



**Concejo**  
Distrital de Medellín

**OPPCM** 

Observatorio de Políticas Públicas  
del Concejo Distrital de Medellín

---

# RECOMENDACIONES Y ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN A 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

Introducción .....	3
1. Teoría de los <i>Stakeholders</i> : fundamentos y aplicación a planes .....	4
2. Recomendaciones y alternativas de solución .....	8
2.1 Plan Parcial Naranjal .....	8
a. Análisis jurídico .....	8
b. Modelo de Política Pública .....	14
2.2 Metro de la 80 .....	15
a. Análisis jurídico .....	15
b. Modelo de Política Pública .....	17
3. Conclusiones y recomendaciones Aeropuerto Olaya Herrera .....	18
4. Conclusiones generales del informe .....	19
Referencias .....	21

## Introducción

El Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (OPPCM) presenta su cuarto informe del año 2024, que tiene como propósito dar continuidad al tema desarrollado en el primer informe titulado “*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*”. El informe presenta algunas recomendaciones y alternativas de solución a los retos identificados en los proyectos de renovación urbana de Medellín, del Plan Parcial Naranjal, el Metro de la 80 y el posible traslado del Aeropuerto Olaya Herrera.

Para la elaboración de las recomendaciones este informe se fundamenta en la teoría de los *stakeholders*, razón por la que el documento inicia con la exposición de esta teoría y luego aborda a cada proyecto de renovación urbana para enunciar las recomendaciones para el Plan Parcial Naranjal y el Metro de la 80. De esta manera, las alternativas de solución se plantean respecto a (i) los retos jurídicos y (ii) el modelo de política pública. En la tercera parte del documento, se señalan algunas conclusiones y recomendaciones frente al posible traslado del Aeropuerto Olaya Herrera.

Finalmente, se mencionan los elementos centrales de los proyectos de renovación urbana. Es importante aclarar que las recomendaciones se elaboran a partir de lo identificado en el informe “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” del presente año 2024.

## 1. Teoría de los *Stakeholders*: fundamentos y aplicación a planes

La teoría de los *stakeholders* es concebida originalmente en el campo de la administración y las empresas como aquella que busca abordar a las organizaciones como una unidad activa que “*debe tener en cuenta los intereses de todos sus stakeholders, no solo los de sus accionistas. Esto incluye empleados, clientes, proveedores, comunidades locales, y otros grupos que pueden influir o ser influidos por las actividades de la empresa*” (Freeman & Mc Vea, 1984). No obstante, estos planteamientos de relacionamiento organización-interesados, son también puestos en práctica para describir y abordar el impacto del Estado en la comunidad.

De esta manera, los *stakeholders* “*son individuos o grupos que pueden afectar o son afectados por el logro de los objetivos de una organización*” (Freeman & Mc Vea, 1984), y la importancia de tenerlos en cuenta en la ejecución de un proyecto de alto impacto radica en los resultados finales de las metas que se han trazado en la organización. Adicionalmente, la inclusión y armonía de los *stakeholders* con los proyectos, genera para las organizaciones efectos positivos del tipo:

- **Reputacional:** producto del respeto de los intereses de los involucrados, las organizaciones pueden fortalecer la confianza y mejorar su reputación. (Freeman & Mc Vea, 1984)
- **Sostenibilidad:** la armonía en las relaciones puede facilitar el desarrollo y ejecución de los proyectos y ser sostenibles en el tiempo. (Freeman & Mc Vea, 1984)
- **Innovación:** con una visión externa, las organizaciones pueden poner en práctica soluciones innovadoras y nuevos mecanismos de atención y resolución de conflictos. (Freeman & Mc Vea, 1984)

Este tipo de relaciones supone una serie de desafíos para las organizaciones. Por un lado, se crean espacios de complejidad donde se precisa la atención de demandas y reclamaciones que, en un escenario ideal, supondría el feliz término de las partes interesadas. De otra parte, se tiene una alta capacidad de resolución de conflictos, desarrollando habilidades de negociación y voluntad de compromiso. Finalmente, se debe tener un proceso de sistematización, evaluación y seguimiento muy organizado para dar respuesta a los desafíos que proponen los *stakeholders*. (Freeman & Mc Vea, 1984).

Freeman y Mc Vea (1984) señalan que los pasos para abordar los *stakeholders* en la ejecución de un proyecto, llevado al campo de lo público, podría definirse de la siguiente manera:

- i. **Identificación:** se deben identificar todos los grupos y personas que tienen un interés en el fenómeno público en cuestión. Esto puede incluir

- ciudadanos, empresas, gobiernos, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, entre otros.
- ii. **Análisis de intereses:** se analizan necesidades y expectativas de cada uno de ellos. Es importante entender qué es lo que cada grupo espera y cómo el fenómeno público les afecta.
  - iii. **Participación y comunicación:** se promueve su participación activa en el proceso de toma de decisiones. Esto implica establecer canales de comunicación efectivos para escuchar sus preocupaciones y sugerencias.
  - iv. **Equilibrio de intereses:** se buscan soluciones que consideren y equilibren los intereses de todos los involucrados. Esto puede requerir negociaciones y compromisos para encontrar el punto medio que satisfaga a la mayoría.
  - v. **Implementación y seguimiento:** se implementan las decisiones tomadas y se monitorea continuamente su impacto.
  - vi. **Transparencia y rendición de cuentas:** los actores deben poder ver cómo y por qué se tomaron ciertas decisiones y cuál es su impacto.

