión actual al Acuerdo 48 de 2014 (Plan de Ordenamiento Territorial), no se ha considerado realizar ninguna revisión y ajuste al Decreto 1050 de 2018 como reglamentación vigente del Plan Parcial Naranjal, por lo que su vigencia se mantiene. En la misma línea, señala la EDU que en la actualidad desde esta entidad no se tiene planteada ninguna modificación adicional a las normas aprobadas para el desarrollo del plan parcial, luego del ajuste que este decreto tuvo en el 2019 con el Decreto 2041.

Finalmente, es importante señalar que de acuerdo con el DAP actualmente el Plan Parcial Naranjal se encuentra vinculado con el Pilar 3 del Plan de Desarrollo Distrital, denominado *Creemos en la institucionalidad, en la seguridad y convivencia ciudadana*. De manera específica, en el componente de *Planeación y gestión territorial del distrito* se creó el programa *Gestión del Plan de Ordenamiento Territorial* que se ocupa de la gestión del suelo y los instrumentos de planificación complementarios como los son los planes parciales. Por lo que, mediante este programa se podrá acompañar la renovación del Plan Parcial Naranjal por medio de la EDU como operador urbano.

c. Retos jurídicos

Seguridad jurídica

El plan parcial Naranjal desde su formulación y adopción en el año 2000 ha tenido por lo menos dos modificaciones a la reglamentación inicial. Si bien dichos cambios están justificados por las administraciones en la corrección de errores para facilitar la ejecución del proyecto o la generación de condiciones jurídicas propicias para su desarrollo, es importante tener en cuenta que el cambio frecuente de la reglamentación de un proyecto de gran envergadura como lo es el Plan parcial Naranjal, puede afectar la seguridad jurídica del mismo.

La Corte Constitucional (2002) ha señalado que la seguridad jurídica es un principio del ordenamiento jurídico y en términos generales, supone una garantía de certeza que se predica en una situación específica. Este principio es importante

porque estabiliza las competencias de la administración, de manera que los ciudadanos no se vean sorprendidos por los cambios repentinos de competencias. Además, la seguridad jurídica otorga certeza sobre el momento en el que ocurrirá la solución de un asunto sobre el que el Estado tiene injerencia.

En este sentido, los cambios normativos que se aprueben en relación con el plan parcial Naranjal deben respetar este principio y definir reglas de juego claras entre el Estado y los particulares. Igualmente, el principio de seguridad jurídica se debe prever al definir la vigencia del proyecto y las competencias, derechos y obligaciones de cada interviniente.

Alta litigiosidad Unidad de Actuación Urbanística 2

Como es de conocimiento público, la UAU 2 del plan parcial Naranjal se ha enfrentado a una serie de conflictos jurídicos que han obstaculizado o incluso detenido por varios periodos de tiempo la ejecución del proyecto. Estos problemas se pueden resumir en la alta litigiosidad de esta unidad, lo que desencadena sobrecostos y retrasos en el tiempo. Como lo señaló la EDU en el debate de control político celebrado en el Concejo de Medellín el 24 de julio de 2024, actualmente el proyecto tiene en curso 32 procesos legales (Tabla No.2.) cuyas pretensiones ascienden a una suma de \$120.430.306.625.

Tabla N°2 Procesos legales Plan Parcial Naranjal

Proceso legal	N° de procesos
Acciones especiales	3
Acciones de protección al consumidor	3
Acción de nulidad y restablecimiento de derecho	1
Acción de reparación directa	1
Procesos arbitrales	2
Controversias contractuales	4
Procesos ejecutivos	12
Procesos laborales ordinarios	6

Fuente: Empresa de Desarrollo Urbano (2024)

A esta lista, se deben agregar acciones populares anteriores que se interpusieron en contra del proyecto y los problemas jurídicos que se han atravesado por los cambios de las empresas contratistas responsables de la ejecución del proyecto. Todo esto representa un reto jurídico que se debe solucionar por medio de acciones de prevención de litigios contra el Estado, que garanticen la continuidad en el tiempo del proyecto y el uso eficiente de los recursos públicos.

La resolución de controversias judiciales es un tema tan importante para el proyecto, que la EDU ha señalado que entre 2018 y 2024, se centraron en la atención de situaciones jurídicas derivadas del contrato con el inversionista constructor inicial, en la búsqueda y consecución de un nuevo inversionista constructor para terminar las obras de la UAU 2 y resolver algunas situaciones legales derivadas de esta última gestión. Igualmente, se ocuparon de atender a la comunidad y gestionar recursos para atender temas de servicios públicos

Competencias Estado – sector privado

En diferentes discusiones públicas sobre el plan parcial Naranjal se han mencionado las preocupaciones con relación a la diferenciación de competencias entre el Estado y el sector privado en el proyecto. En otras palabras, esto quiere decir que el plan parcial Naranjal es un proyecto donde coinciden obligaciones públicas a cargo de la Alcaldía de Medellín y la EDU como operador urbano y el sector privado, por medio de empresas inversionistas interesadas en desarrollar el proyecto.

De acuerdo con la Ley 388 de 1997 y la Ley 1454 de 2011, normas rectoras del ordenamiento territorial, en la sinergia de funciones es importante diferenciar las obligaciones de cada uno de los sujetos involucrados. De manera específica, se debe tener en cuenta que el Estado es el primer llamado a garantizar y promover la protección de los derechos de todas las personas. Así que asuntos como la gestión predial y la gestión social debe radicar en la administración pública, con el propósito de ofrecer garantías jurídicas a todos los habitantes del sector y que tomarán todas las medidas dispuestas en las normas urbanísticas, se pondrá a disposición la oferta institucional para atender las necesidades de la población y se ofrecerá al sector privado un proyecto saneado en asuntos sociales, prediales, jurídicos y económicos para su desarrollo.

Por su parte, el sector privado representado en este caso por el gremio de la construcción interesado en ejecutar el proyecto de renovación urbana debe cumplir con las exigencias jurídicas, financieras y técnicas definidas en las normas de contratación estatal para el desarrollo del proyecto. Al mismo tiempo, debe evidenciar un compromiso por ejecutar el proyecto a partir de principios como la transparencia y la eficiencia, evitando los conflictos de intereses y preservando el

uso eficiente y responsable de los recursos públicos. Finalmente, las empresas ejecutoras del proyecto deben respetar y cumplir la gestión social y la atención a los moradores del territorio, que son quienes asumen una mayor carga para el desarrollo del plan parcial.

[Intermitencia de contratistas en la Unidad de Actuación Urbanística 2](#)

Desde la formulación del plan parcial Naranjal, el proyecto ha contado con varias empresas constructoras encargadas de la ejecución de la UAU 2. En principio la empresa CASSCONSTRUCTORES responsable de la ejecución del proyecto se retiró en 2019 dejando la obra sin un ejecutor al frente. Luego en el año 2021 se llevó a cabo el proceso de contratación en el que resultó elegido el CONSOCIO CAN 2021 (Consortio Arrabal-Naranjal 2021), el cual suspendió la ejecución argumentando que las ventas y el recaudo no cumplieron con lo establecido contractualmente.

El cambio constante de los contratistas ejecutores del proyecto representa un problema jurídico para el proyecto, en tanto que se generan riesgos técnicos y legales por las obras inconclusas que dejan los contratistas y sobre las que deben continuar la ejecución los nuevos contratistas seleccionados. En otras palabras, los nuevos contratistas de la obra no inician de cero su ejecución sino sobre avances técnicos que no están a su cargo y sobre los que no ejercieron control.

Esta situación podría derivar eventualmente en daños o afectaciones patrimoniales que sean reclamadas al Estado por medio de acciones jurídicas previstas para esto, como lo es la acción de reparación directa, fundamentada en el artículo 90 constitucional que define el principio de responsabilidad patrimonial del Estado.

[Protección a moradores y atención a la comunidad](#)

Otro de los puntos complejos son las afectaciones que este proyecto de renovación urbana pudo y puede generar en la comunidad asentada en el lugar bajo diferentes titularidades jurídicas como propietarios, poseedores, arrendatarios, subarrendatarios, entre otros. Esto se evidencia en que la gestión social y predial se ha convertido en un tema prioritario en el proyecto que al mismo tiempo ha sido la causa de algunas de las acciones legales interpuestas en contra del proyecto, en tanto, las personas perciben afectados sus derechos con el desarrollo del mismo.

Esta situación evidencia como la protección a los moradores y la comunicación con la comunidad debe ser uno de los temas fundamentales para que el proyecto finalice. En este sentido, la Política Pública de Protección a Moradores y Actividades Económicas y Productivas, formulada en 2019 y

reglamentada en 2021 se posiciona como una herramienta de atención de las necesidades de la población. El reto, es implementar dicha política en el proyecto considerando su reciente formulación en contraste con los más de veinte años del plan parcial Naranjal. Este punto se desarrollará más adelante en el informe, cuando se describa la manera como se ha implementado esta política por las autoridades vinculadas al proyecto.

