



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**  
**SEDE MEDELLÍN**  
**FACULTAD DE ARQUITECTURA**  
**ESCUELA DE PLANEACIÓN URBANO REGIONAL**

**PROYECTO**

**DISEÑO METODOLÓGICO DE SEGUIMIENTO AL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE MEDELLÍN PARA EL CONTROL POLÍTICO POR PARTE DEL CONCEJO MUNICIPAL**

**Presentado a:**

CONCEJO MUNICIPAL DE MEDELLÍN  
Abogada Juanita Guevara

**Presentado por:**

ESCUELA DE PLANEACIÓN URBANO-REGIONAL  
Facultad de Arquitectura  
Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín

**Equipo de trabajo:**

Análida Rincón, Abogada, Dra. en Planeación Urbano-Regional, *Directora del Proyecto*  
Angela Alzate, Arquitecta, Dra. (C) en Geografía, *Coordinadora Académica*

**Dimensión urbanística y ambiental:**

Lina Arias, Arquitecta, Esp. en Planeación territorial, medioambiental y urbana  
Sebastián Flórez, Arquitecto, estudiante de Maestría en Estudios Urbano-Regionales

**Dimensión jurídico-política e institucional:**

Adriana Tamayo, Abogada, especialista en Derecho Urbano, Msc. (C) Estudios Urbano-Regionales  
Yennifer Álvarez, Politóloga, estudiante de Maestría en Estudios Urbano-Regionales  
Camilo Grajales, Politólogo, estudiante de Maestría en Gestión Urbana  
Wilmar Giraldo, Politólogo, estudiante de Maestría en Política Pública y Gobierno Urbano

Contrato No. 4600059649 firmado con el Concejo Municipal de Medellín para la formulación de un diseño metodológico que permita el seguimiento al Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín como parte de la función de control político del Concejo.

Escuela de Planeación Urbano-Regional, Facultad de Arquitectura  
**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, SEDE MEDELLÍN**  
Calle 59A N° 63-20, Autopista Norte - Bloque 24, Cuarto Piso, Oficina 408 - 01  
Teléfono y Fax: (57-4) 430 94 25 Conmutador: (57-4) 430 9000 Ext. 49425  
Correo electrónico: [planur\\_med@unal.edu.co](mailto:planur_med@unal.edu.co)  
Medellín, Colombia, Sur América

## CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN.....</b>	<b>7</b>
<b>1 MEMORIA JUSTIFICATIVA .....</b>	<b>8</b>
<b>1.1 Enfoque principalista .....</b>	<b>8</b>
<b>1.2 Enfoque metodológico .....</b>	<b>9</b>
1.2.1 Marco jurídico-técnico y metodológico para el seguimiento a los POT .....	9
1.2.1.1 Antecedentes jurídicos, técnicos y metodológicos para el seguimiento a los POT .....	11
1.2.1.2 La Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial y los planes de ordenamiento territorial ....	15
1.2.1.3 Desarrollos jurídico-técnico y metodológico para el seguimiento a los POT posteriores a la Ley 388 de 1997 .....	18
1.2.2 Algunas metodologías para el seguimiento al POT .....	29
1.2.2.1 Metodología del IGAC.....	29
1.2.2.2 Expediente municipal .....	29
1.2.3 Metodología usada en la revisión y ajuste al POT 2014 .....	30
<b>1.3 Justificación del seguimiento al POT por parte del Concejo Municipal .....</b>	<b>32</b>
<b>2 DISEÑO METODOLÓGICO.....</b>	<b>32</b>
<b>2.1 Marco general .....</b>	<b>32</b>
2.1.1 Objetivos.....	32
2.1.1.1 Objetivo general .....	32
2.1.1.2 Objetivos específicos .....	33
2.1.2 Estrategias .....	33
<b>2.2 Opción metodológica para el seguimiento al POT por parte del Concejo Municipal ....</b>	<b>33</b>
2.2.1 Enfoque principalista .....	33
2.2.2 Estrategia general –estudio comparado– norma / territorio .....	34
2.2.3 Ruta metodológica –lectura inter-dimensional– entre la práctica normativa y su relación con la dinámica territorial .....	34
2.2.3.1 Lectura jurídico-técnica .....	34
2.2.3.2 Lectura descriptiva e interpretativa.....	35
2.2.3.3 Lectura analítica y de comprobación .....	35
2.2.4 Instrumentos clave –macroproyectos– .....	35
<b>3 DIMENSIÓN JURÍDICO-POLÍTICA E INSTITUCIONAL .....</b>	<b>37</b>
<b>3.1 El control y el POT.....</b>	<b>37</b>
El Control Político desde el Concejo de Medellín al Plan de Ordenamiento Territorial .....	37
<b>3.2 Los principios y el bloque de constitucionalidad en el ordenamiento territorial de Medellín y en los Macroproyectos de Río y Borde .....</b>	<b>41</b>
3.2.1 Principios generales del derecho y bloque de constitucionalidad. Incidencia en el ordenamiento territorial.....	42

3.2.2	Visión principialista del plan de ordenamiento territorial de Medellín dentro del marco del derecho constitucional contemporáneo. ....	46
3.2.3	Los principios en la reglamentación del POT y los macroproyectos.....	49
<b>3.3</b>	<b>Políticas públicas urbanas, mejoramiento integral barrial y protección a moradores..</b>	<b>52</b>
3.3.1	A modo de introducción .....	52
3.3.2	¿Qué es una política pública?.....	53
1.1.1	Aproximaciones conceptuales.....	53
3.3.2.1	Las políticas públicas en Colombia.....	55
3.3.3	¿Qué es una política pública urbana?.....	56
3.3.3.1	El alcance de las políticas públicas urbanas.....	57
3.3.3.2	El marco normativo de las políticas públicas urbanas .....	57
1.1.2	. El ordenamiento y la planeación urbana.....	58
3.3.4	Objeto de estudio de las políticas públicas urbanas.....	58
3.3.4.1	Los actores y las relaciones que intervienen en las políticas públicas urbanas.....	58
3.3.5	Dimensiones de las políticas públicas urbanas.....	59
3.3.5.1	Dimensión económica .....	59
3.3.5.2	Dimensión institucional .....	60
3.3.5.3	Dimensión de agentes .....	60
3.3.5.4	Dimensión de resultados .....	60
<b>3.4</b>	<b>Mejoramiento Integral Barrial y Protección a Moradores y en el POT de Medellín .....</b>	<b>60</b>
3.4.1	Mejoramiento Integral Barrial, una aproximación conceptual .....	61
3.4.2	Protección a Moradores. Aproximación conceptual .....	63
<b>3.5</b>	<b>Protección a moradores en el Plan de Ordenamiento Territorial.....</b>	<b>63</b>
<b>3.6</b>	<b>Desarrollo Institucional en el Plan De Ordenamiento Territorial de Medellín. Acuerdo 48 de 2014.....</b>	<b>64</b>
3.6.1	Marco institucional propuesto desde el Acuerdo 48 de 2014 para la implementación del POT de Medellín.....	64
3.6.2	Principales posiciones de los actores en el debate en torno al proceso de modernización administrativa del Municipio de Medellín. Proyecto de Acuerdo 300 .....	66
3.6.3	Modernización administrativa en el marco de la implementación del Plan de Ordenamiento territorial de Medellín. Decreto 883 de 2015.....	69
<b>3.7</b>	<b>Participación y pactos ciudadanos en el ordenamiento territorial.....</b>	<b>72</b>
3.7.1	Participación ciudadana en Colombia. Ley 1757 de 2015. ....	72
3.7.2	Participación ciudadana en el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, Acuerdo 48 de 2014	74
3.7.3	Pactos y acuerdos de ciudad en el Ordenamiento Territorial de Medellín .....	76
<b>3.8</b>	<b>Aproximación a un sistema de seguimiento para el control político.....</b>	<b>78</b>
<b>5</b>	<b>DIMENSIÓN URBANÍSTICA Y AMBIENTAL .....</b>	<b>80</b>
<b>5.1</b>	<b>Lectura jurídico-técnica.....</b>	<b>80</b>
5.1.1	Macroproyecto AIE MEDRio. Subzona 2. Frente de Rio .....	80
5.1.1.1	Tratamientos, usos del suelo .....	82
5.1.2	AIE-MEDBorde. Macroproyecto BUR Nororiental. Borde Urbano-Rural.....	88

5.1.2.1	FINES: Imagen/objetivos estratégicos .....	88
5.1.2.2	Usos .....	89
<b>5.2</b>	<b>Ruta metodológica para la lectura descriptiva e interpretativa .....</b>	<b>90</b>
5.2.1	Enfoque .....	90
5.2.2	Estrategia metodológica .....	91
5.2.3	Índices .....	93
5.2.4	Indicadores y grupos de indicadores .....	96
<b>6</b>	<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>100</b>
	<b>Referentes jurídicos .....</b>	<b>105</b>
	<b>Bibliografía .....</b>	<b>107</b>
<b>7</b>	<b>ANEXOS .....</b>	<b>109</b>
7.1	Normas urbanísticas definidas por el POT en Macroproyecto AIE MEDRio. Subzona 2. Frente de Río .....	109
7.2	Normas urbanísticas definidas por el POT en Macroproyecto Med. Borde Nororiental. AIE-Med Borde Urbano-Rural .....	124
7.3	Normativa que hace parte de cada uno de los polígonos inscritos en el Macroproyecto Río Centro – Subzona 1 Frente del Río .....	142

## TABLA

Tabla 1. Marco jurídico, técnico y metodológico para la formulación y/o seguimientos de los POT .....	20
Tabla 2. Ruta Metodológica de la Dimensión Jurídica-Política Institucional .....	37
Tabla 3. Metodología de Seguimiento del POT desde el Concejo de Medellín Dimensión Jurídico político Institucional .....	78
Tabla 4. Ruta Metodológica de la Dimensión Urbanística y Ambiental .....	80
Tabla 5. Tratamientos urbanísticos y áreas de del Macroproyecto Río Centro .....	82
Tabla 6. Normas generales y complementarias del macroproyecto Río Centro .....	84
Tabla 7. Relación entre índices y grupo de indicadores .....	94
Tabla 8. Grupos correspondientes a los Sistemas y Subsistemas de indicadores en el Ordenamiento Municipal .....	96
Tabla 9. Revisión de normas urbanísticas definidas por el POT en Macroproyecto AIE MEDRio. Subzona 2. Frente de Río .....	109
Tabla 10. Revisión de normas urbanísticas definidas por el POT en Macroproyecto Med. Borde Nororiental. AIE-Med Borde Urbano-Rural .....	124
Tabla 11. Normativa por polígonos en el Macroproyecto Río Centro – Subzona 1 Frente del Río .....	143

## FIGURAS

<i>Figura 1. Interpretación del espacio urbano en Ciudades y ciudadanía: La política urbana del Salto Social</i>	15
<i>Figura 2. Matriz de análisis sistémico territorial</i>	32
<i>Figura 3. Estructura metodológica para el control y seguimiento al POT de Medellín</i>	36
<i>Figura 4. Ciclo del proceso de planificación territorial</i>	39
<i>Figura 5. Proceso de seguimiento POT</i>	41
<i>Figura 6. Macroproyecto Río Centro</i>	83
<i>Figura 7. Esquema metodológico para la lectura territorial</i>	93
<i>Figura 8. Relación entre principios e índices</i>	93
<i>Figura 9. Relación de instrumentos de segundo y tercer nivel</i>	119

## **PRESENTACIÓN**

El presente texto da cuenta del trabajo realizado por la Escuela de Planeación Urbano Regional de la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín, para el Observatorio de Políticas Públicas del Concejo Municipal de Medellín, en lo relativo al diseño de un modelo metodológico de seguimiento desde el Concejo Municipal a la implementación del Acuerdo 48 de 2014, que logre servir como herramienta para la verificación del avance en la ejecución de las acciones por parte de la Administración Municipal en lo referente al ordenamiento territorial, con una especial atención a la observancia de los principios generales del derecho, el bloque de constitucionalidad y los principios consagrados en el POT vigente para la ciudad.