Con base en lo señalado hasta este punto, damos paso en clave de la teoría de los *stakeholders* en los proyectos de renovación urbana ya señalados. Para esto, se presentarán dos tablas que buscan hacer un análisis de los *stakeholders* o actores involucrados en los proyectos del Plan Parcial Naranjal y el Metro de la 80. Cada uno es identificado con base en su representación y características, siendo clasificados en roles como institucional, comunitario u organizacional. Adicionalmente, se esbozan los intereses y expectativas de cada grupo, los cuales son variados, pero confluyen en el éxito y sostenibilidad de cada proyecto.

Este análisis de *stakeholders* es útil para el éxito de cada proyecto de renovación urbana, ya que permite identificar los intereses, roles y expectativas de cada grupo involucrado. Al entender a fondo las motivaciones y preocupaciones de todos los actores, entre institucionales y comunitarios, se pueden anticipar posibles conflictos, gestionar mejor las expectativas y diseñar estrategias que generen consenso.

## 1.1. Plan Parcial Naranjal

<b>Stakeholder</b>	<b>Identificación</b>	<b>Rol</b>	<b>Intereses</b>	<b>Expectativas</b>
<b>Distrito de Medellín</b>	Principalmente representada por la EDU y las demás dependencias que hacen parte del conglomerado público de la Distrito de Medellín	Institucional	Implementar el plan de renovación urbana, modernización del entorno y construcción de zonas residenciales y comerciales.	Mantener la centralización en la toma de decisiones y en la implementación del proyecto.
<b>Habitantes del barrio Naranjal</b>	Hacen parte los cerca de 1.971 habitantes con que cuenta el barrio según el DAP (2018)	Comunidad	Participar activamente en la formulación y ejecución del proyecto, garantizar que sus necesidades y experiencias locales sean consideradas, a fin de hacer menos traumática la ejecución del proyecto	Mayor incidencia o influencia en las decisiones del proyecto, en lugar de una participación informativa o testimonial.
<b>Comerciantes</b>	Diferentes comerciantes que hacen presencia en el barrio, desde las pequeñas y medianas empresas hasta los establecimientos de grandes superficies	Comunidad		
<b>Empresarios Constructores</b>	Representado por Camacol (Cámara Colombiana de la Construcción), representan a los interesados en ejecutar el proyecto.	Organizacional	Diseñar estrategias urbanas e inmobiliarias incluyentes, promover una estrategia social para la reubicación de viviendas y actividades económicas.	Garantizar que sus estrategias sean integradas en el proyecto y beneficien a la comunidad.
<b>Organizaciones comunitarias</b>	Compuesto principalmente por Cornaranjal, Asemar, Corpovinar, Comité Cívico de Arrabal, Propietarios de Suelo, entre otros	Comunidad	Facilitar la participación comunitaria y asegurar que los intereses de la comunidad sean representados y defendidos.	Participación significativa en el proceso de concertación y ejecución del proyecto.
<b>Área Metropolitana del Valle de Aburrá</b>	Autoridad ambiental y entidad de apoyo en la planificación del proyecto	Institucional	Revisar y ajustar el Plan Parcial Naranjal, colaborar con la administración municipal en la planificación y ejecución del proyecto.	Asegurar que los ajustes propuestos sean adoptados y ejecutados de manera efectiva.

Fuente: elaboración propia

## 1.2. Metro de la 80

<b>Stakeholder</b>	<b>Identificación</b>	<b>Rol</b>	<b>Intereses</b>	<b>Reclamos</b>
<b>Distrito de Medellín</b>	Representa a todo el conglomerado público del Distrito de Medellín	Institucional	Generar un desarrollo urbano y movilidad eficiente, a través del cumplimiento del Plan de Desarrollo 2024-2027 y ejecución del proyecto "Metro de la 80".	Necesidad de garantizar la viabilidad económica y el respaldo gubernamental, asegurando la efectividad y coordinación entre diferentes entidades.
<b>Metro de Medellín y Empresa de Desarrollo Urbano (EDU)</b>	Entidades encargadas de ejecutar la obra y operar el sistema una vez haya culminado su construcción	Institucional	Implementación y operación del proyecto, coordinación técnica, jurídica y financiera, y cumplimiento de las fases de pre-construcción y construcción.	Desafíos en la gestión predial y necesidad de ajuste en políticas públicas para mayor claridad en indemnizaciones y procesos de adquisición de predios.
<b>Comunidad Local y Moradores Afectados</b>	Congrega los habitantes de los 35 barrios de las 7 comunas diferentes con trayectoria del proyecto	Comunidad	Minimización de impactos negativos, compensaciones justas por reubicaciones y participación efectiva en el proceso.	Retrasos en la gestión predial, falta de comunicación efectiva y consulta previa, y posibles impactos negativos en la propiedad y medios de vida.
<b>Comerciantes</b>	Diferentes comerciantes que hacen presencia en los 35 barrios de las 7 comunas, desde las pequeñas y medianas empresas hasta los establecimientos de grandes superficies	Comunidad		Necesidad de atención y soluciones preventivas a sus necesidades, en lugar de enfoques asistenciales.
<b>Vendedores Informales</b>	Individuos que realizan una actividad económica informal en los 35 barrios de las 7 comunas diferentes por donde atravesará el proyecto	Comunidad	Protección de sus medios de vida y alternativas viables durante y después de la implementación del proyecto.	
<b>Gobierno Nacional</b>	Especialmente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación	Institucional	Apoyo financiero y estratégico al proyecto, asegurando su viabilidad y alineación con las políticas nacionales de infraestructura.	Asegurar el cumplimiento de los compromisos financieros y de gestión por parte de las entidades locales.