Armonización de instrumentos de planeación urbana

En la respuesta ofrecida por el DAP sobre los Planes de Ordenamiento Territorial, señala que el Acuerdo 62 de 1999 dispone mayores aprovechamientos y menores obligaciones urbanísticas que el Acuerdo 48 de 2014, el cual rige actualmente. Por lo que, se debe considerar en la próxima revisión del POT posibles ajustes que viabilicen el proceso de renovación urbana de Naranjal, con gestiones que promuevan la confianza entre la administración, el operador urbano, los propietarios, inversionistas y la comunidad vinculada.

El DAP por medio de la respuesta ofrecida al OPPCM, señala en esta misma línea, que se debe asumir el Plan parcial Naranjal como un proyecto urbanístico y no solo como un asunto normativo, por lo que su cumplimiento no debe medirse en tiempo de ejecución sino en la capacidad de respuesta a las demandas de crecimiento urbano, lo que requiere una participación ágil de la administración pública. Por su parte, esta dependencia hace un llamado a impulsar el funcionamiento del Fondo de Renovación Urbana de Medellín que permita la dinamización e inversión de recursos para apoyar este tipo de procesos.

d. Modelo de política pública del proyecto

Para realizar la exposición del modelo de política pública empleado en el diseño del Plan Parcial Naranjal, es necesario conceptualizar los términos. Un modelo de política pública es un conjunto de criterios y conceptos empleados para el análisis y comprensión de cómo se diseñan, implementan y evalúan las políticas públicas en el escenario gubernamental. Según Dunn (2012), los anteriores criterios son fundamentales para el estudio de políticas públicas, puesto que generan argumentos teóricos para entender los distintos factores y procedimientos que inciden en la elaboración de estas. Además, permiten identificar actores claves, los roles y las interacciones entre ellos, específicamente en función de la formulación de políticas públicas.

Así pues, un modelo de política pública se refiere a una especie de guía para el análisis estructurado de estas, logrando una comprensión detallada de la manera

como se toman las decisiones y la forma de llevar las acciones en situaciones determinadas. En este sentido, Sabatier (1986) realiza un estudio en el cual expone dos modelos de políticas, cada uno con particularidades acerca de las características de las relaciones entre procesos, actores y resultados.

Top Down y Bottom up

El enfoque *Bottom up* (de abajo hacia arriba), tiene como particularidad la participación activa de actores comunitarios, como agentes primordiales para comprender el contexto, proveer información en la formulación y ejecución de políticas. De esta manera, el modelo *Bottom up* tiene en cuenta las experiencias locales para adaptar soluciones a necesidades específicas del territorio en cuestión. Según Ostrom, *"las políticas efectivas son aquellas que emergen de la participación directa y continua de los actores en la base, quienes poseen un conocimiento contextual más rico y pueden generar soluciones más sostenibles"*.(1990, p.30).

A su vez, este enfoque tiene un componente centrado en la implementación a través de los burócratas de calle como los denomina Michael Lipsky (2010, 2018). Es decir, es importante la retroalimentación y formulación de políticas públicas desde el conocimiento y experiencias de los funcionarios que tienen contacto directo con la comunidad Dussauge. (2018, p.7).

Por su parte, de acuerdo con Pressman y Wildavsky (1973), el modelo *Top Down* (de arriba hacia abajo) se caracteriza por la toma de decisiones jerárquica y centralizada en los niveles superiores de gobierno y cómo estas se comunican e implementan en los niveles inferiores bajo una cadena de mando. Así pues, el modelo toma una estructura vertical, en la cual los objetivos, procesos e instrumentos son definidos desde la autoridad. Tal como lo sustenta Dussauge (2018):

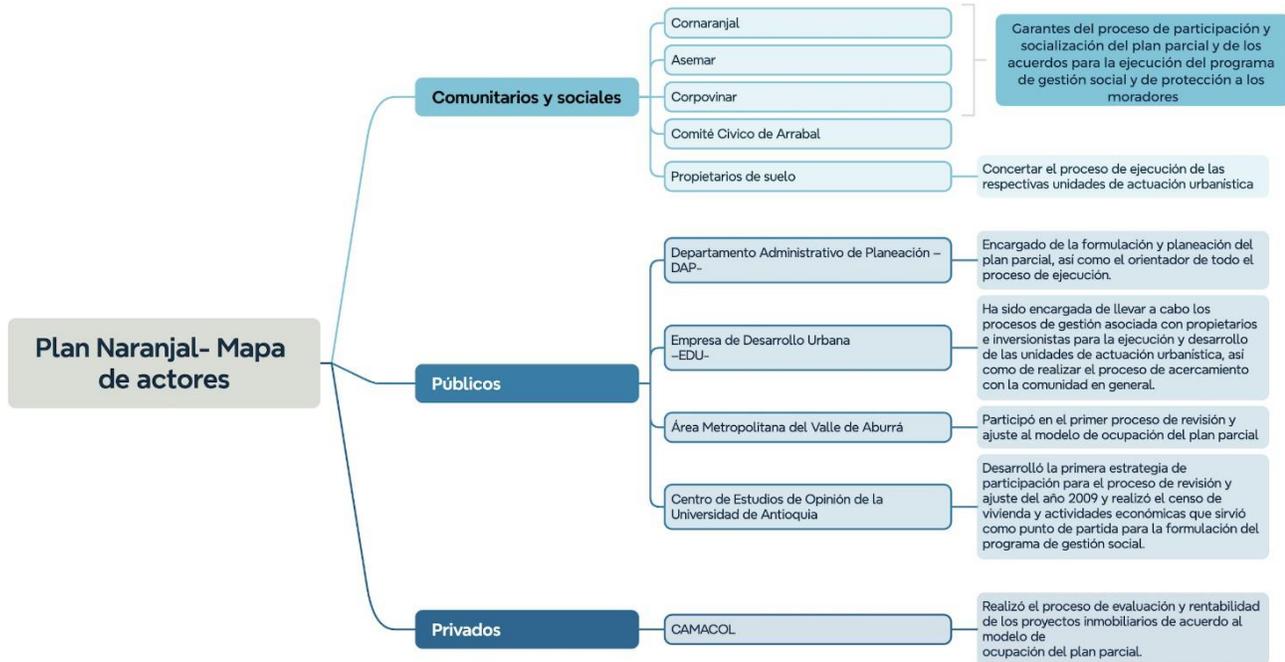
Desde esta perspectiva, el proceso implementador asume una lógica vertical, en donde el grado de éxito de la política o programa público en cuestión depende, en buena medida, de la capacidad de "controlar" la secuencia de actividades desde el punto de vista del diseñador inicial, el tomador de decisiones o la cabeza de la estructura jerárquica. La visión "de arriba hacia abajo", como se le suele llamar en la literatura especializada, se preocupa por establecer objetivos claros, minimizar ambigüedades, aclarar funciones e instrucciones, acotar márgenes de discrecionalidad, etc. (p.4).

A partir de las características que distinguen este modelo, el Plan Parcial Naranjal es un proyecto construido bajo la lógica *Top Down*. Según Hill y Hupe (2002), este enfoque indica que las políticas públicas se formulan desde la centralidad, con un control significativo sobre la manera de proceder, delegar funciones y los recursos necesarios para la implementación del proyecto.

En este caso en particular, el Plan Parcial Naranjal se encuentra centralizado e impulsado como iniciativa de la Alcaldía de Medellín y la EDU. Estas instituciones son las principales responsables del diseño y planificación del proyecto, logrando establecer objetivos, rutas de trabajo, líneas de acción y todo lo necesario para su desarrollo. Aunque la población de la zona estuvo involucrada en ciertos momentos, prima la ejecución desde el nivel superior sobre lo comunitario.

Según Sabatier (1986) desde el nivel superior también se trazan los resultados esperados y los medios para llegar a ellos, dejando a un lado el aporte de la comunidad e incluso los funcionarios que implementan las políticas. Así pues, los objetivos relacionados a la renovación urbana, modernización del entorno y la construcción de zonas residenciales y comerciales, fueron trazados desde la Alcaldía y la EDU, los cuales corresponden a la visión del administrativo, proponiéndolas a la comunidad y haciendo un ejercicio de priorización en su entorno.

Gráfica N°1. Mapa de actores del Plan Parcial Naranjal



Fuente: elaboración propia a partir de la respuesta ofrecida por la EDU.

Aunque se gestionaron socializaciones y talleres, tal como lo sostiene el DAP⁸ en el Plan Naranjal, estos se realizaron principalmente para informar a la comunidad sobre el progreso del proyecto y recopilación opiniones. Antes de que se hicieran estos procesos consultivos, las autoridades ya habían tomado decisiones importantes, como el diseño del espacio y la asignación de usos del suelo. La participación ciudadana fue sobre todo testimonial, lo que confirma la naturaleza *top down* del proyecto. Según el DAP, la comunidad participó de los ajustes en dos momentos: el primero de información y discusión, el segundo en la definición de lineamientos para los ajustes.