Se parte de la construcción de una visión principalista, con base en los programas de mejoramiento integral de barrios y la política de protección a moradores del POT vigente. En este sentido, el documento desarrolla en un principio un análisis desde lo jurídico, en lo referente al bloque de constitucionalidad, los principios generales del derecho y los principios consagrados en el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín vigente, con esto se pretende constatar la conformidad de los Macroproyectos Rio y Borde con el bloque de constitucionalidad y los principios.

Para comprender la relevancia y los alcances del control político que pretende direccionarse con el modelo de seguimiento en lo referente al ordenamiento del territorio, se estudia el concepto de control político, entendido como la forma en la que las corporaciones públicas realizan acciones de seguimiento y evaluación para garantizar la eficiencia en la gestión de la administración municipal, por lo que el control político se establece como la principal atribución y responsabilidad de dichas corporaciones.

Además, se intenta hacer una aproximación a la comprensión de las políticas públicas urbanas, su objeto, su alcance, sus agentes articuladores y sus dimensiones, junto con los objetivos planteados en los programas de protección a moradores y el mejoramiento integral barrial contemplados en la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín 2014 (Acuerdo 48 de 2014), ya que los Acuerdos Municipales como instrumentos normativos, establecen soluciones a unas problemáticas sociales previamente identificadas, valoradas y discutidas en el Concejo Municipal.

A su vez, se realiza una caracterización y análisis del entramado institucional que propone el Plan de Ordenamiento Territorial vigente y con el objetivo de complementar este análisis se tienen en cuenta el debate del Acuerdo Municipal 300 de 2015, así como las disposiciones de modernización de la administración Municipal contenidas en el decreto 883 de 2015, lo que resulta relevante para este trabajo, debido a la necesidad de precisiones sobre las responsabilidades y funciones de las diversas instancias de la administración municipal en relación a la efectiva implementación del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad con observancia del bloque de constitucionalidad, los principios generales del derecho y los principios consagrados en el POT.

Por último, este texto se enfoca en analizar la propuesta participativa en el ordenamiento del territorio consagrada en el Plan vigente, haciendo énfasis en la comprensión de la participación como un principio de obligatoria observancia y de la definición del plan como un "Pacto social de obligatorio cumplimiento". Para complementar este análisis, se estudian la ley 1757 de 2015 sancionada posterior a la aprobación del POT y los acuerdos de ciudad entendidos como una estrategia participativa, contenida en el articulado del Plan para lograr que por medio de acuerdos en diversos ejes definidos por el programa, logre materializarse el POT como un "gran pacto de ciudad".

La inclusión de los elementos anteriormente descritos, pretenden una comprensión amplia de los principios a tener en cuenta para la gestión del territorio, los contextos en los que este debe gestionarse y la importancia del control político a las acciones de la Administración Municipal en cuanto al ordenamiento del territorio.

## **1 MEMORIA JUSTIFICATIVA**

### **1.1 Enfoque principialista**

En la formulación de instrumentos de planeación relacionados con planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial e incluso planes parciales se viene incorporando, en Medellín, de manera sugestiva pero también arbitraria, un apartado denominado "principios". Una lectura cuidadosa expresa una interpretación diferenciada de la concepción de los mismos y en especial de la funcionalidad que ellos cumplen dentro del mismo instrumento.

Un recorrido y revisión de este aparte por estos instrumentos permite inferir que la expectativa frente a la incorporación está relacionada más con un aspecto de orientación y direccionamiento en términos de propósitos conceptuales o metodológicos que con los principios constitucionales.

Así en el plan de desarrollo actual 2012-2015 hace referencia a principios superiores y generales del Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial hace referencia a unos principios rectores y otros metodológicos.

Los principios, en este trabajo, pueden entenderse como recursos necesarios para la actividad jurídica que tienda a la justicia concreta. Esta constitucionalización de la vida jurídica se convierte en un medio para trascender el derecho positivo hacia el derecho justo (Orrego, Cristobal) y en este sentido se le atribuye a la sede constitucional la virtud de ampliar los márgenes de "lo jurídico". De alguna forma es un "viraje cultural" que provoca entre otras un interés en las formas de protección de los derechos de las personas y para nuestro interés el derecho de las personas en el territorio.

De alguna manera se ha producido, en el derecho contemporáneo, una apertura jurídica hacia los principios lo que se manifiesta en las mismas técnicas legislativas. Esto se destaca como una tendencia del derecho que incluye en los capítulos iniciales de las leyes, los principios rectores de dicha normativa y completar la aplicación "seca" de la ley (Massmann: 2008).

La Constitución Política al incorporar principios de justicia de carácter ético-político, como la igualdad, la dignidad de las personas y los derechos fundamentales, los incorpora como elementos internos y no como aspectos externos que no tienen ningún nivel de consideración ni de exigibilidad.

En este trabajo se toma la teoría principialista de los derechos fundamentales como precepto que constituye una base apropiada para la interpretación de la relación norma y territorio.

**1.2 Enfoque metodológico**

**1.2.1 Marco jurídico-técnico y metodológico para el seguimiento a los POT**

En Colombia el ordenamiento territorial se puede leer bajo dos niveles jurídico-conceptuales; el primero es de orden general y está referido a la estructura y división político-administrativa del territorio para la viabilidad organizativa, prestacional de servicios públicos y de la función pública en general; y el segundo es de orden específico, se refiere al ordenamiento como planificación territorial (Solarte, 2012).

El ordenamiento territorial general se remite a las disposiciones de la Ley 1454 de 2011 –Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial–, ésta lo define en su artículo 2°:

*“El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido éste como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.*

*La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.”*

En este sentido, el ordenamiento territorial general traza la ruta de organización político-administrativa del país, define los principios rectores para la organización y administración del territorio nacional, reglamenta el marco institucional y asigna competencias a los diferentes entes político-administrativos multiescalares (departamentos, municipios, distritos, territorios indígenas, etc.).

Por su parte, el ordenamiento territorial específico se remite a la Ley 388 de 1997 –Ley de Desarrollo Territorial–; ésta lo define en su artículo 5°:

*"El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales."*

Es así como el ordenamiento territorial específico adquiere un matiz más cercano a la planeación territorial porque está referido al conjunto de estrategias, normas y acciones territoriales – político-administrativas, jurídicas, urbanísticas, financieras y técnicas– establecidas por los municipios y distritos para orientar el desarrollo territorial bajo su jurisdicción regulando las actuaciones urbanísticas para el beneficio de su población y en armonía con la naturaleza. Más tarde, el Decreto Nacional 879 de 1998, en su artículo 2°, en sus dos últimos párrafos complementa la definición del ordenamiento territorial de la Ley 388 de 1997 en términos de sus vinculación y relación con la planeación del desarrollo: *"(...) el ordenamiento del territorio tiene por objeto dar a la planeación económica y social su dimensión territorial, racionalizar la intervención sobre el territorio y propiciar su desarrollo y aprovechamiento sostenible."* Además, amplía el concepto sobre las relaciones y factores inter e intra-municipales que deben ser considerados por el ordenamiento: *"el ordenamiento del territorio tendrá en consideración las relaciones intermunicipales. Metropolitanas y regionales; las condiciones de diversidad étnica y cultural; así como la utilización óptima de los recursos naturales, económicos y humanos para el logro de una mejor calidad de vida."*

Luego el Decreto 879, en su artículo 3°, define las prioridades del ordenamiento del territorio que deberán tener en cuenta las prioridades del plan de desarrollo del municipio o distrito y los determinantes establecidos en normas de superior jerarquía:

- 1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales.*
- 2. Las políticas y normas sobre conservación y uso de las áreas e inmuebles que son patrimonio cultural.*
- 3. El señalamiento y localización de las infraestructuras de la red vial nacional y regional, los puertos y aeropuertos y los sistemas de suministros de agua, energía y servicios de saneamiento básico.*
- 4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano en cuanto sean aplicables."*

Considerando todo lo anterior, es importante reconocer las diferencias de partida en la comprensión conceptual del ordenamiento territorial que, para efectos del presente trabajo se profundizará en la escala jurídico-conceptual del ordenamiento territorial específico, es decir, el que tiene finalidades de planeación del territorio.

Desde una aproximación conceptual, puede decirse que los principales objetivos del ordenamiento territorial se resumen en cuatro; el primero está referido a desarrollo sostenible, integral y equilibrado de la funcionalidad del territorio para garantizar una adecuada calidad de vida a su población (equilibrio territorial, integración y funcionalidad); el segundo, se refiere al uso

y ocupación racional del territorio y gestión responsable de los recursos naturales (sostenibilidad y procesos ecológicos esenciales; amenaza, vulnerabilidad y riesgo); el tercero, se refiere a la calidad ambiental (ruralidad, producción, conservación y protección); y el cuarto, se refiere a la institucionalidad, la calidad de la gestión pública, la coordinación político-administrativa y la participación. Y desde un marco jurídico específico, la Ley 388 de 1997 en su artículo 6°, establece como objeto del ordenamiento territorial lo siguiente:

*“El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:*

- 1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.*
- 2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.*
- 3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.”*

El marco de ordenamiento territorial en Colombia, dentro de sus desarrollos normativos, la Ley 388 de 1997 tiene una transcendencia importante en la medida que a través de sus disposiciones y reglamentaciones posteriores ha logrado expresar desarrollos territoriales, principalmente, en la escala municipal con la formulación, aprobación y ejecución de sus planes de ordenamiento territorial –POT– introducidos por esta ley. Estos planes son el principal instrumento para organizar el funcionamiento territorial de los municipios en Colombia con una tradición de aproximadamente quince años desde que fueron formulados los primeros planes. Según el artículo 9° de la Ley de Desarrollo Territorial, *“es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.”*

El Municipio de Medellín, a través del Acuerdo 62 de 1999 aprobó su primer plan de ordenamiento territorial modificando sus contenidos de mediano plazo mediante el Acuerdo 46 de 2006 y sus contenidos de largo plazo con la aprobación del Acuerdo 48 de 2014.

El ordenamiento territorial no es estático, por el contrario, la naturaleza del territorio implica una dinámica de cambio permanente y el ordenamiento territorial intenta orientar estas transformaciones para propender por desarrollos territoriales armónicos con la naturaleza y en atención a las demandas de su población.

#### *1.2.1.1 Antecedentes jurídicos, técnicos y metodológicos para el seguimiento a los POT*

Colombia inicia el proceso de descentralización administrativa en la década de los ochenta, y luego como una de las consecuencias normativas de esta política, se inicia un proceso legislativo de reglamentación de la planeación territorial; en este panorama legislativo, los Municipios como

entes territoriales consiguen mayor autonomía sobre su desarrollo territorial lo cual implica una menor dependencia de las transferencias nacionales y la producción de recursos propios. Estas nuevas funciones municipales y los giros de la planeación territorial conllevan a la formación del actual marco jurídico-técnico del ordenamiento territorial en el país.