Fuente: elaboración propia

## 2. Recomendaciones y alternativas de solución

### 2.1 Plan Parcial Naranjal

#### a. Análisis jurídico

Antecedentes	Afectación a la seguridad jurídica
Alternativa de solución	Fortalecimiento de la seguridad jurídica
Descripción	<p>Los cambios constantes en la reglamentación del Plan Parcial Naranjal afectan negativamente la seguridad jurídica del proyecto. Para evitar esto, es importante que la Alcaldía de Medellín y la Empresa de Desarrollo Urbano mantengan la estabilidad jurídica del plan parcial, para lo cual se recomienda evitar cambios inesperados y frecuentes en los decretos que lo reglamentan.</p> <p>La última modificación normativa fue en el año 2018 con el Decreto 1050 y su elaboración respondió a la corrección de errores identificados, tales como la rigidez del proyecto, la distribución de cargas y beneficios urbanísticos y la vigencia del plan. Con la corrección de estas fallas y la delimitación indefinida de la vigencia del plan, se espera que no sea necesario hacer un nuevo ajuste normativo en los próximos años.</p> <p>En este sentido, en aras de ofrecer seguridad jurídica a los intervinientes e interesados en el proyecto, se debe procurar por implementar la reglamentación actual y que esta sea suficiente para sobrellevar los desafíos actuales del proyecto y continuar con la ejecución de este.</p>
Actores involucrados	Alcaldía de Medellín Empresa de Desarrollo Urbano Concejo de Medellín

Antecedentes	Alta litigiosidad en la Unidad de Actuación Urbanística 2
Alternativa de solución	Prevención del Daño antijurídico
Descripción	Como alternativa de solución para contrarrestar este reto, se recomienda implementar acciones tanto en la Alcaldía de Medellín como en la EDU para la prevención del daño antijurídico, esto es, la lesión a un derecho o bien jurídico o interés legítimo que los ciudadanos no están obligados a soportar (Consejo de Estado, 2012).

	<p>Se sugiere que estas entidades implementen las estrategias diseñadas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) y la Alcaldía de Medellín, encaminadas a reducir la litigiosidad en el Estado. Ejemplo de ello son los lineamientos ofrecidos por la ANDJE para formular Políticas de Prevención del Daño Antijurídico en las entidades públicas. Por lo que se sugiere la revisión de la Circular externa N°05 de 2019 de la ANDJE.</p> <p>En términos generales, esta directriz sugiere que se haga una revisión de la actividad litigiosa de cada entidad y de manera específica, los hechos concretos que generan un daño antijurídico y que pueden desencadenar en acciones judiciales. A partir de dichos insumos, se debe crear un plan de acción que atienda las causas identificadas y que prevenga litigios en el futuro. Luego de formulada la política, se debe implementar en un periodo de dos años, pues una vez vencido el plazo se debe hacer evaluación de su cumplimiento a partir de los indicadores definidos.</p> <p>La ANDJE ha diseñado el Modelo Óptimo de Gestión – MOG como un modelo de gerencia jurídica que tiene como objetivo acompañar las actividades asociadas a la defensa de las entidades públicas. Este modelo está compuesto por aplicativos y metodologías que buscan en su conjunto reducir la actividad litigiosa del Estado, disminuir la cuantía de las indemnizaciones impuestas al Estado y la recuperación de las sumas pagadas por conciliaciones o condenas a su cargo (ANDJE, s.f.). Las herramientas que lo componen son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prevención del daño antijurídico</li> <li>2. Diagnóstico y plan de acción del comité de conciliación</li> <li>3. Directrices institucionales de conciliación</li> <li>4. Análisis de casos ganados y perdidos</li> <li>5. Verificación y seguimiento interno de las actuaciones en los procesos judiciales en los que la entidad actúa como parte demandada</li> <li>6. Valoración del riesgo en el ciclo de defensa jurídica</li> <li>7. Gestión documental</li> </ol> <p>Por su parte, la Alcaldía de Medellín expidió en el 2020 el Plan de Prevención del Daño Antijurídico, que tiene como objetivo <i>“establecer los lineamientos generales para prevenir la materialización de situaciones generadoras de daño antijurídico, fortaleciendo la gestión jurídica del municipio de Medellín a fin de que sus actuaciones se ajusten al estado social de derecho protegiendo así el patrimonio público”</i> (Alcaldía de Medellín, 2020).</p>
--	--