⁸ “Este proceso de socialización se realizó entre los días 27 de julio hasta el 6 agosto de 2009, y fue dividido

Tabla N°3. Modelo Top Down del Plan Parcial Naranjal

Modelo Top Down	Plan Parcial Naranjal
Decisiones centralizadas	Construido y dirigido por la Alcaldía de Medellín y la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU).
Objetivos y resultados diseñados por el nivel superior	Hechos por la administración, respondiendo a su visión de ciudad con poca participación directa de la comunidad.
Planificación centralizada	Desde los niveles superiores se planifica cronogramas, funciones, con poca participación de los funcionarios que tienen contacto directo con la comunidad.
Escasa participación ciudadana	Aunque se utiliza elementos de acercamiento comunitario, estas intervenciones corresponden a un tipo informativo.

Fuente: Elaboración propia

Retos y recomendaciones

Canales efectivos de comunicación

Se recomienda fortalecer canales comunicativos con la comunidad impactada por el desarrollo del proyecto, generando un efecto de retroalimentación al mismo tiempo, que garantice la legitimidad de las acciones impulsadas desde la administración distrital. Para esto, se destaca el Plan de comunicaciones definido en el proyecto y las gestiones de comunicación propuestas por la Política Pública de Protección a Moradores y Actividades Económicas y Productivas.

Sinergia con líderes comunitarios

Es importante impulsar la articulación con líderes comunitarios en el proceso de toma de decisiones relacionadas con las acciones que afectan directamente a las personas. Puesto que, se evidencia un acercamiento a la comunidad con el proyecto ya estructurado, en el cual las personas de la comunidad ejercen más como validadores participativos, que constructores activos de aristas del proyecto.

Construcción y toma de decisiones a partir de los burócratas de calle

Se recomienda que, desde los niveles superiores gubernamentales se escuche los aprendizajes de los funcionarios que implementan y tienen contacto directo con la comunidad, lo que permite una retroalimentación y conocer los desafíos propios de las dinámicas de la zona.

Seguimiento

Se destaca la importancia de hacer seguimiento a los impactos sociales a lo largo del tiempo del Plan Parcial Naranjal, evaluando las implicaciones que estos tienen en las dinámicas propias del territorio.

e. Articulación interinstitucional y relaciones intergubernamentales

El Plan Parcial Naranjal nace de la iniciativa del gobierno local con diferentes instrumentos normativos definidos en los años 1999 con el Acuerdo 062 y en el 2000 con el Decreto 1284. En ese periodo las diferentes administraciones públicas han llevado a cabo gestiones para impulsar y promover este plan parcial, con la vinculación de otros actores sociales, privados y políticos.

De acuerdo con el DAP, la administración del alcalde Juan Gómez Martínez inició un proceso de participación y acompañamiento a la comunidad del sector de Naranjal con miras a la planificación y renovación urbana del sector. En este proceso, CORNARANJAL fue la organización comunitaria que propició el acercamiento con la población del sector, mediante mesas de trabajo hasta lograr la concertación del “Programa de renovación urbana integral con sentido social” con resultados satisfactorios.

Gráfica N°2. Articulación institucional del Plan Parcial Naranja

Articulación Institucional *Plan Naranja*



Fuente: elaboración propia a partir de la respuesta de la EDU

Luego, en la administración del alcalde Sergio Fajardo se realizó un proceso de revisión al plan parcial con el objetivo de identificar las principales problemáticas y limitaciones de la gestión. Para esto se celebraron contratos de consultoría con el Centro de Estudios de Opinión de la Universidad de Antioquia (CEO), para actualizar la base de datos de las unidades de negocios formales e informales del sector, construir una estrategia de gestión y desarrollo de programas para el mejoramiento barrial de la zona. Asimismo, celebró otro convenio con el Área Metropolitana del Valle de Aburrá para la revisión y ajuste del Plan Parcial Naranja y el Decreto 1284 del 2000. Ambas consultorías realizaron gestiones para promover la participación de la comunidad y brindarle asesoría sobre el proyecto.

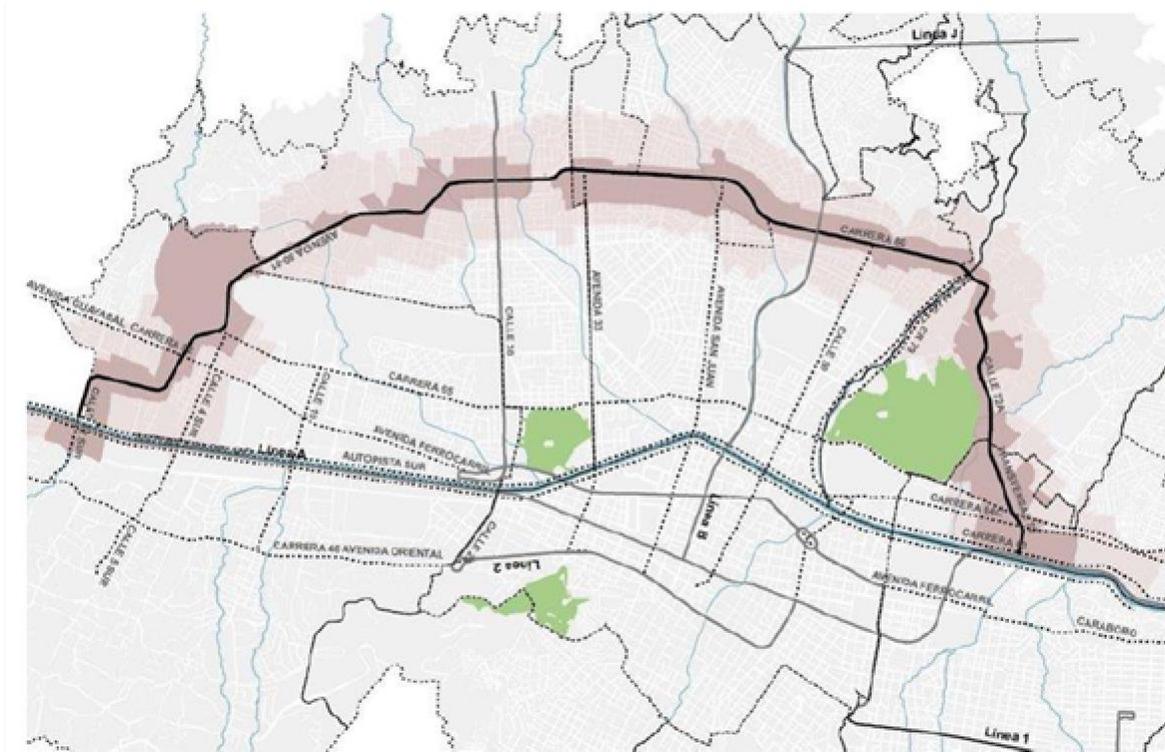
El proceso de revisión del plan, continuó en el año 2008 con una alianza entre el DAP y la Cámara de la Construcción (CAMACOL) para diseñar una estrategia urbana e inmobiliaria incluyente, sustentada en una estrategia social que posibilitara la reubicación de las viviendas y actividades económicas. Luego, como hito relevante del proyecto se designó en el año 2009 a la EDU como operador urbano del plan.

Finalmente, se destaca la participación de los actores comunitarios y sociales como Cornaranjal, Asemar, Corpovinar, Comité Cívico de Arrabal y Propietarios de suelo, como garantes del proceso de participación y socialización del parcial y facilitadores de la concertación del proceso de ejecución de las respectivas unidades de actuación urbanística.

2. Proyecto de Renovación Urbana Metro de la 80

Esta intervención tendrá un área de influencia directa sobre las comunas: Guayabal (15), Belén (16), Laureles-Estadio (11), La América (12), San Javier (13), Castilla (5) y Robledo (7) (Ver Mapa No.2).

Mapa N°2. Trazado Metro de la 80



Fuente: Metro de Medellín (2008)

Adicionalmente, se prevé que la construcción del proyecto impacte la cotidianidad y dinámicas de treinta y cinco barrios de la ciudad, los cuales se pueden identificar en la siguiente tabla.