Los antecedentes jurídicos, técnicos y metodológicos más inmediatos a la Ley 388 de 1997 se pueden leer a través de La Ley 9 de 1989 que aprobó la reforma urbana, la Constitución Política de 1991, La Política Urbana del Salto Social: Ciudades y Ciudadanía, y los desarrollos metodológicos adelantados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi durante los años 1996 y 1997 en paralelo con los debates previos a la aprobación y adopción de la Ley 388 de 1997.

La Ley 9 de 1989 de Reforma Urbana se adopta, principalmente, para el ordenamiento de los centros urbanos. En el artículo 1° de la Ley de Reforma Urbana, se establece la obligación a los Municipios de formular los Planes de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Simplificado para los municipios con población superior e inferior a los 100.000 habitantes respectivamente, *"con el objeto de lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, económico, social y administrativo"* y *"de conformidad con la política nacional y departamental, las técnicas modernas de planeación urbana y con base en la coordinación del desarrollo urbano-regional"*. Luego, con adopción de la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, se desagrega el Plan de Desarrollo propuesto por la Ley 9 de 1989, la nueva figura de los planes de desarrollo se crea como mecanismo para la planificación sectorial de los aspectos económicos, sociales y administrativos, excluyendo el aspecto físico y dejando la necesidad de formular otro instrumento de planificación para el desarrollo territorial. Este proceso se complementa con los planes de ordenamiento territorial que buscan el desarrollo integral de territorio municipal, propuestos por la Ley 388 de 1997.

En este sentido, la Ley 9 de 1989 incorporó las bases jurídico-técnicas para la posterior incorporación de los Planes de Desarrollo Municipal y los Planes de Ordenamiento Territorial e incorporó un conjunto de instrumentos para la gestión del suelo que, más tarde, fueron afinados y consolidados por la Ley 388 de 1997 y sus normas reglamentarias. La Ley 9 de 1989 se puede considerar como el primer intento normativo de ordenación del territorio en la legislación actual; sin embargo, el énfasis que se da a la planeación del territorio, es de carácter específicamente urbano y bajo una reglamentación compuesta por herramientas atomizadas, que hasta el momento había sido poco exploradas en el país, y sin una estrategia o instrumento de planificación ordenador (Alzate, 2008). Es así como el carácter jurídico y reglamentario de la ley de Reforma Urbana esboza los principales rasgos instrumentales de la planeación urbana en Colombia con énfasis en la gestión del suelo urbano, pero no hace aportes en términos metodológicos ni procedimentales.

La Constitución Política de 1991 consolida el proceso de descentralización lo cual implica que las entidades territoriales descentralizadas, como es el caso de los Municipios, gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro del marco constitucional y legal que lo regula, y crea un nuevo contexto para la planeación del desarrollo; además, incorpora y ratifica algunos de los

principios del ordenamiento territorial que luego serán retomados por la Ley 388 de 1997 como la función social y ecológica de la propiedad, y la prevalencia del interés general sobre el particular. Sumado a esto, las transformaciones político-económicas en el contexto mundial, principalmente los denominados procesos de globalización y neoliberalización, y sus incidencias en las transformaciones de las dinámicas locales urbanas demandan una mayor atención de las políticas públicas y nuevos mecanismos jurídico-técnicos para intervenirlos y regularlos.

Los dos anteriores documentos –la Ley de Reforma Urbana y la Constitución Política– sentaron las bases constitucionales, jurídicas y el enfoque del ordenamiento territorial en Colombia; sin embargo, los numerosos desarrollos técnico-jurídicos en materia de planeación urbana que se produjeron durante el gobierno liberal de Ernesto Samper llevaron a la formación y consolidación del marco jurídico de ordenamiento territorial actual.

Estas iniciativas tienen un punto de inflexión con la adopción de la primera política urbana en el país –Ciudades y ciudadanía: la política urbana del salto social<sup>1</sup>– que configuró un marco teórico, metodológico, técnico y jurídico para afrontar las cuestiones urbanas. El objetivo de ésta fue formular la primera política estatal para afrontar la problemática urbana bajo un enfoque que pretendió ser integral al considerar no sólo los “atributos urbanos” –vías y transporte, vivienda, espacio público, equipamientos– sino las “dimensiones de la ciudad” –social, demográfica, cultural, ambiental, político-administrativa, económica, así como el desarrollo institucional, y la gestión y financiación del desarrollo urbano, etc. Esta política se sustenta en la Ley 9 de 1989, especialmente, en los principios sobre la defensa del espacio público y el derecho a la ciudad, y en la importancia de articulación con la planeación sectorial y en tal sentido con los planes de la Ley 152 de 1994.

Según los argumentos conceptuales de esta política, partió marcando la diferencia con el modelo anterior de planeación urbana fundamentado en el neoliberalismo que dejaba actuar las fuerzas del mercado generando consecuencias como: *“Excesivas transformaciones en las ciudades por la libertad de los usos del suelo; crecimiento desordenado de las ciudades generando situaciones de exclusión social; inadecuado potenciamiento de las posibilidades y capacidades de los centros urbanos; inadecuada distribución del ingreso; sistemas de transporte colectivo guiados por la búsqueda de lucro individual”* (CCPUSS, 1995:83). Según ésta, el nuevo papel del Estado debería configurarse como regulador, facilitador y garante del desarrollo económico y social en la ciudad bajo las siguientes premisas:

- *“El Estado debe intervenir en la compleja economía urbana para regular y corregir las deficiencias provocadas por el mercado.*
- *El Estado y la Sociedad Civil deben concurrir en la consecución de los objetivos de la Política Urbana.*
- *El funcionamiento libre del mercado puede proponerse en concordancia con los objetivos de la democracia, de la solidaridad social, del crecimiento económico y de la sustentabilidad ambiental.*

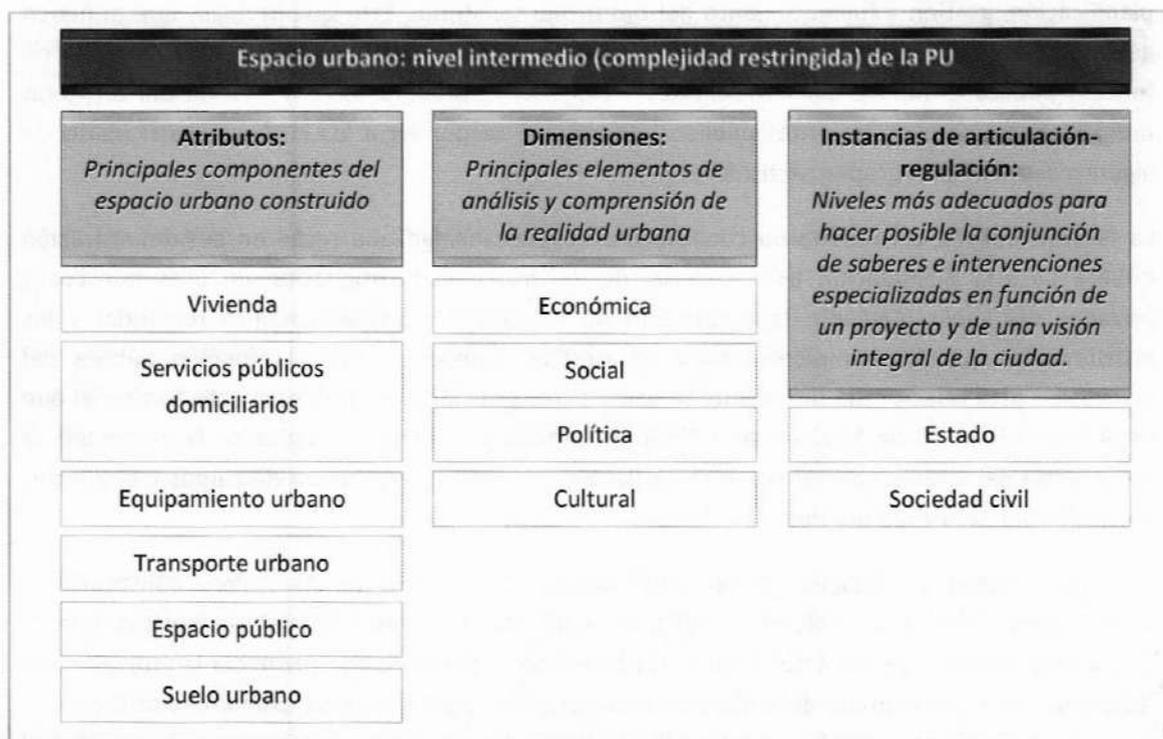
<sup>1</sup> Ver CONPES 2808 de 1995.

– *Deber superarse el falso dilema entre el Estado y el mercado como mecanismos de regulación social.*” (CCPUSS, 1995:83).

Dentro de sus concepciones teóricas se destaca la comprensión de la ciudad como producto cultural, su naturaleza compleja y por tanto la complejidad de pensar un marco de actuación e intervenciones desde los múltiples actores que la producen y reproducen. *“El objeto de la Política Urbana es la ciudad, entendida como unidad socioespacial básica de soporte de la producción cultural, de la innovación social y de la actividad económica en el mundo contemporáneo. Por consiguiente, las características de esta Política deben corresponder a la naturaleza de la ciudad y a la forma como ésta se produce y reproduce”* (CCPUSS, 1995:30).

Otros aportes conceptuales y metodológicos que se destacan de esta política son el énfasis por la superación de las divisiones entre la planeación física y la planificación integral que conlleva a la articulación de las herramientas técnicas tradicionales (planeación física, de diseño urbano, de planificación sectorial) con mecanismos de concertación, de movilización cultural y de consolidación de la democracia local y la constitución de una cultura ciudadana coherente con el momento de histórico que le corresponde. Finalmente, uno de los aportes más importantes es su interpretación del espacio urbano como espacio intermedio de interacciones entre tres condiciones urbanas: 1) los atributos urbanos como principales componentes del espacio urbano construido; 2) Dimensiones de la ciudad como los principales elementos de análisis y comprensión de la realidad urbana; y 3) las instancias de articulación-regulación como los niveles más adecuados para hacer posible la conjunción de saberes e intervenciones especializadas en función de un proyecto y de una visión integral de la ciudad.

Figura 1. Interpretación del espacio urbano en Ciudades y ciudadanía: La política urbana del Salto Social



Fuente: Elaboración a partir de la lectura del texto *Ciudades y ciudadanía: La política urbana del Salto Social*, 1995.

En paralelo a estas nuevas formas de pensar en el ordenamiento territorial y la planeación urbana, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC–, formula en 1996 la Guía metodológica para la formulación del POT urbano, un documento de carácter técnico y metodológico; que tuvo como objetivo desarrollar un marco metodológico para el diagnóstico, formulación y evaluación de los datos para áreas urbanas. Este documento construye un marco general sobre los aspectos básicos del ordenamiento urbano, propone una metodología para la planeación de las ciudades y su enfoque es netamente urbano, aún no considera el contexto integral del territorio municipal.

En este nuevo contexto constitucional concretado en 1991, jurídico técnico de la reforma urbana principalmente, político y teórico-metodológico impulsado por la política urbana del salto social y de los desarrollos del IGAC, se aprueba la Ley 388 de 1997 –Ley de Desarrollo Territorial–.