	<p>Este plan presenta un diagnóstico sobre la litigiosidad de la Alcaldía de Medellín, a partir del cual propone estrategias de prevención y de seguimiento y evaluación. Las estrategias de prevención están divididas en los temas más recurrentes en los litigios, como: impuestos, régimen laboral, responsabilidad del Estado por falla del servicio, custodia de menores en establecimientos educativos, protección de derechos colectivos, contratación estatal y atención de derechos de petición.</p> <p>A partir de lo anteriormente descrito, se recomienda incluir dentro de las políticas y estrategias de prevención del daño antijurídico de la Alcaldía de Medellín y la EDU, los asuntos asociados a la planeación y ejecución de los proyectos de renovación urbana, especialmente con los planes parciales y de manera puntual, del Plan Parcial Naranjal.</p>
Actores involucrados	Alcaldía de Medellín Empresa de Desarrollo Urbano

Antecedentes	Competencias Estado – sector privado
Alternativa de solución	Delimitación de competencias Estado – sector privado
Descripción	<p>Como reto jurídico se identificó la necesidad de definir las competencias entre el Estado y el sector privado en el Plan Parcial Naranjal y precisar sus cargas y beneficios para ambos. Con el fin de lograr dicha definición de competencias, se recomienda promover el trabajo articulado y la coordinación institucional entre las diferentes entidades vinculadas a la renovación urbana, como lo son la EDU, el ISVIMED y dependencias como la Secretaría de Gestión y Control Territorial y el Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía de Medellín.</p> <p>Para lograr esta articulación se recomienda delimitar espacios de conversación permanente entre las entidades responsables y establecer canales de comunicación con representantes del sector privado que estén vinculados al proyecto en diferentes calidades. Para esto, es indispensable vincular en este diálogo a la comunidad como actor protagonista en la renovación urbana.</p> <p>Se sugiere, revisar las normas urbanísticas de la ciudad en donde se dividan las cargas y beneficios de los involucrados. Esto con el fin de desarrollar proyectos urbanísticos con reglas de juego claras, en donde estén explícitamente definidas las autoridades competentes para imponer sanciones administrativas en caso de incumplimiento de dicha normatividad.</p>

	En este ejercicio, se recomienda que desde la Secretaría de Gestión y Control Territorial se promuevan proyectos de revisión de normas urbanísticas y constructivas del Distrito, con el fin de facilitar el desarrollo de proyectos urbanísticos y delimitar competencias en este tipo de proyectos. Gestiones como estas ya han sido realizadas en el pasado <sup>1</sup> y es deseable que se mantengan como una actividad permanente de esta Secretaría.
Actores involucrados	Departamento Administrativo de Planeación Secretaría de Gestión y Control Territorial

Antecedentes	Intermitencia de contratistas en la Unidad de Actuación Urbanística 2
Alternativa de solución	Identificación y gestión de riesgos contractuales
Descripción	<p>Se recomienda delimitar de manera clara las obligaciones contractuales de los futuros contratistas y gestionar concertadamente los riesgos que puedan surgir en la ejecución de los contratos. Para lograr esto, se recomienda tener en cuenta la Matriz de riesgos del contrato y el Manual de contratación de la Empresa de Desarrollo Urbano.</p> <p>En relación con la Matriz de riesgos contractual, se deben considerar los lineamientos propuestos por Colombia Compra Eficiente en el <i>Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo en los Procesos de Contratación</i>. Allí se indica que las entidades estatales para reducir la exposición de riesgos en el proceso de contratación, deben estructurar un sistema de administración de riesgos, teniendo en cuenta factores como “(a) los eventos que impidan la adjudicación y firma del contrato como resultado del Proceso de Contratación; (b) los eventos que alteren la ejecución del contrato; (c) el equilibrio económico del contrato; (d) la eficacia del Proceso de Contratación, es decir, que la Entidad Estatal pueda satisfacer la necesidad que motivó el Proceso de Contratación; y (e) la reputación y legitimidad de la Entidad Estatal encargada de prestar el bien o servicio”. (Colombia Compra Eficiente, s.f., p.4)</p> <p>De acuerdo con Colombia Compra Eficiente, la buena gestión de los riesgos por parte de las entidades</p>

<sup>1</sup> Proyecto *Revisión de la aplicación de normas urbanísticas y constructivas*, definido en el programa Control territorial y gestión catastral de la línea estratégica de Gobernanza y Gobernabilidad del Plan de Desarrollo de Medellín 2020-2023, Medellín Futuro. Fuente: <https://www.medellin.gov.co/es/proyectos/revison-de-la-aplicacion-de-normas-urbanisticas-y-constructivas/>

	<p>proporciona un mayor nivel de certezas en la toma de decisiones del proceso de contratación, mejora la planeación de las contingencias, incrementa el grado de confianza entre las partes del proceso y reduce la posibilidad de litigios.</p> <p>Por su parte, sobre las reglas de contratación interna de la EDU, se debe considerar que en el año 2024 esta entidad hizo una actualización a su Manual de contratación. De acuerdo con la EDU (2024), este manual regula las reglas y procedimientos para seleccionar a los contratistas y desarrolladores de proyectos urbanos. Por lo anterior, es necesario que las futuras contrataciones para el desarrollo del Plan Parcial Naranjal se hagan con sujeción a dicho Manual de contratación, que debe procurar por la selección de contratistas con idoneidad técnica, financiera y jurídica.</p>
Actores involucrados	Empresa de Desarrollo Urbano