Tabla N°4 Caracterización de la población Metro de la 80

Comuna	Barrios
Castilla	El Progreso, Caribe
Robledo	Robledo, Bosques de San Pablo, Pilarica, San Germán, Cerro el Volador
Laureles Estadio	La Castellana, Las Acacias, Lorena, El Velódromo, Estadio, Los Colores
La América	Simón Bolívar, Los Pinos, La América, La Floresta, Calasanz, Ferrini
San Javier	El Pesebre
Guayabal	Guayabal, Cristo Rey, La Colina, El Rodeo
Belén	La Mota, El Rincón, Diego Echavarría, Loma de Los Bernal, Las Playas, La Gloria, San Bernardo, La Palma, Belén, Nueva Villa de Aburrá, Miravalle

Fuente: Elaboración propia con datos del Metro de Medellín

a. **Características sociales y demográficas de la población en el área del proyecto**

El desarrollo del proyecto Metro de la 80 estaría impactando el 37% de la población de Medellín, atendiendo la proyección de crecimiento demográfico del DAP para 2024, a partir del censo de 2018. En ese sentido, en las comunas del área de influencia del proyecto involucra dos de las comunas más pobladas de Medellín (Belén y Robledo), lo que plantea que el trabajo con la ciudadanía en términos de sensibilización, ha de ser una prioridad.

Tabla N°5. Características poblacionales en Comunas del área influencia del Proyecto Metro de la 80

Comuna	Año							
	Censo 2018				Proyección a 2024			
	Hombre	Mujer	Total	% de Participación	Hombre	Mujer	Total	% de Participación
Castilla	58.202	65.790	123.992	5,1%	59.836	67.886	127.722	5,3%
Robledo	89.119	100.119	189.238	7,8%	100.207	112.246	212.453	8,8%
Laureles Estadio	44.141	55.763	99.904	4,1%	44.969	56.427	101.396	4,2%
La América	38.277	47.139	85.416	3,5%	39.452	48.930	88.382	3,6%
San Javier	73.790	83.453	157.243	6,5%	83.747	95.156	178.903	7,4%
Guayabal	30.133	34.518	64.651	2,7%	30.194	34.315	64.509	2,7%
Belén	92.691	110.240	202.931	8,4%	100.778	119.069	219.847	9,1%

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento Administrativo de Planeación

En la Tabla No.5 se presenta la participación porcentual de la población de cada comuna respecto al total de las comunas y por sexo. En Medellín se mantiene la misma tendencia que se observa a nivel nacional, con una población mayoritariamente femenina en todas las comunas del área de interés, este patrón se repite en la proyección al 2024.

Respecto a la distribución etaria, es importante destacar que el grueso poblacional se centra en la población económicamente activa. No obstante, la Tabla No.5 refleja la participación de la población adulta mayor y de niños y niñas. Es relevante entonces reconocer que la ejecución de la obra podría suponer una afección importante a dichos grupos poblacionales, toda vez que podría limitar parte de sus actividades, ya sea escolares o recreativas.

La evolución histórica de la encuesta de calidad de vida ofrece un panorama de la apropiación de la población perteneciente a estas comunas a las actividades deportivas, recreativas y lúdicas –muchas de ellas realizadas al aire libre- (Tabla No. 6). Es destacable que, en el año 2022 para estas comunas, el 26% promedio de la población practicó estas actividades. Al comparar con el año 2019 (antes a la pandemia) se observa un aumento en todas las comunas que propenden por una mayor actividad deportiva y recreativa. Lo anterior es dato importante sobre la garantía de espacios adecuados para que la población de estas comunas pueda continuar desarrollando este tipo de actividades.

Tabla N°6. Porcentaje de población que practica actividades deportivas, recreativas y lúdicas por Comuna y año

Comunas	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2021	2022
5. Castilla	34,1	21,1	23,1	18,5	4,9	17,3	11,8	13,8	21,8	17,0	24,8
7. Robledo	23,0	13,4	15,9	15,8	8,3	19,9	10,9	17,0	19,3	12,4	21,2
11. Laureles-Estadio	41,3	32,8	26,9	26,8	8,6	30,8	19,2	23,3	33,1	18,1	34,5
12. La America	24,8	30,5	26,8	20,9	8,9	23,9	13,2	18,3	22,4	16,5	29,7
13. San Javier	21,4	22,8	16,8	15,6	6,7	16,5	8,5	11,4	14,0	7,7	20,1
15. Guayabal	19,3	27,6	21,3	17,2	12,7	16,9	10,7	15,7	16,3	12,9	25,2
16. Belen	38,5	31,5	21,9	22,7	7,1	19,6	13,6	22,2	20,4	12,3	28,3

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento Administrativo de Planeación

Respecto a los espacios públicos de esparcimiento el Metro, a través de su informe de caracterización social metro de la 80, señala que “[e]n el área de influencia del corredor de movilidad de la Av. 80 se localiza un total de 250 espacios públicos de esparcimiento y encuentro, de acuerdo con el inventario de espacios públicos del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín, con un área total de 536.418,36 m². Del total de espacios públicos (245) es decir el 95%, son de orden

local.” (Metro de Medellín, 2022). Esta información fue contrastada con el inventario de espacios públicos que cuenta el Distrito, en la Tabla N°6 se registra la información obtenida por comuna y que, a su vez, están en el área de influencia del proyecto (ver más en el anexo 1).

Tabla N°7. Inventario de espacios públicos recreativos adscritos zona de influencia del Metro de la 80

Comuna	Tipo de espacio público	Cantidad
Castilla	Parque recreativo	1
	Zona Verde Recreacional	1
Robledo	Ecoparque	1
	Parque Cívico	2
	Parque recreativo	3
	Plazoleta	1
	Zona Verde Recreacional	41
Laureles-Estadio	Ecoparque	1
	Parque recreativo	18
	Plaza	1
	Zona Verde Recreacional	54
La América	Parque Cívico	1
	Parque recreativo	4
	Plazoleta	2
	Zona Verde Recreacional	50
San Javier	Parque recreativo	4
	Zona Verde Recreacional	4
Guayabal	Parque Cívico	1
	Parque recreativo	14
	Zona Verde Recreacional	62
Belén	Ecoparque	1
	Parque Cívico	1
	Parque recreativo	22
	Plazoleta	1
	Zona Verde Recreacional	153

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento Administrativo de Planeación

De esta manera, el número de registro de espacios públicos para el disfrute y goce de la población fue de 444, por lo que es crucial la priorización de su conservación aún con la construcción del Metro de la 80, dada su influencia en las actividades recreativas y deportivas de los habitantes residentes. Así que es fundamental mantener un diálogo permanente con las comunidades directamente influenciadas con la ejecución de proyecto para buscar alternativas para la reducción de impactos negativos.

La caracterización sociodemográfica también se realizó para la población residente de los barrios donde el tren ligero tiene trayectoria (veranexos). De esta manera, la población de las comunas área de influencia del Metro de la 80, según su rango etario, es predominante la económicamente activa (entre 15 y 59 años) según el censo de 2018, con registros por encima del 60%. Esta tendencia cambia en la proyección poblacional para 2024 con variaciones negativas, cuyos datos plantean un aumento de la población menor a los 14 años y mayor a los 60, principalmente en las zonas de influencia de las comunas Laureles-Estadio, Guayabal y Belén (Tabla No.8).

Tabla N°8. Número de habitantes por comunas y grupos etáreos
En zona de influencia del Proyecto Metro de la 80

Comuna	2018				2024			
	00 a 14	15 a 59	60 a 100	Total zona	00 a 14	15 a 59	60 a 100	Total zona
Castilla	596	3.209	768	4.573	561	3.181	1.005	4.747
Robledo	3.823	16.431	3.259	23.513	3.881	18.519	4.400	26.800
Laureles Estadio	5.314	29.156	11.718	46.188	5.457	27.711	13.503	46.671
La América	3.649	22.168	8.532	34.349	3.734	21.747	10.208	35.689
San Javier	2.091	5.836	799	8.726	2.101	6.530	1.167	9.798
Guayabal	4.864	23.776	5.991	34.631	4.361	22.906	7.225	34.492
Belén	16.756	78.499	23.974	119.229	16.273	80.937	32.445	129.655

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento Administrativo de Planeación

Respecto al nivel socioeconómico de las familias, es posible conocer las condiciones considerando el promedio de la estratificación socioeconómica de las manzanas que integran los barrios directamente impactados en la ejecución del proyecto Metro de la 80. En ese sentido, el proyecto está presente en zonas con una alta heterogeneidad de estratificación socioeconómica de los barrios; por lo que las intervenciones deberían contar con más información al respecto para considerar las diferentes fuentes de recursos de las familias que habitan allí y los impactos de proyectos de esta dimensión (Tabla No. 9).