#### 1.2.1.2 La Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial y los planes de ordenamiento territorial

La Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial modifica la Ley 9 de 1989 de Reforma Urbana; introduce nuevos instrumentos de gestión territorial y modifica algunos de los existentes, principalmente, los incorporados por la Reforma Urbana. En el marco general, la Ley 388 de 1997, con el propósito que el desarrollo urbano se sustente por sí mismo establece, en su artículo 3°, la función pública del urbanismo que atribuye un papel intervencionista al Estado en el desarrollo

urbano, suponiendo que esto permite a la Administración Municipal garantizar del cumplimiento de los principios del ordenamiento del territorio, y así, aplicar las políticas o instrumentos de planificación, gestión y financiamiento del desarrollo territorial. Esto quiere decir, que al marco general de actuación urbana, el ordenamiento jurídico colombiano le ha otorgado la categoría de función pública e implica que el proceso de planeación, ordenamiento y gestión del territorio municipal es propio de los entes públicos y no puede responder a los intereses particulares de algunos ciudadanos o grupos particulares.

La función pública del urbanismo conlleva una responsabilidad que recae en la Administración Pública para la delimitación físico-espacial del territorio en la asignación de usos públicos y privados del suelo mediante la aprobación de los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que los complementan y desarrollan. Sumado a esto, la función pública del urbanismo está relacionada directamente con los tres principios del ordenamiento territorial que establece la Ley 388 de 1997 en su Artículo 2°: la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, y el reparto equitativo de cargas y beneficios derivados del desarrollo urbano.

La función social y ecológica de la propiedad es un principio de naturaleza constitucional (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 58) a través del cual se expresa que el propietario recibe la garantía de disfrutar las beneficios y derechos que involucra la propiedad en las asignación reglamentaria del ordenamiento territorial, pero que debe asumir el cumplimiento de cargas específicas asociadas al desarrollo territorial. La prevalencia del interés general sobre el particular, este principio expresa el predominio del interés público ante intereses específicos asociados con actividades económicas que privilegian determinados sectores de la población o grupos en detrimento de los intereses colectivos. Y finalmente, la distribución equitativa de cargas y beneficios definida por el artículo 38 de la Ley 388 de 1997, es la concreción en materia de ordenamiento territorial del principio constitucional de igualdad y tiene como propósito procurar por el equilibrio en la distribución de las obligaciones urbanísticas y los aprovechamientos del desarrollo territorial y de las actuaciones urbanísticas derivadas de éste.

La Ley 388 de 1997, además de definir los principios del ordenamiento territorial, conceptúa sobre ordenamiento territorial, su objeto, las acciones urbanísticas que corresponden a las entidades territoriales locales –municipios y distritos– (ver artículos del 5º al 8º de esta ley).

La ley de desarrollo territorial es un instrumento normativo de planificación que reglamenta el ordenamiento del territorio municipal a través del establecimiento de los planes de ordenamiento territorial, y el desarrollo de fragmentos con cualidades homogéneas y con cierta autonomía mediante planes parciales que complementan el desarrollo urbano. Los planes de ordenamiento territorial municipales (POT) se convierten en la plataforma normativa de los instrumentos de planificación complementaria y gestión territorial como es el caso de los planes parciales o las unidades de planificación rural establecidas en el Decreto Nacional 3600 de 2007, entre otros instrumentos. Por lo tanto, el plan de ordenamiento territorial establece las directrices tanto para el desarrollo estructural y general del municipio como para el desarrollo de porciones del

municipio que deberán responder al modelo de ocupación territorial propuesto, y deberán desarrollarse mediante instrumentos de planificación y gestión complementarios.

La Ley 388 de 1997 incorpora y reglamenta los Planes de Ordenamiento Territorial –POT–, en cuanto a los tipos de planes, los componentes y contenidos de estos, las vigencias de cada uno de los contenidos y los alcances para la revisión y ajuste. En cuanto a la tipología, los planes de ordenamiento territorial se clasifican en tres niveles de acuerdo al número de habitantes; los planes de ordenamiento territorial para municipios con una población superior a los cien mil (100.000) habitantes, los planes básicos de ordenamiento territorial para municipios con una población entre treinta mil y cien mil (30.000 y 100.000) habitantes, y los esquemas de ordenamiento territorial para los municipios con una población inferior a los treinta mil (30.000) habitantes. (Ley 388 de 1997, artículo 14).

Esta ley en su artículo 11º define tres componentes de los planes de ordenamiento territorial: 1) el componente general conformado por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo; 2) el componente urbano constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico del suelo urbano; y 3) el componente rural conformado por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos humanos del suelo rural y el centro urbano municipal, y el adecuado uso del suelo. Luego, en los artículos del 12 al 14 define los contenidos de cada componente y las vigencias de estos de largo, mediano y corto plazo, y en el artículo 15 establece las normas urbanísticas estructurales, generales y complementarias asociadas a los contenidos de los componentes del plan y a las vigencias.

Así, con este marco normativo, los Municipios tienen un derrotero para formular las normas urbanísticas que regulen el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo, y definan la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas necesarias para la administración sus territorios. Los Municipios a través de los planes de ordenamiento territorial jerarquizan estas disposiciones normativas de acuerdo con los criterios de prevalencia especificados por la Ley 388 de 1997 en cuanto a contenidos y normas urbanísticas –estructurales, generales y complementarias– y establecen los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en coherencia con lo dispuesto por la misma ley y por las reglamentaciones posteriores a ésta.

En el artículo 28 La Ley 388 de 1997, establece las vigencias y revisiones del plan de ordenamiento de acuerdo a sus diferentes contenidos: 1) el contenido estructural tiene una vigencia de largo plazo que corresponde a tres (3) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales; 2) el contenido urbano tiene una vigencia de mediano plazo que corresponde a dos (2) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales; y 3) los contenidos urbanos de corto plazo y los programas de ejecución tienen una vigencia de un (1) período constitucional de la administración municipal y distrital. En el numeral 4 del artículo en mención, dice que las revisiones deben *“sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de*

*ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan".* Es decir, es necesario hacer un seguimiento de la ejecución de los contenidos del plan –obras, actuaciones e intervenciones sobre el territorio– para advertir si la implementación del plan está cumpliendo con los objetivos trazados en los contenidos estructurales o si se encuentran desviaciones de las intenciones iniciales en la formulación del plan. En este sentido, la Ley 388 de 1997 en su artículo 112 hace una incorporación muy importante en materia de metodologías e instrumentos para el seguimiento a los planes, el Expediente Urbano, más tarde denominado Expediente Municipal.

### *1.2.1.3 Desarrollos jurídico-técnico y metodológico para el seguimiento a los POT posteriores a la Ley 388 de 1997*

Con la adopción de la Ley 388 de 1997 y la obligatoriedad de formular los planes de ordenamiento territorial para los Municipios y Distritos, queda un vacío metodológico para afrontar el reto de ordenar por primera vez los territorios locales bajo una perspectiva integral de desarrollo territorial. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC– paralelamente al proceso de aprobación la ley formula en julio de 1997 un documento denominado “Guía metodológica para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial municipal”; es un documento de carácter conceptual, técnico y metodológico que tiene por objetivo indicar la base conceptual y los procedimientos metodológicos básicos para realizar diagnósticos situacionales y la prospección de alternativas en el ordenamiento territorial de los Municipios en Colombia. Éste construye un marco general sobre los aspectos básicos del ordenamiento territorial, y sobre la relación entre planeación, ordenamiento territorial y municipio; propone una metodología para la formulación de los planes de ordenamiento territorial. Intenta ser una metodología integral que se aborda desde diferentes dimensiones del territorio, pero prevalece el énfasis ambiental. Sus mayores logros son las contribuciones a la metodología para el desarrollo en la fase de diagnóstico territorial convirtiéndose en una fuente obligada de consulta para la formulación de los POT en sus primeras versiones.

Adicionalmente en materia de desarrollos metodológicos para el ordenamiento territorial, el IGAC formula en 1997 las “Bases conceptuales y guía metodológica para la formulación del POT departamental, su objetivo es indicar la base conceptual y los procedimientos metodológicos básicos para realizar diagnósticos situacionales y la prospección de alternativas en el ordenamiento territorial de los Departamentos en Colombia; éste propone algunos lineamientos básicos para comprender la competitividad, el desarrollo social, la gobernabilidad, la participación ciudadana y la gestión del POT, con un marcado énfasis ambiental en detrimento de aspectos urbanos y la relación entre estos.

La Dirección de Espacio Público, Ordenamiento Territorial y Urbano del Viceministerio de Desarrollo Urbano perteneciente al Ministerio de Desarrollo Económico en 1998 formuló una serie

de documentos técnicos de carácter conceptual, técnico y metodológico agrupados bajo el título de Procesos de Aplicación:

- Aproximación conceptual.
- Lineamientos para el ordenamiento territorial departamental.
- Esquemas de ordenamiento territorial.
- Guía metodológica para el expediente urbano.
- Orientaciones generales para la formulación de planes de ordenamiento territorial metropolitano.
- Referencias legales al espacio público.

El objetivo de estos fue contribuir a la construcción de elementos conceptuales y metodológicos para la implementación del ordenamiento territorial en diferentes escalas; además, propuso algunos lineamientos metodológicos iniciales para apoyar técnicamente a los Municipios, a los Departamentos y a las Áreas Metropolitanas en sus procesos de ordenamiento territorial, pero tuvo poca aplicación.

En el mismo año como resultado de un convenio entre el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, la Agencia de Cooperación Alemana al Desarrollo, se formula la “Guía simplificada para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial municipal”; es un documento de carácter conceptual, técnico y metodológico, su objetivo es contribuir a la construcción colectiva de la planeación y ordenamiento territorial para alcanzar un modelo territorial local, regional y nacional sostenible, coherente y articulado. Éste construye un marco conceptual que responde a algunas preguntas acerca del conocimiento del Ordenamiento Territorial: ¿para qué sirve?, ¿cuál es su alcance o resultado?, ¿qué beneficios obtiene el municipio? y ¿cuáles son sus relaciones con otros planes?; además, construye un marco jurídico e institucional indicando las principales normas constitucionales, legales y reglamentarias que rigen la planeación y el ordenamiento territorial municipal, así como las competencias de las instituciones implicadas; desarrolla un marco metodológico para la formulación del POT y aplica la metodología al municipio de Tausa (Cundinamarca).

Seis años más tarde, en 2004 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial formula la “Guía Metodológica 1. Información práctica para formulación de Planes de Ordenamiento Territorial (Serie Planes de Ordenamiento Territorial)” bajo la coordinación de la Dirección de Desarrollo Territorial del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial. Es un documento de carácter conceptual y metodológico, su objetivo es formular los lineamientos conceptuales para el procedimiento técnico y metodológico que guíen la formulación de los planes de ordenamiento territorial. Éste construye un marco conceptual con base en las siguientes preguntas: ¿qué es un plan de ordenamiento territorial?, ¿qué municipios deben tener plan de ordenamiento territorial?, ¿qué es importante tener en cuenta para hacer el POT?, ¿qué aspectos son determinantes para la elaboración del POT?, ¿cómo es el proceso de elaboración de un POT?, ¿de cuánto tiempo dispone

el municipio para concertar el POT?, ¿por qué es bueno tener POT?, ¿qué pasa si un municipio no adopta el POT?, ¿qué es el plan de asistencia técnica a municipios para planes de ordenamiento territorial?, ¿qué municipios pueden solicitar asistencia técnica?, ¿cómo ayuda el ministerio a los municipios que no han adoptado el POT?