Antecedentes	Protección a moradores y atención a la comunidad
Alternativa de solución	Implementación de la Política Pública de Protección a Moradores, Actividades Económicas y Productivas del Municipio de Medellín
Descripción	<p>La necesidad de proteger a los moradores en el Plan Parcial Naranjal fue identificada como uno de los retos jurídicos de este proyecto. Para la gestión de este reto se sugiere fortalecer la implementación de la Política Pública de Protección a Moradores, Actividades Económicas y Productivas del Municipio de Medellín. Esta recomendación se hace reconociendo que la gestión social del proyecto tiene una trayectoria de más de veinte años, por lo que no es una actividad nueva.</p> <p>Sin embargo, se destaca la reciente formulación de esta política y las gestiones que ha adelantado la EDU para su implementación. La pertinencia de esta política pública se debe a que fue diseñada para garantizar que ninguna obra pública o transformación urbanística desmejore las condiciones actuales de los moradores en ese territorio o impacte de manera negativa su calidad de vida (Alcaldía de Medellín, s.f.). Los escenarios de intervención de la política de acuerdo con el Decreto 145 de 2019 son (Alcaldía de Medellín, 2019):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Escenario de obras de infraestructura</li> <li>• Escenario del riesgo de desastre y calamidad pública</li> <li>• Escenario de las actuaciones urbanísticas y operaciones urbanas</li> </ul>

	La aplicación de esta política en el Plan Parcial Naranjal se encuadra en el escenario de las actuaciones urbanísticas y operaciones urbanas, como una gestión de renovación urbana.
Actores involucrados	Empresa de Desarrollo Urbano

Antecedentes	Armonización de instrumentos de planeación urbana
Alternativa de solución	Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial
Descripción	<p>Se recomienda que en la próxima revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín se incluyan posibles ajustes que viabilicen y faciliten la culminación del Plan Parcial Naranjal, sin que esto implique una nueva reglamentación vía decreto distrital. Esto con el fin de lograr una conversación entre los instrumentos de planeación urbana al tiempo que se respeta la seguridad jurídica del proyecto.</p> <p>De manera puntual, se sugiere revisar el artículo 236 del Acuerdo 48 de 2014 que define el POT actual, referente al Tratamiento de Renovación Urbana y el artículo 464 que se ocupa de la Modificación a los Planes Parciales vigentes. Lo anterior, con el fin de que en el nuevo POT se definan condiciones favorables para la ejecución de proyectos y solucionen asuntos como la rigidez de las normas urbanísticas y la distribución equitativa de cargas y beneficios urbanísticos, que fueron identificados con retos del Plan Parcial Naranjal previamente por la EDU.</p> <p>Finalmente, se hace eco de una recomendación propuesta por el Departamento Administrativo de Planeación en la respuesta ofrecida al OPPCM, referente a impulsar el Fondo de Renovación Urbana de Medellín, que tiene como propósito gestionar recursos públicos para promover los proyectos de renovación urbana en la ciudad, como lo es el Plan Parcial Naranjal.</p>
Actores involucrados	Concejo de Planeación Departamento Administrativo de Planeación

## b. Modelo de Política Pública

Antecedentes	Decisiones centralizadas
Alternativa de solución	Invertir en costos de agencia
Descripción	Con el propósito de no perder la agencia y con ello el control y seguimiento durante el proyecto, se recomienda invertir en costos de agencia los cuales se refieren establecer métodos que impidan que el principal pierda su capacidad de agencia y control. Lo anterior, través de mecanismos de: seguimiento y <i>bonding</i> o alineación de intereses. Esto último permite que, en medio de la implementación, todos los actores encargados de esta se encuentren bajo la misma lógica.
Actores involucrados	Alcaldía de Medellín - Empresa de Desarrollo Urbano

Antecedentes	Canales efectivos de comunicación
Alternativa de solución	Fortalecer canales de comunicación con las comunidades impactadas para una retroalimentación continua.
Descripción	Se propone implementar un Plan de Comunicaciones que fomente un diálogo constante con la comunidad, apoyándose en la Política Pública de Protección a Moradores y Actividades Económicas y Productivas. Esto aumentaría la legitimidad y aceptación de las acciones impulsadas desde la administración distrital.
Actores involucrados	Alcaldía de Medellín - Empresa de Desarrollo Urbano – Habitantes del barrio

Antecedentes	Sinergia con líderes comunitarios
Alternativa de solución	Establecer un instrumento de alianza con líderes comunitarios para la co-creación y gestión dentro del proyecto Plan Naranjal.
Descripción	Se propone establecer un instrumento de trabajo conjunto y co-creación entre la Alcaldía de Medellín, Empresa de Desarrollo Urbano con los líderes comunitarios del barrio Naranjal. Lo anterior permitiría que los líderes participen activamente en el seguimiento y evaluación del Plan Naranjal, actuando como embajadores locales que faciliten la comunicación y la integración de la comunidad. Esta estrategia fortalecería el sentido de pertenencia, promoviendo que el proyecto logre alinear los intereses de la administración con las necesidades reales de la comunidad.
Actores involucrados	Alcaldía de Medellín - Empresa de Desarrollo Urbano – Organizaciones comunitarias