Tabla N°9. Caracterización socioeconómica barrios con influencia proyecto Metro de la 80

Comuna	Barrio	Estrato socioeconómico (promedio)
Castilla	Caribe	3
	El Progreso	3
Robledo	B. Cerro El Volador	2
	Bosques de San Pablo	4
	La Pilarica	4
	Robledo	2
	San Germán	3
Laureles-Estadio	Estadio	5
	La Castellana	5
	Las Acacias	5
	Lorena	5
	Los Colores	4
	Calasanz	5
	Ferrini	4
La América	La Floresta	4
	Los Pinos	4
	Simón Bolívar	5
San Javier	El Pesebre	1
Guayabal	Cristo Rey	3
	Guayabal	3
	La Colina	2
Belén	Belén	4
	Diego Echavarría	4
	El Rincón	2
	El Velódromo	5
	La Gloria	4
	La Loma de Los Bernal	4
	La Mota	3
	La Palma	4
	Las Playas	3
	Miravalle	4
	Nueva Villa del Aburrá	5
	San Bernardo	3

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento Administrativo de Planeación

Un panorama más detallado de las condiciones laborales de la población de estas comunas con influencia del proyecto, es posible por medio del informe de Cifras y Estadísticas por Comuna y Corregimiento datos del DAP(2019). Los registros señalan que la tasa de desempleo de las comunas de interés es inferior o igual al promedio de ciudad con excepción de la que se presenta en San Javier; mientras

que las tasa de ocupación de la población son inferiores o iguales a la del promedio de ciudad en todas las comunas exceptuando en Castilla (Tabla No.10). Esta información se complementa con datos del mismo informe en el que se registra que la ocupación predominante de la población de estas comunas, es trabajando (Tabla No.11).

Tabla N°10. Tasa de desempleo y tasa de ocupación por comunas de influencia Proyecto Metro de la 80

Comuna	Tasa de Desempleo	Tasa de Ocupación
Castilla	11%	58%
Robledo	12%	57%
Laureles- Estadio	7%	53%
La América	9%	54%
San Javier	14%	57%
Guayabal	11%	57%
Belén	10%	56%
Ciudad	12%	57%

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento Administrativo de Planeación

Es importante destacar los altos porcentajes de población (más del 10%) en condición de jubilación en las comunas Laureles-Estadio y La América, según los datos del DAP (2019). De igual forma es relevante que, en promedio, el 20% de la población que habita las comunas de interés se dedican a oficios del hogar, el 17.5% se encuentra estudiando y el 7.8% están jubilados/pensionados. Esta configuración poblacional tiene una implicación importante toda vez que son habitantes permanentes en sus lugares de residencia y por tanto proyectos como Metro de la 80 impactan estructuralmente su cotidianidad. En este sentido, se deben formular planes de intervención que conversen en sintonía con un número importante de ciudadanas y ciudadanos que habitan permanentemente el territorio.

Tabla N°11. Ocupación de la población comunas influencia de Proyecto

Ocupación	Castilla	Robledo	Laureles -Estadio	La América	San Javier	Guayabal	Belén
Trabajando	40,9%	38,7%	43,2%	41,1%	35,9%	40,3%	41,7%
Estudiando	16,9%	20,7%	13,6%	13,0%	23,0%	17,0%	18,2%
Oficios de Hogar	21,1%	20,9%	18,2%	23,4%	18,7%	21,5%	17,5%
No aplica	5,1%	6,1%	2,3%	2,4%	7,0%	4,4%	4,2%
Buscando Trabajo	3,3%	3,5%	1,9%	2,2%	5,9%	2,9%	3,4%
Jubilado-pensionado	5,0%	3,9%	13,3%	12,2%	2,8%	8,5%	8,9%
Otra actividad	6,6%	8,0%	5,4%	4,3%	4,9%	3,3%	4,1%
Incapacitado Permanente/ para trabajar	1,0%	1,2%	1,7%	1,4%	1,6%	2,1%	1,9%
Rentista	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%
No responde	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento Administrativo de Planeación

Otro de los aspectos importantes que consideró el Metro de Medellín en la caracterización de la población directamente impactada por el proyecto es el arraigo de la población al barrio donde creció o donde ha vivido por un periodo importante de sus vidas. En este sentido, el informe de caracterización social del Metro de la 80 señala que: “[e]l mayor arraigo en las comunas del área de influencia se encuentra en Belén y San Javier donde el 75,3% y el 73,4% respectivamente, de las personas, han vivido toda su vida en Medellín y con porcentajes similares les sigue La América con el 72.6%, Castilla con el 70.20% y Robledo con el 66%.” Metrode Medellín (2016).

b. Fundamentación jurídica

El Metro de la 80 es un proyecto estratégico de movilidad urbana y transporte público definido así en el Plan de Desarrollo de Medellín 2024 – 2027, pero cuyos antecedentes se remontan al Plan Rector de expansión del Metro definido en los años 2008 y 2009, cuando se consideró viable su implementación y se procedió con la ejecución de sus diseños.

Este proyecto encuentra fundamentación jurídica en normas de diferentes niveles, partiendo desde la Constitución Política, las leyes nacionales referentes al ordenamiento territorial y las reglamentaciones locales que han desarrollado las directrices generales. De manera sintética, se destacan las normas relevantes para el desarrollo del proyecto, pero en la respuesta del Metro de Medellín adjuntada a

este informe, se describe la reglamentación del proyecto.

[Ley 9 de 1989 “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipales, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”](#)

Define la obligación de los municipios con una población mayor a 100 mil habitantes de formular su respectivo plan de desarrollo de conformidad con la política nacional y departamental, las técnicas modernas de planeación urbana y con base en la coordinación del desarrollo urbano-regional. Igualmente, define el régimen de la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación, de la legalización de títulos para la vivienda, de la extinción de dominio sobre inmuebles urbanos y los instrumentos financieros para la reforma urbana.

[Ley 388 de 1997 “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”](#)

Tiene como objetivos promover el ordenamiento territorial de los municipios y articular las normas preexistentes con las nuevas disposiciones de la Constitución Política. Igualmente, busca promover la concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación y facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales. Esta ley regula el ordenamiento territorial municipal, los Planes de ordenamiento territorial, la clasificación del suelo, las actuaciones urbanísticas, las viviendas de interés social, entre otros asuntos relacionados con el ordenamiento territorial.

[Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.](#)

El documento está dividido en dos partes. La primera tiene como finalidad garantizar los derechos de las personas en su relación con la administración pública y regular el procedimiento administrativo general. La segunda parte se ocupa de regular los procesos que se adelantan ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

[Ley 1682 de 2013 “Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias”](#)

Regula la infraestructura de transporte, entendida como un sistema de movilidad integrado por bienes tangibles, intangibles que están bajo la vigilancia y control del Estado y se organiza establemente para permitir el traslado de personas y bienes (art. 2).

[Ley 1742 de 2014 “Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de](#)

infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico, y los demás sectores que requieran expropiación en proyectos de inversión que adelante el Estado y se dictan otras disposiciones”

Introduce modificaciones a la Ley 682 de 2013.

Antecedentes del proyecto⁸

Tabla N°12. Antecedentes Metro de la 80

Disposición/Hito normativo	Objeto
Plan rector de expansión del Metro	En él se desarrollaron estudios de prefactibilidad del corredor de la Avenida 80.
Ajustes al diseño del corredor	En el 2016 se retomó el interés en el proyecto y se hicieron ajustes al diseño inicial con el fin de ajustarlos a las disposiciones del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial
Convenios interadministrativos entre la Alcaldía de Medellín y el Metro	Convenio Interadministrativo Marco de Asociación N° 4600066323 Alcaldía, N° 20160261 Metro, N°201684CD Agencia APP, con el objeto de aunar esfuerzos técnicos, jurídicos administrativos, tecnológicos y financieros, entre EL MUNICIPIO, LA EMPRESA METRO DE MEDELLÍN Y LA AGENCIA APP, para desarrollar el proyecto del corredor de transporte de la 80 Convenio Interadministrativo Específico de Asociación N°4600066645 Alcaldía, N°CN2016-0279 Metro, con el objeto de aunar esfuerzos técnicos, jurídicos, administrativos, tecnológicos y financieros, entre EL MUNICIPIO, LA EMPRESA METRO DE MEDELLÍN, para el diseño del esquema de transacción, actualización de los estudios del componente de tránsito, transporte, optimización y actualización de estudios y diseños de ingeniería Fase II y estructuración integral del proyecto del corredor de transporte de la 80.
Convenio Interadministrativo Específico de Asociación	En marzo de 2020 se suscribió el Convenio Interadministrativo Específico de Asociación N°46000085398 (Municipio) – CT285-20 (Metro), con el fin de aunar esfuerzos para el desarrollo de la estructuración del proyecto METRO DE LA 80 en sus condiciones técnicas, legales y financieras, para la construcción y la operación