En continuidad a lo anterior, el Ministerio también formula la “Guía Metodológica 2. Revisión y Ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial (Serie Planes de Ordenamiento Territorial)”, su objetivo es formular los lineamientos conceptuales, metodológicos e instrumentales que guíen la revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial. Construye un marco general jurídico y técnico para los procesos de revisión y ajuste de los POT; establece el seguimiento y evaluación del plan como condición para la revisión y ajuste de los POT; define la documentación y los estudios técnicos necesarios para la revisión y ajuste de los POT tanto la documentación mínima como el documento de seguimiento y evaluación; define el procedimiento para la revisión y ajuste de los POT y sintetiza el marco jurídico para la revisión y ajuste de los mismos.

Complementando el desarrollo metodológico anterior, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con la coordinación de la Dirección de Desarrollo Territorial, formula la “Guía Metodológica para la implementación del Expediente Municipal” en el mismo año, su objetivo es formular lineamientos metodológicos básicos para la formulación e implementación del Expediente Municipal. Esta guía retoma elementos básicos del ordenamiento territorial para sustentar la importancia del Expediente Municipal como herramienta para el seguimiento y la toma de decisiones; construye un marco conceptual con base en las siguientes preguntas: ¿qué es el expediente municipal?, ¿para qué se hace el expediente municipal? y ¿quién es el responsable de conformar el expediente municipal; y construye un marco metodológico con base en las siguientes preguntas: ¿cómo se conforma el expediente municipal? y ¿qué tipo de información requiere el expediente municipal?

Hasta aquí podemos mencionar los desarrollos metodológicos más destacados para el ordenamiento territorial formulados desde el Gobierno o sus entidades descentralizadas. Muchos Municipios optaron por desarrollar metodologías a partir de los desarrollos técnico-jurídicos y metodológicos de Municipios con mayor capacidad de gestión y mayor presupuesto, así, muchos centros urbanos importantes marcaron los lineamientos para la formulación de los planes de municipios vecinos.

En cuanto a las reglamentaciones en materia de ordenamiento territorial posteriores a la adopción de la Ley 388 de 1997, se detallan en el siguiente cuadro.

**Tabla 1. Marco jurídico, técnico y metodológico para la formulación y/o seguimientos de los POT**

MARCO JURÍDICO, TÉCNICO Y METODOLÓGICO PARA LA FORMULACIÓN Y/O SEGUIMIENTOS DE LOS POT				
DOCUMENTOS	AÑO	INSTITUCIÓN	CARÁCTER Y OBJETIVO	APORTES
Ley 9 de 1989 de Reforma Urbana	1989 (enero 11)	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Carácter: jurídico y reglamentario. Objetivo: Dictar normas sobre	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incorpora bases jurídico-técnicas para la posterior incorporación de los Planes de Desarrollo Municipal y los Planes de Ordenamiento</li> </ul>

		y Ministerio de Desarrollo Económico (Gobierno liberal de Virgilio Barco)	planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes, instrumentos de gestión del suelo y otras disposiciones sobre desarrollo urbano.	Territorial. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorpora un conjunto de instrumentos para la gestión del suelo que, más tarde, serán afinados y consolidados por la Ley 388 de 1997 y sus normas reglamentarias.</li> </ul>
Constitución Política de Colombia	1991	Congreso de la República (Gobierno liberal de César Gaviria)	Carácter: constitucional. Objetivo: Formular la Constitución Política de Colombia. Colombia pasa de ser constitucionalmente considerado un Estado Unitario y Centralista a ser un <i>"Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general"</i> (Artículo 1°).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crea un nuevo contexto para la planeación del desarrollo.</li> <li>• El artículo 339 establece la obligación de un Plan Nacional de Desarrollo conformado por un plan general y un plan de inversiones.</li> <li>• Consolida el proceso de descentralización.</li> <li>• Incorpora y ratifica algunos de los principios del ordenamiento territorial que luego serán retomados por la Ley 388 de 1997 como la función social y ecológica de la propiedad, y la prevalencia del interés general sobre el particular.</li> </ul>
Ciudades y Ciudadanía: La Política Urbana del Salto Social (CONPES 2808 de 1995)	1995 (septiembre 20)	Ministerio de Desarrollo. Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. Departamento Nacional de Planeación (Gobierno liberal de Ernesto Samper)	Carácter: jurídico, conceptual y metodológico. Objetivo: Formular la primera política estatal para afrontar la problemática urbana bajo un enfoque que pretende ser integral al considerar no sólo los "atributos urbanos" sino las "dimensiones de la ciudad" con sujeción a los principios de la coordinación, complementariedad y subsidiaridad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es un antecedente importante a en la historia de la planeación urbana en Colombia como política estatal, fue formulada para atender la problemática urbana debatida desde la década del setenta en el marco de los proyectos de ley para la reforma urbana; esta política tiene tanto elementos conceptuales como metodológicos para la comprensión e intervención de las áreas urbanas.</li> <li>• Consolida bases conceptuales y metodológicas a nivel nacional para abordar los problemas urbanos desde un enfoque integral y sistémico intentando superar la visión fragmentada y física del territorio.</li> </ul>
Guía metodológica para la formulación del POT urbano	1996	Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC	Carácter: técnico-metodológico. Objetivo: Desarrollar un marco metodológico para el diagnóstico, formulación y evaluación de los datos para áreas urbanas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construye un marco general sobre los aspectos básicos del ordenamiento urbano.</li> <li>• Propone una metodología para la planeación de las ciudades.</li> <li>• Su enfoque es netamente urbano, aún no considera el contexto integral del territorio municipal.</li> </ul>
Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial	1997 (julio 18)	Congreso de la República. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Ministerio de Desarrollo Económico. Ministerio del Medio Ambiente. (Gobierno liberal de Ernesto Samper)	Carácter: jurídico y reglamentario. Objetivo: Modificar la Ley 9 de 1989 de Reforma Urbana y la Ley 2 de 1991, y dictar otras disposiciones sobre desarrollo territorial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualiza la Ley 9 de 1989.</li> <li>• Define los principios del ordenamiento territorial: función social y ecológica de la propiedad, prevalencia del interés general sobre el particular, y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios derivados del desarrollo urbano.</li> <li>• Incorpora y reglamenta los Planes de Ordenamiento Territorial –POT–: tipos, contenidos, componentes, vigencias y alcances para la revisión y ajuste.</li> <li>• Establece las normas urbanísticas – estructurales, generales y complementarias– y sus contenidos.</li> <li>• Establece la obligación a los municipios de formular los POT.</li> <li>• Incorpora la figura del <b>Expediente Urbano</b> (Artículo 112).</li> <li>• Incorpora los planes parciales.</li> <li>• Incorpora implícitamente un régimen de gestión</li> </ul>

				del suelo a través de los instrumentos que desarrolla.
Bases conceptuales y guía metodológica para la formulación del POT departamental	1997	Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC	Carácter: conceptual, técnico y metodológico. Objetivo: Indicar la base conceptual y los procedimientos metodológicos básicos para realizar diagnósticos situacionales y la prospección de alternativas en el ordenamiento territorial de los Departamentos en Colombia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construye un marco general sobre el desarrollo y el ordenamiento territorial en Colombia y en la escala departamental.</li> <li>• Propone una metodología para el ordenamiento territorial departamental.</li> <li>• Propone lineamientos conceptuales y estrategias metodológicas para la planificación del uso de la tierra.</li> <li>• Propone algunos lineamientos básicos para comprender la competitividad, el desarrollo social, la gobernabilidad, la participación ciudadana y la gestión del POT.</li> <li>• Tiene un fuerte énfasis ambiental en detrimento de aspectos urbanos y la relación entre estos.</li> </ul>
Guía metodológica para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial municipal	1997 (julio)	Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC	Carácter: conceptual, técnico y metodológico. Objetivo: Indicar la base conceptual y los procedimientos metodológicos básicos para realizar diagnósticos situacionales y la prospección de alternativas en el ordenamiento territorial de los Municipios en Colombia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construye un marco general sobre los aspectos básicos del ordenamiento territorial, y sobre la relación entre planeación, ordenamiento territorial y municipio.</li> <li>• Propone una metodología para la formulación de los planes de ordenamiento territorial. Aunque intenta ser una metodología integral que se aborda desde diferentes dimensiones del territorio, prevalece el énfasis ambiental.</li> <li>• La metodología propuesta tiene mayor desarrollo en la fase de diagnóstico.</li> <li>• Propone los procedimientos para la implementación de los POT.</li> <li>• Visibiliza la importancia de los Sistemas de Información Geográfica –SIG– en los procesos de ordenamiento territorial que para la época apenas estaban en formación en Colombia.</li> <li>• Se constituye en una fuente obligada de consulta para la formulación de los POT, principalmente en la etapa de diagnóstico.</li> </ul>
Decreto Nacional 151 de 1998	1998 (enero 22)	Ministerio de Desarrollo Económico (Gobierno liberal de Ernesto Samper)	Carácter: jurídico y reglamentario. Objetivo: Dictar reglas relativas a los mecanismos que hacen viable la compensación en tratamiento de conservación mediante la transferencia de derechos de construcción y desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumentos de gestión y financiación y licencias y sanciones urbanas.</li> <li>• Define, tipifica y reglamenta los derechos de construcción y desarrollo, y establece los parámetros su transferencia.</li> </ul>
Decreto Nacional 879 de 1998	1998 (mayo 13)	Ministerio de Desarrollo Económico (Gobierno liberal de Ernesto Samper)	Carácter: jurídico y reglamentario. Objetivo: Reglamentar las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamenta las disposiciones referidas al ordenamiento del territorio municipal y distrital: obligatoriedad, definición, prioridades y participación democrática.</li> <li>• Reglamenta las disposiciones referidas a los planes de ordenamiento territorial: definición, componentes, contenidos, programa de ejecuciones y vigencias.</li> <li>• Reglamenta la presentación de los planes de ordenamiento territorial: proceso de planificación, documento técnico de soporte, documento resumen y acuerdo que adopta el plan.</li> <li>• Define la vigencia de los Planes de Ordenamiento Territorial (tres periodos constitucionales de las administraciones municipales, es decir, 12 años) (Artículo 8).</li> <li>• Establece las etapas de formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial: preliminar, diagnóstico, formulación, implementación y</li> </ul>

*Diseño metodológico de seguimiento al Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín para el control político por parte del Concejo Municipal*  
**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, SEDE MEDELLÍN**