Antecedentes	Construcción y toma de decisiones a partir de los burócratas de calle
Alternativa de solución	Fortalecer un sistema de retroalimentación desde los burócratas de calle hacia el nivel central para la toma de decisiones de política pública.
Descripción	Se recomienda establecer un canal estructurado de retroalimentación donde los burócratas de calle puedan reportar al nivel central las inquietudes, necesidades y sugerencias recogidas en el territorio. Este sistema permitiría que el <i>Plan Naranja</i> se ajuste continuamente a las realidades locales, generando mayor receptividad y alineación con la comunidad. La propuesta incluye reuniones periódicas, reportes formales y la sistematización de la información para asegurar que estas observaciones se integren en el proceso de toma de decisiones.
Actores involucrados	Alcaldía de Medellín - Empresa de Desarrollo Urbano – Implementadores o burócratas de calle

## 2.2 Metro de la 80

### a. Análisis jurídico

Antecedentes	Gestión predial
Alternativa de solución	Información y formación jurídica a la comunidad
Descripción	Uno de los retos jurídicos identificados en el proyecto del Metro de la 80 es culminar con éxito y en los tiempos previstos, la gestión predial. Para lograr esta tarea, se recomienda que el equipo social y jurídico del Metro y la Empresa de Desarrollo Urbano sigan realizando gestiones de pedagogía y difusión del proyecto, orientada especialmente a aclarar a la comunidad cuáles son sus derechos en el proyecto. Las preocupaciones frecuentes de la comunidad están asociadas con las afectaciones que puedan sufrir por el proyecto y las correspondientes compensaciones a las que tienen derecho, por lo que un elemento clave para lograr la gestión predial es informar y formar a la comunidad sobre estos asuntos. También es valioso que las personas impactadas cuenten con asesoría jurídica, por lo que una estrategia que se podría considerar es que la EDU realice alianzas con Consultorios jurídicos de las universidades de Medellín, para que de manera gratuita le ofrezcan asesoría jurídica a las personas

	que lo requieran y que no tengan la capacidad económica para cubrir los gastos de un abogado.
Actores involucrados	Metro de Medellín Empresa de Desarrollo Urbano

Antecedentes	Ajuste a la Política Pública de Protección a Moradores y Actividades Económicas y Productivas
Alternativa de solución	Ajuste a la política pública
Descripción	En la respuesta ofrecida por el Metro de Medellín al OPPCM, esta entidad sugería que la Alcaldía de Medellín realice un ajuste al Decreto 818 de 2021 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. Por lo que se deja a consideración de las autoridades responsables de este cambio.
Actores involucrados	Departamento Administrativo de Planeación

Antecedentes	Anuncio del proyecto
Alternativa de solución	Consideración de ajustes normativos
Descripción	El Metro de Medellín sugirió revisar el Plan de Ordenamiento Territorial en lo referente al <i>Anuncio del proyecto</i> , 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. Al respecto, desde el OPPCM se advierte que este tema es regulado por el POT, por el artículo 61 de la Ley 388 de 1997 y el Decreto nacional 2729 de 2012, por lo que se recomienda considerar si las dificultades evidenciadas con el anuncio de los proyectos, implicaría un cambio en la próxima revisión del POT y al mismo tiempo promover un cambio legislativo que corrija los errores advertidos.
Actores involucrados	Departamento Administrativo de Planeación Concejo de Medellín Congreso de la República

## b. Modelo de Política Pública

Antecedentes	Canales de comunicación que garanticen una efectiva participación
Alternativa de solución	Establecer canales de comunicación bidireccionales y participativos que incluyan espacios de consulta previa con la comunidad.
Descripción	Se propone fortalecer un sistema de comunicación que no solo informe, sino que permita la consulta previa y activa a los habitantes impactados por el <i>Metro de la 80</i> . Esto incluiría mesas de diálogo, encuestas y foros comunitarios para que la comunidad pueda expresar sus inquietudes y sugerencias desde la fase de diseño hasta la ejecución del proyecto. La estrategia fortalecería la confianza y la apropiación del proyecto, al asegurar que las voces de los residentes se consideren en la toma de decisiones.
Actores involucrados	Distrito de Medellín, Metro de Medellín, Comunidad Local y Moradores Afectados

Antecedentes	Atención a vendedores informales en el trazado del Metro de la 80
Alternativa de solución	Articular el proyecto con la Política Pública de Venteros Informales para brindar soluciones de acuerdo con las necesidades de la población.
Descripción	Se propone integrar la Política Pública de Venteros Informales en la planificación del <i>Metro de la 80</i> , desarrollando alternativas que consideren la reubicación de los vendedores en zonas comerciales cercanas o en procesos de formalización. Esta articulación busca reducir el impacto negativo en los ingresos de los vendedores informales, ofreciendo una transición justa y alineada con las directrices de protección social y económica de la política, para asegurar una implementación más inclusiva del proyecto.
Actores involucrados	Distrito de Medellín, Metro de la 80, Vendedores Informales

### 3. Conclusiones y recomendaciones Aeropuerto Olaya Herrera

Como se advirtió en el informe “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” (2024), actualmente en Medellín se ha planteado la discusión pública sobre el posible traslado del Aeropuerto Olaya Herrera, lo que responde a factores como la ampliación de la operación aérea de la ciudad y la destinación que se le pueda dar al suelo sobre el que actualmente opera el aeropuerto.