⁸ Tomado de: <https://metrode80.gov.co/>

Aval fiscal del proyecto	El Ministerio de Hacienda, a través del CONFIS otorgó el Aval Fiscal del Proyecto, a través de comunicación con radicado 2-2020-014226 del 18 de abril de 2020, lo que permitió avanzar en la solicitud y consecución del con CONPES de declaratoria de importancia estratégica para el proyecto.
Contrato con la Financiera de Desarrollo Nacional	En el 2020 se celebró este contrato con el fin de realizar la consultoría técnica, financiera y legal para la obtención del CONPES de declaración estratégica, así como acompañar y adelantar las gestiones necesarias para la suscripción del convenio de cofinanciación para la construcción del corredor de transporte masivo de la avenida 80.
Plan de Desarrollo 2020-2023 "Medellín futuro"	El Plan de desarrollo de Medellín incluyó el proyecto y el COMFIS emitió concepto favorable para la declaratoria de importancia estratégica del proyecto.
Documento CONPES	Documento CONPES 4003 de 2020 mediante el cual declaró de importancia estratégica el proyecto.
Convenio de cofinanciación	Celebrado el 30 de noviembre de 2020 entre la Alcaldía de Medellín y el Gobierno nacional.
Plan de Desarrollo 2024-2027 "Medellín te quiere"	Define el Metro de la 80 como un proyecto estratégico

Fuente: Elaboración propia a partir de la información publicada en www.metrodemedellin.gov.co

c. Retos jurídicos del proyecto

De acuerdo con la respuesta ofrecida por el Metro de Medellín, las etapas del proyecto son (i) pre-construcción, (ii) construcción, (iii) puesta en marcha y (iv) garantías. Para el desarrollo de este apartado es importante considerar que actualmente el proyecto Metro de la 80 se encuentra en la etapa de pre-construcción, es decir, la etapa inicial del proyecto, esto significa que el proyecto aún no ha entrado etapa de construcción, puesta en marcha y garantías. Por lo anterior, los retos que se señalarán guardan coherencia con la etapa del proyecto actual.

Gestión predial

Hasta el momento, una de las actividades principales en la etapa de pre-construcción ha sido la gestión predial, entendida por el Metro como el conjunto de estrategias asociadas al proceso de adquisición de predios que generen relacionamientos positivos con la comunidad. La gestión predial tiene las siguientes fases (Metro de Medellín, 2024):

- i. Identificación del territorio
- ii. Socialización con la comunidad
- iii. Visitas predio a predio
- iv. Entrega de documentación
- v. Actualización catastral de la propiedad
- vi. Avalúo
- vii. Oferta de compra
- viii. Promesa de compraventa y entrega del predio
- ix. Pago de indemnizaciones
- x. Escrituración y pago final

Al respecto, se destaca como desafíos para la ejecución del proyecto lograr la adquisición predial del proyecto, la cual a mayo de 2024⁹ reflejaba las siguientes cifras (Metro de Medellín, 2024):

- Predios a adquirir: 1241
- Compras totales: 614
- Compras parciales: 627
- Censo a los moradores: 2482 fichas aplicadas
- Moradores a reasentar: 1197
- Moradores reasentados: 147

⁹ La información utilizada para la elaboración de este informe corresponde al mes de mayo, debido a que es el registro más actualizado publicado en la página web de la entidad. Sin perjuicio de que estos datos hayan sido actualizados internamente por la entidad.

- Avalúos recibidos: 1103 (89%)
- Notificación de oferta de compra: 841 (68%)
- Ofertas aceptadas: 662 (54%)
- Predios entregados: 352 (29%)
- Área disponible por la gestión predial: 42.938 m²
- Encuentros con la comunidad: 281
- Participantes: 5971 personas

Las dificultades que se han presentado en el proceso de adquisición predial han afectado el cronograma del proyecto, lo que supone postergar la fecha de entrega inicialmente previsto. Igualmente, estas dificultades han confluído en dos acciones populares que ha interpuesto la comunidad en contra del proyecto. No obstante, señala el Metro de Medellín que este no es un proyecto con alta litigiosidad, en tanto, solo se han presentado las acciones populares, consultas y solicitudes elevadas mediante derechos de petición y acciones de tutela. Sin embargo, no se han presentado acciones contencioso-administrativas en contra del proyecto.

[Ajuste a la Política Pública de Protección a Moradores y Actividades Económicas y Productivas](#)

De acuerdo con la respuesta ofrecida por el Metro de Medellín a la consulta elevada por el OPPCM, la entidad sugiere que se realice un ajuste al Decreto 818 de 2021, por medio del cual se reglamente la Política Pública de Protección a Moradores y Actividades Económicas y Productivas con el fin de dar claridad sobre las indemnizaciones que se tienen previstas para los moradores, con el fin de evitar interpretaciones confusas entre la comunidad y la entidad. También sugiere que se evite dilatar el tiempo de los procesos de gestión sociopredial para evitar afectaciones a los derechos de la comunidad y cumplir con el desarrollo del proyecto.

[Anuncio del proyecto](#)

Con el fin de continuar con una buena gestión predial del proyecto y evitar problemas en proyectos urbanísticos del futuro, el Metro de Medellín recomienda y revisar el Plan de Ordenamiento Territorial en lo referente al *Anuncio del proyecto*, en tanto esto es un hito en los proyectos de infraestructura que tiene una incidencia directa en el valor de los predios cercanos a los proyectos y los derechos asociados a la propiedad privada. En este punto es importante señalar que el anuncio de los proyectos urbanísticos es un asunto reglado por el artículo 61 de la Ley 388 de 1997 y el Decreto 2729 de 2012, por lo que cualquier modificación

sobre este aspecto debe considerar los cambios legales pertinentes.

d. Modelo de política pública del proyecto

Los modelos de políticas públicas son marcos conceptuales que permiten analizar y entender los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas. Estos modelos proporcionan diferentes perspectivas sobre cómo se toman las decisiones y se ejecutan las políticas, considerando la interacción de diversos actores, los contextos en los que operan, y las dinámicas de poder involucradas.

En el caso del proyecto 'Metro de la 80' es posible identificar el uso del modelo *Top-Down*¹⁰ en la formulación e implementación dentro de la etapa de pre-construcción, dada la complejidad y el profundo carácter técnico de lo planteado. Así pues, el modelo *Top-Down* es una perspectiva de implementación y diseño de políticas públicas en la cual se prioriza el control y la centralidad de la toma de decisiones en el formulador directo, en este caso la Gerencia del Metro y la administración distrital.

Gráfica N°3. Modelo de política pública Metro de la 80



Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por el Metro de Medellín

Este enfoque se ha hecho evidente en este proyecto, a partir de la manera como se ha planificado desde la administración distrital. Las decisiones

¹⁰ A diferencia del modelo Bottom up, cuya lógica es desde abajo, priorizando las experiencias y conocimientos de la comunidad y de los funcionarios implementadores de políticas públicas.

trascendentales, las formas de financiamiento, el establecimiento de trazado y/o ruta, los plazos, las funciones, la intervención social y de predios, han sido guiadas desde la centralidad de las entidades distritales.

Dadas estas características, el modelo *Top Down* en la etapa de pre-construcción del metro de la 80, ha permitido alinear las proyecciones y metas del proyecto con la eficiencia de los recursos involucrados y Política Pública de Protección a Moradores y Actividades Económicas y Productivas, siendo estos pioneros en su aplicación en el distrito de Medellín.

Además, para este proyecto en términos de financiación y coordinación con diferentes niveles institucionales, la centralización de la toma de decisiones ha generado una sinergia para el desarrollo y cumplimiento de los tiempos de ejecución. De esta manera, lo exponen Hill & Hupe (2014) la centralización en la toma de decisiones mejora la efectividad de la coordinación entre las diferentes entidades involucradas, desde las autoridades locales hasta los ministerios y organismos nacionales. Además, facilita la obtención de financiamiento y el respaldo gubernamental, aspectos fundamentales para garantizar la viabilidad económica y el éxito del proyecto.

Retos y recomendaciones desde el modelo de política pública

Canales de comunicación que garanticen una efectiva participación

Es importante dentro del proyecto establecer canales de comunicación efectiva con la comunidad, no solo en materia de información, sino desde consulta previa en la elaboración de proyectos de gran impacto como el Metro de la 80.

Atención a vendedores informales en el trazado del Metro de la 80

Se recomienda considerar como un asunto de interés público en la administración distrital y en el Concejo de Medellín la atención a los venteros informales que se encuentran en el trazado del Metro de la 80. Esto con el fin de atender desde un enfoque preventivo y no solo asistencial como ocurre desde modelo *Top Down*, las necesidades que pueda sufrir esta población con el proyecto Metro de la 80.

Control a los avalúos

De acuerdo con lo señalado por el Metro de Medellín, las mayores dificultades que se han evidenciado en la etapa de pre-construcción están relacionadas con la definición de avalúos de los predios que se deben comprar para la realización del

proyecto. Es por esto, que es importante un acompañamiento permanente de dependencias como la Secretaría de Gestión y Control territorial en estos asuntos, así como el fortalecimiento de procesos de divulgación y formación en derecho a la comunidad afectada.

e. **Articulación interinstitucional y relaciones intergubernamentales**

Debido a la naturaleza del proyecto y el impacto que pretende generar en la ciudad de Medellín, el Metro de la 80 es el resultado de una articulación institucional local, sumada a esfuerzos que se desprenden del nivel nacional. El siguiente gráfico es la representación de las diferentes articulaciones que se encuentran en el proyecto, destacado las entidades e instituciones que intervienen en la implementación de este.