				<p>seguimiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En cuanto a la etapa de evaluación y seguimiento dice que <i>"se desarrollará de manera permanente a lo largo de la vigencia del Plan de Ordenamiento con la participación de todas las partes interesadas y en especial del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial (...)"</i> (Artículo 27°).</li> <li>• Reglamenta la adopción de los planes haciendo</li> <li>• Reglamenta la adopción de la norma urbanística general (regulación de los aprovechamientos, cesiones específicas y volumetrías básicas para la totalidad del suelo urbano, de expansión urbana y suburbano), su revisión sólo podrá hacerse en la revisión del componente urbano del plan, excepto en el caso de la formulación de planes parciales y unidades de actuación urbanística.</li> <li>• Incorpora y reglamenta la figura del Consejo Consultivo de Ordenamiento como "instancia asesora de la administración municipal o distrital en materia de ordenamiento territorial, que deberán conformar los alcaldes de municipios con población superior a los treinta mil (30.000) habitantes. Estará integrado por funcionarios de la administración y por representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas con el desarrollo urbano. Así mismo los curadores urbanos forman parte de este consejo en las ciudades donde exista esta institución (Artículo 31°).</li> </ul>
Decreto Nacional 1504 de 1998 – espacio público	1998 (agosto 4)	Ministerio de Desarrollo Económico (Gobierno liberal de Ernesto Samper)	<p>Carácter: jurídico, reglamentario y gestión institucional.                  Objetivo: Reglamentar el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Define y reglamenta el espacio público en término de su naturaleza, función, competencias del Estado, contenidos e inventario de elementos constitutivos y su desarrollo en los POT</li> <li>• Reglamenta el manejo del espacio público en cuanto a la gestión institucional (funciones que le corresponden a los diferentes entes institucionales).</li> </ul>
<p>Serie de documentos técnicos agrupados bajo el título de Procesos de aplicación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aproximación conceptual.</li> <li>• Lineamientos para el ordenamiento territorial departamental.</li> <li>• Esquemas de ordenamiento territorial.</li> <li>• Guía metodológica para el expediente urbano.</li> <li>• Orientaciones generales para la formulación de planes de ordenamiento</li> </ul>	1998	<p>Ministerio de Desarrollo Económico. Viceministerio de Desarrollo Urbano. Dirección de Espacio Público, Ordenamiento Territorial y Urbano. (Gobierno liberal de Ernesto Samper)</p>	<p>Carácter: conceptual, técnico y metodológico.                  Objetivo: Contribuir a la construcción de elementos conceptuales y metodológicos para implementar el ordenamiento territorial en diferentes escalas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propone algunos lineamientos metodológicos iniciales para apoyar técnicamente a los Municipios, a los Departamentos y a las Áreas Metropolitanas en sus procesos de ordenamiento territorial.</li> <li>• Tuvo poca aplicación.</li> </ul>

territorial metropolitano. • Referencias legales al espacio público.				
Guía simplificada para la elaboración del Pla de Ordenamiento Territorial municipal. (CONVENIO IGAC – PROYECTO CHECUA - CAR - GTZ – KFW).	1998	Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC , CORPORACIÓN Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, Agencia De Cooperación Alemana Al Desarrollo –GTZ, KFW, GTZ.	Carácter: conceptual, técnico y metodológico. Objetivo: Contribuir a la construcción colectiva de la planeación y ordenamiento territorial para alcanzar un modelo territorial local, regional y nacional sostenible, coherente y articulado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construye un marco conceptual que responde a algunas preguntas acerca del conocimiento del Ordenamiento Territorial: ¿Para qué sirve?, ¿Cuál es su alcance o resultado?, ¿Qué beneficios obtiene el municipio? y ¿Cuáles son sus relaciones con otros planes?</li> <li>• Construye un marco jurídico e institucional indicando las principales normas constitucionales, legales y reglamentarias que rigen la planeación y el ordenamiento territorial municipal, así como las competencias de las instituciones implicadas.</li> <li>• Desarrolla un marco metodológico para la formulación del POT.</li> <li>• Aplica la metodología al municipio de Tausa (Cundinamarca).</li> </ul>
Decreto Nacional de 1999	1999 (enero 21)	Ministerio del Interior. Ministerio de Desarrollo Económico. (Gobierno conservador de Andrés Pastrana)	Carácter: jurídico y reglamentario. Objetivo: Reglamentar la Ley 388 de 1997 en la formulación y adopción de los POT en su primera versión.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establece que <i>"Cuando los municipios o distritos no hayan formulado y adoptado los planes de ordenamiento territorial conforme a lo dispuesto en la Ley 388 de 1997, [refiriéndose a la primera versión de planes de ordenamiento territorial en 1999] los gobernadores darán instrucciones a las oficinas de planeación de los departamentos respectivos para que, en coordinación con los municipios o distritos correspondientes, acometen su elaboración, siguiendo los procedimientos de concertación y aprobación establecidos en la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios"</i>. (Artículo 1°).</li> <li>• Establece el plazo para la formulación y adopción de los POT en su primera versión.</li> <li>• Establece las transiciones mientras se adoptan los primeros planes <i>"Artículo 3°. Mientras se expiden los planes de ordenamiento territorial de los municipios y distritos, las licencias urbanísticas continuarán expidiéndose de conformidad con los planes de desarrollo, los planes maestros de infraestructura, los códigos de urbanismo y normas urbanísticas vigentes en las materias correspondientes"</i>.</li> </ul>
Ley 507 de 1999	1999 (julio 28)	Ministerio del Interior (Gobierno conservador de Andrés Pastrana)	Carácter: jurídico y reglamentario. Objetivo: Modificar la Ley 388 de 1997.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prorroga el plazo máximo establecido en el artículo 23 de la Ley 388 de 1997, para que los municipios y distritos formulen y adopten los planes y esquemas de ordenamiento territorial (POT) en su primera versión, plazo que se extendió hasta el 31 de diciembre de 1999.</li> <li>• Reglamenta parcialmente el Cabildo Abierto que celebran los Concejos Municipales previo al estudio y análisis de los Planes de Ordenamiento Territorial.</li> <li>• <i>"Los municipios y distritos podrán contratar créditos blandos para preinversión en el sector de planeación y servir la deuda con recursos de las transferencias de los ingresos corrientes de la nación (ICN), provenientes del 20% de libre destinación en otros sectores, en la respectiva vigencia"</i> (Artículo 3).</li> </ul>
Decreto Nacional 932 de 2002 revisión y ajuste de los POT, revisiones	2002 (mayo 10)	Ministerio de Desarrollo Económico (Gobierno	Carácter: jurídico y reglamentario. Objetivo: Reglamentar parcialmente a la Ley 388 de	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Define la oportunidad y viabilidad de las revisiones de los POT.</li> <li>• Establece algunas disposiciones para la revisión y ajuste de los POT como: el término para proponer</li> </ul>

excepcional y extraordinaria		conservador de Andrés Pastrana)	1997 en lo referido a las revisiones de los POT.	<p>la revisión, el procedimiento para aprobar y adoptar las revisiones, los documentos que deben hacer parte de ésta y cuando se puede adoptar por decreto.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establece las <i>revisiones excepcionales</i> a las normas urbanísticas de carácter estructural o general de los planes de ordenamiento territorial que tienen por objeto asegurar el logro de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes general y urbano de los planes; éstas podrán emprenderse en cualquier momento siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación (Parágrafo del Artículo 2).</li> <li>• Incorpora las revisiones extraordinarias.</li> </ul>
Decreto Nacional 1337 de 2002	2002 (junio 29)	Ministerio de Desarrollo Económico (Gobierno conservador de Andrés Pastrana)	Carácter: jurídico y reglamentario. Objetivo: Reglamentar la Ley 388 de 1997 y el Decreto-ley 151 de 1998, en relación con la aplicación de compensaciones en tratamientos de conservación mediante la transferencia de derechos de construcción y desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Define las compensaciones en el tratamiento de conservación.</li> <li>• Reglamenta la Compensaciones mediante transferencia de derechos de construcción y desarrollo.</li> <li>• Establece otros mecanismos para el pago de compensaciones que se pueden utilizar de manera alternativa o complementaria como la asimilación de los inmuebles a los estratos 1 o 2 para efectos del pago del impuesto predial y demás gravámenes municipales y la asignación de tarifas reducidas de impuesto predial (Artículo 3).</li> <li>• Define las condiciones para el pago de las compensaciones.</li> </ul>
Ley 810 de 2003	2003 (junio 13)	Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Gobierno de Álvaro Uribe)	Carácter: jurídico y reglamentario. Objetivo: Modificar la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modifica lo que dice la Ley 388 de 1997 en materia de: infracciones y sanciones urbanísticas, y adecuaciones a las normas; restitución de elementos del espacio público, principios de favorabilidad, procesos de legalización y regularización urbanística, obligación de notarios y registradores, licencias para cerramientos de obra y reparaciones locativas.</li> <li>• Reglamenta algunas actuaciones de los curadores urbanos.</li> </ul>
Decreto Nacional 2079 de 2003	2003 (julio 25)	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Gobierno de Álvaro Uribe)	Carácter: jurídico y reglamentario. Objetivo: Reglamentar el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 que establece el procedimiento para la revisión y ajuste de los POT.	<i>"Artículo 1º. Procedimiento para aprobar las revisiones. Las revisiones y ajustes a los Planes de Ordenamiento Territorial a que hace referencia el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, se someterán a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997".</i>
Decreto Nacional 2201 de 2003	2003 (agosto 5)	Ministerio del Interior y de Justicia. Ministerio de Minas y Energía. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Ministerio de Transporte (Gobierno de Álvaro Uribe)	Carácter: jurídico y reglamentario. Objetivo: Reglamentar el artículo 10 de la Ley 388 de 1997.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Artículo 1º. Los proyectos, obras o actividades considerados por el legislador de utilidad pública e interés social cuya ejecución corresponda a la Nación, podrán ser adelantados por esta en todo el territorio nacional, de manera directa o indirecta a través de cualquier modalidad contractual, previa la expedición de la respectiva licencia o del correspondiente instrumento administrativo de manejo y control ambiental por parte de la autoridad ambiental correspondiente.</i></li> <li>• <i>Artículo 2º. Los planes, planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial de los municipios y distritos en ningún caso serán oponibles a la ejecución de proyectos, obras o actividades a los que se refiere el artículo primero del presente decreto.</i></li> <li>• <i>Artículo 3º. La decisión sobre la ejecución de los</i></li> </ul>