Al respecto, se debe señalar que la decisión de trasladar el aeropuerto Olaya Herrera a otro municipio de Antioquia es una decisión esencialmente técnica, por lo que debe estar justificada en estudios que consideren factores meteorológicos, geográficos, geológicos, ambientales, sociales y económicos tanto de Medellín como del municipio al que eventualmente se realice el traslado.

En esta línea, de acuerdo con la información señalada por el Departamento Administrativo de Planeación, en el año 2022, el establecimiento público Aeropuerto Olaya Herrera contrató un estudio que analiza dichos factores y sobre el que se fundamentarán posibles decisiones de traslado. De esta manera, la primera recomendación es considerar los resultados de este trabajo de consultoría para contar con un concepto técnico sobre el que se tomen decisiones.

Además de esto, tanto la Alcaldía como el Concejo de Medellín deben considerar la importancia de la articulación institucional para la gestión de esta decisión. Resulta indispensable que exista un trabajo articulado entre la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia, en tanto, las opciones que se tienen sobre la mesa giran en torno al traslado del aeropuerto a otro municipio de Antioquia como lo es San Pedro de los Milagros o Santa Fe de Antioquia, en consideración a sus características geográficas y meteorológicas.

Independientemente del municipio que se elija, se debe tener en cuenta las implicaciones sociales, económicas y ambientales de trasladar el aeropuerto y, las consecuentes decisiones administrativas y financieras que se deben tomar. Como, por ejemplo, la inversión en conectividad vial entre Medellín y la nueva sede del aeropuerto, la compra de los predios requeridos y el impacto en las dinámicas económicas del municipio seleccionado.

Es valioso que un proyecto de infraestructura de esta envergadura cuente con el apoyo económico y administrativo del Gobierno nacional. Para esto, es importante fortalecer y mantener los puentes de conversaciones con el Ministerio de Transporte Nacional. Por su parte, también se debe considerar la posibilidad de que inversionistas privados se vinculen a este proyecto, para esto es importante que, de manera previa, se defina explícitamente las cargas,

obligaciones y beneficios urbanísticos y económicos de los involucrados en el proyecto.

Así mismo, se recomienda que en la discusión sobre el aeropuerto se tenga en cuenta la relevancia que en estas decisiones tienen los instrumentos de planeación urbana e incluyan en ellos disposiciones que faciliten o promuevan el traslado del aeropuerto. De manera especial, la Alcaldía y el Concejo de Medellín deben considerar las implicaciones que esta posibilidad puede tener en las próximas discusiones del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, en especial las destinaciones del suelo urbano que actualmente está siendo ocupado por el aeropuerto.

Finalmente, se debe tener en cuenta la necesidad de realizar cambios al Plan Maestro Aeroportuario, en tanto este es el instrumento de planificación estratégica aeroportuaria que abarca tanto el entorno inmediato del aeropuerto como su área de influencia. De esta manera, la decisión de trasladar el aeropuerto se debe reconocer como un proyecto de largo plazo que implica la modificación de instrumentos de planificación, la articulación institucional en diferentes órdenes y la posibilidad de crear alianzas público-privadas que faciliten el desarrollo de este proyecto.

#### 4. Conclusiones generales del informe

La teoría de los *stakeholders* permite a las organizaciones, ya sean estatales o privadas, comprender la relevancia de considerar y equilibrar los intereses de todos los grupos que pueden ser impactados por sus decisiones y acciones. Este enfoque no solo fomenta la sostenibilidad y la innovación, sino que también ayuda a mejorar la reputación y a construir relaciones de confianza en el entorno en el que operan. Al reconocer que cada *stakeholder* tiene necesidades y expectativas únicas, las organizaciones pueden gestionar de manera más efectiva los posibles conflictos y garantizar que sus proyectos se desarrollen con el respaldo y la aceptación de aquellos a quienes afectan.

En el contexto de políticas públicas y renovación urbana, como en los proyectos del Metro de la 80 y el plan parcial Naranjal en Medellín, este enfoque de *stakeholder* resulta esencial para el éxito y la legitimidad de las intervenciones. Los principios de identificación, análisis, participación, transparencia y rendición de cuentas planteados por Freeman y Mc Vea (1984) permiten un modelo de gestión que no solo prioriza la inclusión, sino también la adaptabilidad y la comunicación efectiva. Con esto, los proyectos de transformación urbana pueden alinearse con las expectativas de la comunidad, promoviendo un desarrollo coordinado y sostenible.

Sobre las recomendaciones jurídicas frente al proyecto del Plan Parcial Naranjal se concluye que la subsanación de los retos en este sentido implican un trabajo

articulado de la Alcaldía de Medellín y la Empresa de Desarrollo Urbano, para atender de manera esencial los siguientes asuntos: la prevención de la litigiosidad del proyecto, la atención y protección a la comunidad impactada por el proyecto y la generación de confianza jurídica e institucional que incluye la estabilidad de las normas reglamentarias del plan parcial, la armonización de los instrumentos de planeación urbana y la delimitación de competencias y responsabilidades entre el Estado y el sector privado.