Gráfica N° 4. Articulación institucional Metro de la 80

Articulación Institucional *Metro de la 80*



Presupuesto para ejecución: 70% la Nación y 30% municipio de Medellín

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por el Metro de Medellín

La aplicación de la Política Pública de Protección a Moradores y Actividades Económicas y Productivas ha permitido una sinergia entre las diferentes entidades, logrando que su articulación sea coordinada y se lleve la oferta completa a la comunidad. A su vez, se ha impulsado y organizado el sistema de información y la sistematización de esta. No obstante, es importante diseñar un

plan de mejora en la priorización de intervenciones desde la articulación institucional, como medida para evitar doble esfuerzo y guardar coherencia entre las decisiones tomadas y las necesidades de la comunidad.

Lo anterior, es sustentando por la Empresa de desarrollo Urbano EDU (gestor social y predial del proyecto)¹¹ quienes manifiestan que esta articulación institucional representa un desafío para el funcionamiento efectivo del proceso del proyecto.

“Conseguir una articulación interinstitucional que sea eficiente en la atención de las demandas y solicitudes que se presentan, logrando articular las diversas ofertas existentes para garantizar la efectiva protección de los moradores en cada uno de los capitales que se ven intervenidos en el proceso de la Gestión Socio predial”. (Empresa de Desarrollo Urbano, 2024, p.11).

3. Aeropuerto Olaya Herrera

a. Planeación urbana y discusiones de traslado

La ubicación y funcionamiento actual del Aeropuerto Olaya Herrera se sustenta en diferentes instrumentos de planeación, dentro de los que sobresale el Plan Maestro Aeroportuario, el cual de acuerdo con el Departamento Administrativo de Planeación es el *“instrumento esencial de planificación estratégica con carácter aeroportuario que abarca tanto el entorno inmediato como su área de influencia.”* Este plan es relevante en tanto define la configuración del aeropuerto, su zona de servicio y da las directrices para su ordenación y desarrollo. Asimismo, el Plan Maestro busca determinar la capacidad necesaria para gestionar eficientemente el flujo de aeronaves, pasajeros, carga y vehículos, lo cual se logra mediante la optimización de los recursos disponibles.

De acuerdo con la respuesta ofrecida por el DAP, la fundamentación jurídica de este plan maestro se encuentra en la Ley 336 de 1996, el Estatuto Nacional del Transporte, el Código de Comercio y el Decreto 0260 de 2004. Dicho Plan Maestro fue aprobado por la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil mediante Resolución 968 del 2020, y tiene un horizonte de planificación de 20 años. Es importante resaltar que en este plan no se contempla un eventual traslado del Aeropuerto Olaya Herrera a ningún sitio en específico.

¹¹ Como gestor social y predial, la EDU dispone un equipo interdisciplinario el cual realiza visitas a quienes habitan o son propietarios de los predios requeridos para la construcción del Metro de la 80, con el fin de informarles el proceso, acompañarlos y desarrollar con ellos actividades que se desprenden de la Política Pública de Protección a Moradores, Actividades Económicas y Productivas (EDU, 2024).

Por su parte, se debe considerar que el Aeropuerto Olaya Herrera hace parte del Contrato de Concesión No. 8000011-OK-2008 suscrito con la Sociedad Concesionaria Operadora de Aeropuertos Centro Norte S.A.S., la Agencia Nacional de Infraestructura-ANI y el Establecimiento Público Aeropuerto Olaya Herrera-EPAOH. El objeto de esta concesión es operar, mantener, modernizar y explotar comercialmente seis (06) terminales aeroportuarias incluido este aeropuerto.

Asimismo, se debe considerar que el Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 048 de 2014) define el Aeropuerto Olaya Herrera como un “*Equipamiento de Transporte de Orden General, localizado en un polígono de Conservación Nivel 3, con uso dotacional*”. Igualmente, el Aeropuerto Olaya Herrera hace parte del Sistema de patrimonio Cultural Inmueble, como bien de interés cultural del ámbito nacional, el cual cuenta con un Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP) adoptado por la Resolución Nacional 0911 de 2014 y modificado por la Resolución Nacional 0166 de 2022. Este plan es el instrumento de gestión del patrimonio cultural por medio del cual se establecen las acciones necesarias para garantizar la protección y sostenibilidad en el tiempo del Bien de Interés Cultural, es un instrumento de superior jerarquía en relación con los Planes de Ordenamiento Territorial y define los aspectos relativos al uso y edificabilidad del bien inmueble declarado de interés cultural y su área de influencia.

El PEMP señala en su artículo 11 en relación con un eventual traslado del Aeropuerto Olaya Herrera, lo siguiente:

Parágrafo. En caso de que las transformaciones urbanas de la ciudad u otros motivos condujeran a la suspensión definitiva de la operación aeronáutica en el aeropuerto Olaya Herrera y se hiciera imperativo darle al edificio Terminal de Pasajeros un nuevo uso, esto tendrá que hacerse en el marco de un proyecto urbano y arquitectónico de carácter integral que esté orientado por la premisa básica del respeto a los valores propios del edificio patrimonial. En este escenario, será preciso revisar completamente el presente PEMP, y el nuevo plan que se formule será el instrumento orientador del proceso de transformación que se requiera.

Lo anterior significa que frente a una eventual propuesta de traslado del Aeropuerto Olaya Herrera es necesario que se realice un análisis integral que considere aspectos urbanos y arquitectónicos de forma integral. En la misma línea, el artículo 13 de la Resolución 0166 de 2022 señala que “*Las modificaciones que alteren el modelo de manejo y protección del presente PEMP requerirán la elaboración previa de un estudio técnico que la sustente en concordancia con las normas vigentes sobre el patrimonio cultural y requerirá el concepto previo favorable del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural*”.

Al respecto, señala el DAP que la decisión de trasladar el aeropuerto implica un ejercicio de planificación a largo plazo considerando elementos como la conectividad regional, la gestión del riesgo, la seguridad de la zona y las implicaciones sociales y económicas de la población. También aclara esta dependencia que en la Alcaldía de Medellín no se ha adelantado hasta la fecha ningún estudio técnico relacionado con la viabilidad de traslado del Aeropuerto Olaya Herrera a un lugar diferente a la ubicación actual. Sin embargo, el Establecimiento Público Aeropuerto Olaya Herrera de Medellín, informó que en el año 2022 mediante Convenio Interadministrativo con Terminales de Medellín S.A., se contrató la realización de estudios de viabilidad técnica, operacional, ambiental, urbana y análisis de costos requeridos para el desarrollo de las alternativas de traslado del Aeropuerto Olaya Herrera del Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín.

4. Conclusiones

En este apartado final se presentan las conclusiones preliminares sobre cada uno de los puntos desarrollados en el informe, con el propósito de trazar la ruta sobre las recomendaciones y oportunidades de mejora que se ampliarán en el informe final sobre renovación urbana.

En este sentido, en relación con los retos jurídicos del Plan Parcial Naranjal, se concluye que los dos principales desafíos son:

- Consolidar una reglamentación del proyecto que garantice seguridad jurídica y confianza para todos los actores involucrados, esto es, la comunidad impactada por el proyecto, inversionistas, la EDU como operador urbano y social y demás actores institucionales. Dicha reglamentación también debe delimitar claramente las competencias entre el Estado y los inversionistas en el proyecto y las obligaciones de cara a la comunidad.
- Subsanan la alta litigiosidad del proyecto, evidenciada en los 32 procesos legales activos en el momento, lo que puede representar mayores costos administrativos y económicos de los presupuestados. No basta solo con atender y llevar a buen término los procesos legales actuales es fundamental identificar las causas comunes de estos y atenderlas desde la raíz. En este sentido, se debe considerar la protección a los habitantes, la implementación de la reciente Política Pública de Protección a Moradores y Actividades Económicas y Productivas y el cumplimiento de los compromisos contractuales con el fin de evitar reclamaciones judiciales, así como la aplicación de estrategias de prevención de litigiosidad dentro de las entidades públicas.

- Es importante atender los procesos de transición de contratistas de obra, con el propósito de delimitar el estado de recibo y entrega de la obra y los compromisos contractuales que los nuevos inversionistas asumirán de cara al estado actual del proyecto. En este punto es crucial blindar jurídicamente el proyecto frente a eventuales daños o afectaciones derivadas a construcciones previas.
- De igual forma, es fundamental también señalar que este es un proyecto que, por su naturaleza, busca generar impactos positivos en la población y los sectores circundantes. Se reconoce su posición estratégica puesto que está en una posición cercana a diversos puntos de interés de la ciudad. No obstante, sus demoras en ejecución hacen que los cerca de 1.970 pobladores estén siendo afectados por las condiciones actuales del proyecto; si se tiene en cuenta que el 36% de esta población son infantes o adultos mayores, que requieren de espacios apropiados para el esparcimiento y que, en cuanto a las economías locales, es una población de clase media, la necesidad de proveer una solución a estas familias se vuelve imperante.