				<i>proyectos, obras o actividades a que se refiere el artículo primero, deberán ser informados por la autoridad correspondiente al municipio o distrito en cuya jurisdicción se pretenda realizar.</i>
Ley 902 de 2004	2004 (julio 26)	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Gobierno de Álvaro Uribe)	Carácter: jurídico y reglamentario. Objetivo: Adicionar algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y dictar otras disposiciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modifica el Artículo 15 de la Ley 388 de 1997 en cuanto a las normas estructurales, generales y complementarias (Artículo 1°).</li> <li>• Modifica el Artículo 28 de la Ley 388 de 1997 en cuanto a las vigencias de revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial (Artículo 2°).</li> </ul>
Guía Metodológica 1. Información práctica para formulación de Planes de Ordenamiento Territorial (Serie Planes de Ordenamiento Territorial)	2004 (agosto)	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial; Dirección de Desarrollo Territorial	Carácter: conceptual y metodológico. Objetivo: Formular los lineamientos conceptuales para el procedimiento técnico y metodológico que guíen la formulación de los planes de ordenamiento territorial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construye un marco conceptual con base en las siguientes preguntas: ¿Qué es un Plan de Ordenamiento Territorial?, ¿Qué municipios deben tener Plan de Ordenamiento Territorial?, ¿Qué es importante tener en cuenta para hacer el POT?, ¿Qué aspectos son determinantes para la elaboración del POT?, ¿Cómo es el proceso de elaboración de un POT?, ¿De cuánto tiempo dispone el municipio para concertar el POT?, ¿Por qué es bueno tener POT?, ¿Qué pasa si un municipio no adopta el POT?, ¿Qué es el Plan de Asistencia Técnica a municipios para Planes de Ordenamiento Territorial?, ¿Qué municipios pueden solicitar asistencia técnica?, ¿Cómo ayuda el ministerio a los municipios que no han adoptado el POT?</li> <li>• Enumera el listado de las Guías Metodológicas de Desarrollo Territorial.</li> </ul>
Guía Metodológica 2. Revisión y Ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial (Serie Planes de Ordenamiento Territorial)	2004 (agosto)	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial; Dirección de Desarrollo Territorial	Carácter: técnico y metodológico. Objetivo: Formular los lineamientos conceptuales, metodológicos e instrumentales que guíen la revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construye un marco general jurídico y técnico para los procesos de revisión y ajuste de los POT.</li> <li>• Establece el seguimiento y evaluación del plan como condición para la revisión y ajuste de los POT.</li> <li>• Define la documentación y los estudios técnicos necesarios para la revisión y ajuste de los POT tanto la documentación mínima como el documento de seguimiento y evaluación.</li> <li>• Define el procedimiento para la revisión y ajuste de los POT.</li> <li>• Sintetiza el marco jurídico para la revisión y ajuste de los POT.</li> </ul>
Decreto Nacional 4002 de 2004. Revisión Planes de Ordenamiento Territorial	2004 (noviembre 30)	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Gobierno de Álvaro Uribe)	Carácter: jurídico y reglamentario. Objetivo: Reglamentar los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Define usos de alto impacto urbano y reglamenta su reordenamiento dentro de los procesos de revisión y ajuste de los POT.</li> <li>• Reglamenta la modificación excepcional de normas urbanísticas.</li> <li>• Reglamenta el procedimiento para aprobar y adoptar las revisiones de los POT, los documentos que deben hacer parte de éstas y establece cuando se pueden adoptar los POT por decreto.</li> </ul>
Guía Metodológica para la implementación del Expediente Municipal	2004	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con la coordinación de la Dirección de Desarrollo Territorial	Carácter: metodológico. Objetivo: Formular lineamientos metodológicos básicos para la formulación e implementación del Expediente Municipal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retomar elementos básicos del ordenamiento territorial para sustentar la importancia del Expediente Municipal como herramienta para el seguimiento y la toma de decisiones.</li> <li>• Construye un marco conceptual con base en las siguientes preguntas: ¿Qué es el Expediente Municipal?, ¿Para qué se hace el Expediente Municipal? y ¿Quién es el responsable de conformar el Expediente Municipal?</li> <li>• Construye un marco metodológico con base en las siguientes preguntas: ¿Cómo se conforma el Expediente Municipal? y ¿Qué tipo de información requiere el Expediente Municipal?</li> <li>• En el año 1998 se formuló una primera versión</li> </ul>

				de la guía por parte de la Dirección de Espacio Público, Ordenamiento Territorial y Urbano del Ministerio de Desarrollo Económico del Viceministerio de Desarrollo Urbano.
Decreto Nacional 564 de 2006	2006 (febrero 24)	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Gobierno de Álvaro Uribe)	Carácter: jurídico y reglamentario. Objetivo: Reglamentar las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos; a la legalización de asentamientos humanos constituidos por viviendas de interés social, y expedir otras disposiciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Define, tipifica y reglamenta las licencias de urbanismo y construcción, y establece los procedimientos aplicables para su expedición.</li> <li>Define y reglamenta el reconocimiento de la existencia de edificaciones, y establece los procedimientos aplicables a éste.</li> <li>Define y reglamenta la naturaleza del curador urbano, y el proceso de designación.</li> <li>Incorpora una figura institucional y de gestión muy importante en la medida que el curador urbano ejerce una función pública para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigente, a través del otorgamiento de licencias de parcelación, urbanización, subdivisión y de construcción.</li> <li>Reglamenta la vigilancia y el control del cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de los curadores urbanos.</li> <li>Establece los parámetros para las expensas por los trámites ante los curadores urbanos.</li> <li>Define y reglamenta la legalización de asentamientos humanos.</li> </ul>
Decreto Nacional 2181 de 2006 formulación de planes parciales	2006 (junio 29)	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Gobierno de Álvaro Uribe)	Carácter: jurídico y reglamentario. Objetivo: Reglamentar parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y dictar otras disposiciones en materia urbanística.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Define y reglamenta los planes parciales y las unidades de actuación urbanística.</li> <li>Establece el procedimiento y los mecanismos para la formulación, concertación, consulta y adopción de los planes parciales.</li> </ul>
Decreto 3600 de 2007 lineamientos para el ordenamiento rural	2007 (septiembre 20)	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Gobierno de Álvaro Uribe)	Carácter: jurídico y reglamentario. Objetivo: Reglamentar las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Complementa a la Ley 388 de 1997 en términos de ordenamiento rural.</li> <li>Establece normas estructurales y generales para el ordenamiento rural como: creación de las categorías del suelo rural (desarrollo restringido y protección, ésta última también aplica a suelo urbano y de expansión urbana), incorpora las unidades de planificación rural como instrumento de planeamiento intermedio del suelo rural, reglamenta los centros poblados rurales, formula los lineamientos para el ordenamiento básico del suelo rural suburbano, incorpora el umbral máximo de suburbanización y la unidad mínima de actuación para parcelaciones campestres, define los criterios para la asignación de usos suburbanos, reglamenta los corredores viales suburbanos, define lineamientos para la reglamentación de los usos comerciales, de servicios e industriales en suelo suburbano.</li> </ul>
Decreto Nacional 1469 de 2010	2010 (abril 30)	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Gobierno de Álvaro Uribe)	Carácter: jurídico y reglamentario. Objetivo: Reglamentar las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modifica el Decreto Nacional 564 de 2006.</li> <li>Define, tipifica y reglamenta las licencias de urbanismo y construcción, y establece los procedimientos aplicables para su expedición.</li> <li>Define y reglamenta el reconocimiento de la existencia de edificaciones, y establece los procedimientos aplicables a éste.</li> <li>Reglamenta la función pública que desempeñan los curadores urbanos.</li> <li>Reglamenta la vigilancia y el control del</li> </ul>

				<p>cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de los curadores urbanos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establece los parámetros para las expensas por los trámites ante los curadores urbanos.</li> <li>• Establece las Comisiones de Veeduría de las Curadurías Urbanas, define su conformación y reglamenta su implementación.</li> <li>•</li> </ul>
Ley 1454 de 2011 – Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial	2011 (junio 28)	Congreso de la República de Colombia, Ministerio del Interior y de Justicia (Gobierno de Juan Manuel Santos)	<p>Carácter: jurídico, orgánico. Objetivo: Dictar normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y modificar otras disposiciones en la misma materia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conceptualiza sobre el ordenamiento territorial y define sus principios rectores: Soberanía y unidad nacional, autonomía, descentralización, integración, regionalización, sostenibilidad, participación, solidaridad y equidad territorial, diversidad, gradualidad y flexibilidad, prospectiva, paz y convivencia, asociatividad, responsabilidad y transparencia, equidad social y equilibrio territorial, economía y buen gobierno, y multiétnicidad.</li> <li>• Reglamenta el marco institucional del ordenamiento territorial, establece la conformación y funciones de las comisiones de ordenamiento territorial –COT– de escalas nacional, departamental y municipal o distrital.</li> <li>• Incorpora los esquemas asociativos territoriales de ordenamiento territorial que son de escala supramunicipal e intentan superar el ordenamiento municipalista generado con la implementación de la Ley 388 de 1997.</li> <li>• Establece las competencias de los distintos entes territoriales en materia de ordenamiento territorial.</li> <li>• Establece las regiones administrativas y de planificación.</li> </ul>
Decreto Nacional 3680 de 2011	2011 (4 de octubre)	Ministerio del Interior. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Departamento Nacional de Planeación. (Gobierno de Juan Manuel Santos)	<p>Carácter: jurídico y reglamentario. Objetivo: Reglamentar la Ley 1454 de 2011</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamenta las Comisiones de Ordenamiento Territorial nacional, regional y municipales o distritales: definición, conformación, reuniones, funciones, secretaría técnica y sus responsabilidades (de orden logístico, técnico y de seguimiento).</li> <li>• A nivel nacional la secretaría técnica recae en el DNP, sus responsabilidades de seguimiento son: <i>"1) Apoyar a la COT en la definición de indicadores y mecanismos de seguimiento al ordenamiento territorial, a las políticas, instrumentos y mecanismos establecidos en la ley. 2) Promover la creación de un observatorio del ordenamiento territorial que cuente con información que permita soportar técnicamente las evaluaciones, las revisiones y las sugerencias que se formulen al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio. Y 3) Hacer seguimiento a los esquemas asociativos territoriales y proponer su fortalecimiento"</i> (Artículo 7).</li> </ul>
Lineamientos para el proceso de ordenamiento territorial departamental. Contenidos básicos	2013	Secretaría Técnica COT Nacional. Comité Especial Interinstitucional	<p>Carácter: metodológico. Objetivo: <i>"Motivar el desarrollo de procesos de ordenamiento territorial que requiere el país y sus regiones, que sean de carácter flexible y que reconozcan las diversas</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Define la importancia del ordenamiento territorial departamental y su marco normativo.</li> <li>• Retoma las competencias de los Departamentos según la LOOT.</li> <li>• Conceptualiza, y establece los objetivos y alcances del proceso de Ordenamiento Territorial Departamental.</li> </ul>

		<p><i>dinámicas territoriales y las capacidades institucionales diferenciales para liderar este tipo de ejercicios. Así mismo se ha considerado su carácter integral ante las necesidades y desafíos actuales de avanzar en la articulación e interrelación de procesos e instrumentos de planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial” (2013:7).</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establece las directrices y las relaciones entre el ordenamiento territorial departamental y municipal.</li> <li>• Establece una estructura y contenidos básicos para abordar el proceso de ordenamiento territorial departamental.</li> </ul>
--	--	---	---

Fuente: Alzate (2015) [Documento inédito].

## 1.2.2 Algunas metodologías para el seguimiento al POT

### 1.2.2.1 Metodología del IGAC

Como se dijo anteriormente, el IGAC es una de las instituciones que mayores aportes ha hecho en materia metodológica para la formulación y revisión de los planes de ordenamiento territorial. La Guía metodológica para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial municipal, publicada en julio de 1997 que es de carácter conceptual, técnico y metodológico, tiene como objetivo indicar la base conceptual y los procedimientos metodológicos básicos para realizar diagnósticos situacionales y la prospección de alternativas en el ordenamiento territorial de los Municipios en Colombia.

Los principales rasgos de esta guía son:

- Construye una visión sistémica del territorio.
- Construye un marco general sobre los aspectos básicos del ordenamiento territorial, y sobre la relación entre planeación, ordenamiento territorial y municipio.
- Propone una metodología para la formulación de los planes de ordenamiento territorial. Aunque intenta ser una metodología integral que se aborda desde diferentes dimensiones del territorio, prevalece el énfasis ambiental.
- La metodología propuesta tiene mayor desarrollo en la fase de diagnóstico.
- Propone los procedimientos para la implementación de los POT.
- Visibiliza la importancia de los Sistemas de Información Geográfica –SIG– en los procesos de ordenamiento territorial que para la época apenas estaban en formación en Colombia.

Esta guía se constituye en una fuente obligada de consulta para la formulación de los POT, principalmente en la etapa de diagnóstico.