Además, la integración de los actores involucrados en el proyecto del Plan Naranjal es esencial para garantizar una gestión participativa y efectiva. La creación de un canal de retroalimentación que permita a los burócratas de calle comunicar inquietudes y sugerencias al nivel central, junto con el establecimiento de alianzas estratégicas con líderes comunitarios, promueve una toma de decisiones más informada y ajustada a las realidades locales. Al empoderar a estos actores, se facilita una mayor receptividad hacia las necesidades de la comunidad, lo que, a su vez, contribuye a la legitimidad y aceptación del proyecto.

Asimismo, el fortalecimiento de los canales de comunicación y la inversión en costos de agencia para asegurar el control y seguimiento del proyecto son fundamentales para mantener la alineación de intereses entre la Alcaldía de Medellín, la Empresa de Desarrollo Urbano y los habitantes del barrio. Este enfoque colaborativo no solo mejora la implementación del Plan Naranjal, sino que también fomenta un sentido de pertenencia y compromiso, asegurando que el desarrollo urbano sea inclusivo y sostenible a largo plazo.

En lo que respecta a los retos jurídicos del Metro de la 80, se concluye que en este momento la tarea principal es llevar a feliz término la gestión predial del proyecto, para lo que es necesario atender las dudas y reclamaciones de los moradores afectados y subsanar las dificultades administrativas y jurídicas que surgen en este ejercicio. Para esto, es valioso un trabajo articulado entre la empresa Metro de Medellín y la Empresa de Desarrollo Urbano y el aprovechamiento de instrumentos políticos y jurídicos como el Plan Maestro del Metro y la Política Pública de Protección a Moradores, Actividades Económicas y Productivas - PPPMAEP-.

Por otro lado, la integración de canales de comunicación bidireccionales y la articulación con la Política Pública de Vendedores Informales en el proyecto del Metro de la 80 destacan la importancia de los actores involucrados como *stakeholders*. La participación activa de la comunidad local, los vendedores informales y las instituciones como la Alcaldía y el Metro de Medellín resulta fundamental para una implementación del proyecto que no solo sea transparente, sino también inclusiva. La consulta previa y el diálogo permiten a los actores expresar sus necesidades y contribuyen a la construcción de un proyecto con alto nivel de apropiación comunitaria.

Al considerar soluciones para los vendedores informales y garantizar espacios de comunicación abiertos, el proyecto aborda de manera efectiva los intereses de todos los *stakeholders*, minimizando impactos negativos y promoviendo una transición justa. Este enfoque asegura que las decisiones estén alineadas con las directrices de protección social y económica, fortaleciendo tanto la sostenibilidad como la legitimidad del proyecto en beneficio de todos los actores.

En relación con las discusiones sobre el posible traslado del Aeropuerto Olaya Herrera, se concluye que esta es una decisión con fuerte componente técnico, por lo que debe estar justificada en estudios que respalden dicho traslado y que considere factores geográficos, meteorológicos, sociales, económicas y ambientales. En cualquier caso, se recomienda promover la articulación institucional entre las autoridades locales, departamentales y nacionales, así como considerar la vinculación del sector privado al proyecto. Finalmente, se llama la atención sobre la importancia de ajustar los instrumentos de planeación urbana que tengan impacto sobre el proyecto, como lo es el Plan de Ordenamiento de Medellín y el Plan Maestro Aeroportuario.

#### Referencias

- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (27 de septiembre de 2019). Circular externa N°5. Lineamientos para la formulación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico. Bogotá
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (s.f.). Gerencia jurídica. Bogotá. URL: <https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/gerencia-juridica/>
- Alcaldía de Medellín. (2020). Plan de prevención del daño antijurídico. Medellín URL: <https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2022/08/Plan-de-Prevencion-del-Dano-Antijuridico.pdf>
- Alcaldía de Medellín.( s.f). Preguntas frecuentes de la política de moradores. Medellín URL: <https://www.medellin.gov.co/es/departamento-administrativo-de-planeacion/politica-publica-de-proteccion-a-moradores/preguntas-frecuentes-de-la-politica-publica-de-moradores/>
- Concejo de Medellín. (2014). Acuerdo 48 de 2014 “Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias” Medellín.
- Colombia Compra Eficiente. (s.f.). *Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo en los Procesos de Contratación*. URL: [https://colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documents/cce\\_manual\\_cobertura\\_riesgo.pdf](https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_manual_cobertura_riesgo.pdf)
- Consejo de Estado. (23 de mayo de 2012). Sentencia Radicación número: 17001-23-3-1000-1999-0909-01(22592). Bogotá.

- Empresa de Desarrollo Urbano. (2024). Manual de contratación y gestión de negocios. Medellín URL: [https://www.edu.gov.co/images/PDF/Nuevo\\_Manual\\_de\\_Contrataci%C3%B3n\\_2024\\_Final.pdf](https://www.edu.gov.co/images/PDF/Nuevo_Manual_de_Contrataci%C3%B3n_2024_Final.pdf)
- Freeman, E., & Mc Vea, J. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Virginia: Darden Graduate School of Business Administration.
- 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.*". (24 de Julio de 1997).