Con respecto a los desafíos jurídicos del proyecto Metro de la 80 se advierte que estos son proporcionales al nivel de avance del proyecto, el cual en la actualidad se encuentra en la primera fase de pre-construcción. En este sentido, los mayores retos se evidencian en:

- Culminar con éxito la gestión predial por medio de la adquisición de bienes y la implementación de Política Pública de Protección a Moradores y Actividades Económicas y Productivas, con el propósito de lograr cumplir con los términos contractuales del proyecto y proteger integralmente a los moradores para evitar luego futuras reclamaciones judiciales que incrementen los costos administrativos y económicos del proyecto.

En relación con el modelo de políticas públicas, se puede evidenciar que dentro de los dos proyectos fue implementado el modelo Top Down (de arriba hacia abajo) priorizando la noción de control y decisiones desde los niveles superiores de la administración. Debido a lo anterior, se sugiere establecer lineamientos que permitan la participación de la población afectada, más allá de intervenciones asistenciales, sino que por el contrario abarquen las propias necesidades y su contexto.

Es fundamental considerar los aprendizajes de los funcionarios que finalmente implementan los proyectos y políticas, ya que este proceso de retroalimentación puede fortalecer y gestionar de mejor manera la toma de decisiones públicas de proyectos de esta naturaleza y alcance.

Frente a las características sociales y demográficas de la población directamente impactada por el proyecto Metro de la 80. Esta iniciativa atraviesa 7 comunas (15 Guayabal, 16 Belén, 11 Laureles-Estadio, 12 La América, 13 San Javier, 5 Castilla y 7 Robledo en las que habitan aproximadamente al 40% de la población de la ciudad) y en 35 de sus barrios. En su mayoría, esta es una población en edad económicamente activay con una tasa de desempleo por debajo de la de la ciudad –con excepción de SanJavier-. Adicionalmente, es importante considerar que, en promedio, el 20% de lapoblación que habita las comunas observadas se dedican a oficios del hogar, el 17.5% se encuentra estudiando y el 7.8% están jubilados/pensionados; lo anterior tiene una implicación importante toda vez que son habitantes permanentes en sus lugares de residencia y que las actividades y dinámicas que ocurren allí impactarán estructuralmente su cotidianidad.

Otro punto que se resalta, es que el estudio realizado por el Metro de Medellín a través de su informe de caracterización arrojó que la población que presenta un mayor arraigo a sus territorios son Belén y San Javier con el 75,3% y el 73,4% respectivamente, seguidos de La América con el 72.6%, Castilla con el 70.20% y Robledo con el 66%.

Finalmente, sobre las discusiones alrededor de un posible traslado del AeropuertoOlaya Herrera, se identifica que a la fecha no existe un instrumento de planeacióny un análisis integral que justifique dicha propuesta, por lo que no es oportunoofrecer reflexiones adicionales al respecto. Como se señaló en el apartado correspondiente el funcionamiento del aeropuerto es un asunto reglamentado por diferentes instrumentos normativos, los cuales disponen varios requisitos paraconsiderar en el futuro un eventual traslado.

Bibliografía

Alcaldía de Medellín. (4 de Enero de 2000). Decreto 1284 de 2000 *"Por el cual se adopta el Plan Parcial de Renovación Urbana de Naranjal"*. Medellín.

Alcaldía de Medellín. (8 de Septiembre de 2009). Decreto 1309 de 2009 *" Por el cual se revisa y ajusta el Plan Parcial de Renovación Urbana de Naranjal en los polígonos Z4-R7 (sector Naranjal) y Z4-CN1-12 (Sector Arrabal)"*. Medellín.

Alcaldía de Medellín. (21 de Diciembre de 2018). Decreto 1050 de 2018 *"Por el cual se modifica el Decreto [1309](#) de 2009 que revisó y ajustó el Plan Parcial de Renovación Urbana de Naranjal en los polígonos Z4-R7 (sector Naranjal) y Z4-CN1-12 (Sector Arrabal) y se dictan otras disposiciones"*. Medellín.

Alcaldía de Medellín. (s.f). *Documento técnico de soporte ajustes al Plan Parcial Naranjal*. Medellín.

Congreso de la República. (11 de enero de 1989). Ley 9 de 1989 *" Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipales, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones."*. Bogotá.

Congreso de la República. (24 de Julio de 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."*. Bogotá.

Congreso de la República. (18 de enero de 2011). Ley 1437 de 2011 *" Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."*. Bogotá.

Congreso de la República. (28 de Junio de 2011). Ley 1454 de 2011 *" Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones."*. Bogotá.

Congreso de la República. (22 de noviembre de 2013). Ley 1682 de 2013 *" Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias."*. Bogotá.

Congreso de la República. (26 de diciembre de 2014). Ley 1742 de 2014 *" Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico, y los demás sectores que requieran expropiación en proyectos de inversión que adelante el Estado y se dictan otras disposiciones."*. Bogotá.

Corte Constitucional, Sala séptima (27 de junio de 2002). T-502 de 2002. [MP. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT]

Empresa de Desarrollo Urbano. (2018). *Documento técnico de soporte modificación Plan Parcial de renovación urbana de Naranjal*. Medellín.

Hill, M., & Hupe, P. (2014). *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance* (3rd ed.). SAGE Publications.

Metro de Medellín. (2016). Informe de características sociales y demográficas del Metro de la 80. Medellín.

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland* (3rd ed.). University of California Press.

Sabatier, P. A. (1986). *Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis*. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48.

Anexo N°1. Tipo espacio público por comuna y barrio

Comuna	Barrio	Tipo de espacio público	Cantidad en el barrio
5	El Progreso	Parque recreativo	1
5		Zona Verde Recreacional	1
7	Bosques de San Pablo	Parque recreativo	1
7		Zona Verde Recreacional	7
7	Ecoparque Cerro El Volador	Ecoparque	1
7		Zona Verde Recreacional	3
7	La Pilarica	Parque recreativo	1
7		Zona Verde Recreacional	3
7	Robledo	Parque Cívico	2
7		Zona Verde Recreacional	13
7	San Germán	Parque recreativo	1
7		Plazoleta	1
7		Zona Verde Recreacional	15
11	El Velódromo	Parque recreativo	4
11		Zona Verde Recreacional	3
11	Estadio	Parque recreativo	2
11		Zona Verde Recreacional	11
11	La Castellana	Parque recreativo	2
11		Zona Verde Recreacional	6
11	Las Acacias	Parque recreativo	2
11	Lorena	Parque recreativo	1
11		Zona Verde Recreacional	2
11	Los Colores	Parque recreativo	7
11		Zona Verde Recreacional	22
11	U.D. Atanasio Girardot	Ecoparque	1
11		Plaza	1
11		Zona Verde Recreacional	10
12	Calasanz	Parque recreativo	1

12		Plazoleta	1
12		Zona Verde Recreacional	6
12	Calasanz Parte Alta	Parque recreativo	1
12		Zona Verde Recreacional	18
12	Ferrini	Zona Verde Recreacional	3
12	La América	Parque recreativo	2
12		Plazoleta	1
12		Zona Verde Recreacional	6
12	La Floresta	Parque Cívico	1
12		Zona Verde Recreacional	9
12	Los Pinos	Zona Verde Recreacional	4
12	Simón Bolívar	Zona Verde Recreacional	4
13	El Pesebre	Parque recreativo	4
13		Zona Verde Recreacional	4
15	Cristo Rey	Parque Cívico	1
15		Parque recreativo	5
15		Zona Verde Recreacional	8
15	Guayabal	Parque recreativo	3
15		Zona Verde Recreacional	17
15	La Colina	Parque recreativo	6
15		Zona Verde Recreacional	37
16	Belén	Parque Cívico	1
16		Zona Verde Recreacional	13
16	Diego Echavarría	Parque recreativo	4
16		Zona Verde Recreacional	21
16	El Rincón	Ecoparque	1
16		Zona Verde Recreacional	20
16	La Gloria	Parque recreativo	11



16		Zona Verde Recreacional	21
16	La Loma de Los Bernal	Zona Verde Recreacional	20
16	La Mota	Parque recreativo	1
16		Zona Verde Recreacional	17
16	La Palma	Zona Verde Recreacional	15
16	Las Playas	Parque recreativo	1
16		Zona Verde Recreacional	4
16	Miravalle	Parque recreativo	2
16		Zona Verde Recreacional	6
16	Nueva Villa del Aburrá	Parque recreativo	3
16		Plazoleta	1
16		Zona Verde Recreacional	16