### 1.2.2.2 Expediente municipal

La Ley 388 de 1997 –Ley de Desarrollo Territorial– en su Artículo 112 establece el Expediente Urbano, o Expediente Municipal como más tarde será llamado por la metodología que lo

desarrolla formulada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial bajo la coordinación de la Dirección de Desarrollo Territorial. Según esta ley, el Expediente Urbano tiene como objetivo *“contar con un sistema de información urbano que sustente los diagnósticos y la definición de políticas, así como la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento espacial del territorio por parte de los diferentes niveles territoriales”*, y en cuanto a los contenidos que debe tener define que *“los municipios y distritos deberán organizar un expediente urbano, conformado por documentos, planos e información georreferenciada, acerca de su organización territorial y urbana”*.

En el mismo Artículo 112 se dice que el Gobierno Nacional, bajo la dirección del Ministerio de Desarrollo Económico, organizará y mantendrá un sistema de información sobre suelo, vivienda, servicios públicos domiciliarios, espacio público, transporte urbano y equipamientos colectivos; que además, incluirá un banco de experiencias sobre el desarrollo de operaciones urbanas de impacto y sobre la aplicación de los instrumentos contenidos tanto en la Ley 388 como en la Ley 9 de 1989.

En el año 2004, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con la coordinación de la Dirección de Desarrollo Territorial formuló una Guía Metodológica para la implementación del Expediente Municipal. El objetivo de ésta es formular lineamientos metodológicos básicos para la formulación e implementación del Expediente Municipal. Sus principales características son que retoma elementos básicos del ordenamiento territorial para sustentar la importancia del Expediente Municipal como herramienta para el seguimiento y la toma de decisiones; construye un marco conceptual y un marco metodológico para la formulación del Expediente Municipal.

### **1.2.3 Metodología usada en la revisión y ajuste al POT 2014**

La revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, en su vigencia de largo plazo, se desarrolló bajo un diseño metodológico propio propuesto desde el mismo proceso de revisión bajo la consideración de cinco premisas: 1) la multiescalaridad supra e intramunicipal que se expresó en ámbitos territoriales para abordar la lectura e interpretación del territorio municipal y regional; 2) el carácter estratégico que fortalece la visión del largo plazo y la priorización de intervenciones urbanas; 3) la flexibilidad tanto en la incorporación de estrategias e instrumentos durante el proceso de diseño metodológico como desde la aproximación a través de múltiples escalas territoriales o ámbitos; 4) la capacidad de articulación con los procesos técnicos anteriores o simultáneos que pueden tributar a la revisión del POT; y 5) su sintetismo mediante un diseño metodológico que se supone concebido bajo la simplificación normativa, instrumental y procedimental.

El diseño metodológico desarrollado en la revisión y ajuste del POT entre los años 2012 y 2014 se propuso bajo una visión sistémica del territorio que permitiera una comprensión compleja del mismo para ordenar las actividades y funciones que hacen parte de su configuración. En la revisión, el sistema territorial fue definido como el conjunto de elementos bióticos y abióticos, los atributos, las relaciones y las dinámicas del territorio municipal incluyendo las relaciones

funcionales que son propias a su evolución histórica; un sistema abierto de múltiples intercambios con otros territorios a escala regional.

En términos de la metodología, el sistema territorial se expresa bajo la forma de un análisis matricial que estudia el territorio a partir de ámbitos (sistemas territoriales integrales) y ejes temáticos (sistemas territoriales sectoriales) mediante múltiples modos de agregación y divisibilidad se pueden establecer formas de relacionamiento y lecturas del territorio: 1) entre ámbitos territoriales, 2) entre ejes temáticos, o 3) entre ámbitos y ejes temáticos. Además, en un escenario de análisis más amplio se puede revisar la situación global del sistema territorial municipal o de uno de los subsistemas resultantes (combinatorias entre ámbitos y ejes territoriales) con 1) los cambios territoriales sucedidos entre 1999 y 2012, 2) la coherencia normativa en el mismo período, o 3) con la articulación de los estudios técnicos que determinan, desarrollan, complementan o contradicen el POT.

Las principales características de esta revisión son:

- Corresponde a la vigencia de largo plazo donde se puede revisar todos los contenidos del POT incluyendo las normas estructurales, pero no se trata de un nuevo plan. Por lo tanto, el modelo de ocupación territorial se revisó y ajustó, y no se cambió por un nuevo modelo.
- Tiene como intención superar las metodologías mecanicistas y predictivas a partir de la implementación de una metodología propia que parta de la lectura de la complejidad del territorio de Medellín y su entorno regional bajo un enfoque matricial sistémico de múltiples interacciones.
- Incorpora cuestiones transversales al territorio y de urgentes revisión como el cambio climático y el mercado inmobiliario.
- El plan se formula como instrumento negociador.
- Posiciona la gestión del suelo como un punto crítico en la construcción de un proyecto territorial colectivo.
- Adopta un enfoque estratégico que le confiere al plan la capacidad de apuntar a lo estructural desde la estabilidad de un marco normativo legible siendo a la vez flexible y ágil.
- Instauro la dialéctica del plan y el proyecto para promover los procesos de intervención en el territorio.

*“El Plan de Ordenamiento Territorial apunta a definir las reglas de juego para la distribución de los recursos ligados al desarrollo urbano, precisar el alcance de la actuación estatal en relación con los procesos territoriales, contribuir a la inclusión social garantizando el acceso equitativo al suelo urbanizado y asigna el conjunto de responsabilidades a la propiedad para cristalizar el interés colectivo. En consecuencia, la propuesta metodológica le apunta a definir los asuntos conceptuales y procedimentales claves para apuntar a este propósito. Esta metodología se sintetiza en la siguiente figura:”*

Figura 2. Matriz de análisis sistémico territorial

ÁMBITOS TERRITORIALES	EJES TEMÁTICOS
REGIONAL-METROPOLITANO	DINAMICA POBLACIONAL CAMBIO CLIMÁTICO Y GESTION DEL RIESGO MERCADO INMOBILIARIO / D.L.O. ECONOMICO ESTRUCTURA ECOLOGICA PRINCIPAL SISTEMA DE ESPACIO PUBLICO DE ESPARCIMIENTO Y ENCUENTRO SISTEMA DE EQUIPAMIENTOS SISTEMA DE MOVILIDAD SISTEMA DE SERVICIOS PÚBLICOS PATRIMONIO SISTEMA DE CENTRALIDADES VIVIENDA Y HABITAT USOS DEL SUELO TRATAMIENTOS E INTERVENCIONES APROVECHAMIENTOS Y OBLIGACIONES INSTRUMENTOS DE GESTION DEL SUELO
MUNICIPAL	
RURAL	
BORDE RURAL	
BORDE URBANO	
LADERA URBANA	
RÍO	
	ATRIBUTOS TERRITORIALES DINAMICAS TRANSVERSALES FACTORES NORMATIVOS

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación de Medellín -DAP-, 2013.

### 1.3 Justificación del seguimiento al POT por parte del Concejo Municipal

En el marco del ordenamiento territorial de Medellín, el año 2014 finalizó con la aprobación de la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio bajo el Acuerdo 268 de 2014, luego de atravesar por un proceso legalmente establecido de evaluación, formulación, consultas y concertaciones. Por el carácter de esta revisión, se aprobaron cambios estructurales para el ordenamiento y la gestión del municipio que tienen a futuro importantes apuestas territoriales en la conformación del modelo de ordenamiento territorial, inicialmente programado para ser alcanzado en un horizonte de doce (12) como lo establecen las disposiciones legales vigentes en materia de ordenamiento territorial.

En este sentido, el Concejo Municipal dentro de sus funciones de control político puede emprender un seguimiento priorizado a la ejecución del POT, revisando los acuerdos que quedaron pendientes.

## 2 DISEÑO METODOLÓGICO

### 2.1 Marco general

#### 2.1.1 Objetivos

##### 2.1.1.1 Objetivo general

Diseñar una metodología que le permita al Concejo Municipal de Medellín hacer seguimiento priorizado a las principales decisiones normativas del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín; entendiéndose como aquellas decisiones que producirán los mayores impactos territoriales.

En el segundo semestre del año 2015 se hará una aplicación de manera experimental en mejoramiento integral barrial (informalidad) y macroproyecto (formalidad) – del Río.

El diseño metodológico se construirá desde la perspectiva de dos dimensiones territoriales: jurídico-institucional, y urbanística y ambiental.

**2.1.1.2 Objetivos específicos**

1. Formular una estrategia conceptual y metodológica para analizar las incidencias de las decisiones del ordenamiento territorial sobre el suelo en materia de los principios de equidad, sostenibilidad y participación en el modelo de ocupación territorial que produce.
2. Analizar la relación entre el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín con el Plan de Desarrollo Municipal “Medellín un hogar para la vida”, correspondiente a la vigencia 2012-2015.
3. Formular un sistema indicadores sociales y urbanísticos de seguimiento para un macroproyecto y los polígonos de mejoramiento integral que tengan una que a futuro puedan ser replicados en otros proyectos por el Concejo.

**2.1.2 Estrategias**

1. Revisión de los principios del POT a través de 2 proyectos emblemáticos de éste: el Macroproyecto del Río y el Macroproyecto de borde (Jardín circunvalar). Estos proyectos requieren instrumentos de planificación, gestión y financiamiento para su implementación, es decir, son transversales a las normas urbanísticas estructurales, generales y complementarias del suelo urbano.
2. Proyección de los escenarios posibles que se pueden derivar de la norma actual.
3. Revisar los posibles impactos en términos de la distribución del presupuesto, el aumento del valor del suelo, la cobertura del déficit de vivienda social, la generación de EP y EQ teniendo en cuenta la distribución del ámbito de reparto (déficit por comunas).

**2.2 Opción metodológica para el seguimiento al POT por parte del Concejo Municipal**

**2.2.1 Enfoque principialista<sup>2</sup>**

<sup>2</sup> Rincón (2015). Fundamentación teórica del curso Regulación y Gestión Territorial [Documento inédito]. Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, Escuela de Planeación Urbano-Regional.

Un enfoque principialista implica que el ordenamiento territorial se fundamenta en unos principios constitucionales y de su propio marco jurídico para su formulación, aprobación y ejecución. Para efectos del presente trabajo, que tiene como propósito el diseño de una metodología para el seguimiento al POT por parte del Concejo de Medellín como parte de sus funciones de control político, se toma el enfoque principialista fundamentado bajo tres premisas: 1) permite hacer una valoración de justicia del ordenamiento territorial en la sociedad; 2) representa los fundamentos de las garantías del ordenamiento territorial establecidas desde la Constitución –salud, saneamiento ambiental, vivienda digna, recreación, espacio público y propiedad, etc.–; y 3) facilita hacer una lectura ética del ejercicio y la práctica del ordenamiento territorial bajo el nuevo enfoque de los sistemas institucionales y de gestión que establece el Acuerdo 48 de 2014 por el cual se aprueba la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Medellín.

### ***2.2.2 Estrategia general –estudio comparado– norma / territorio***

La estrategia general consiste en hacer un estudio comparado en dos territorios reglamentados por macroproyectos, según el Acuerdo 48 de 2014; en estos se hará un comparativo entre las intenciones normativas de la planeación con la dinámica territorial para identificar algunos equilibrios y contradicciones entre la práctica normativa y la realidad.

Los macroproyectos se consideran como instrumentos clave de comparación porque 1) permiten una lectura transversal de las normas urbanísticas –estructurales, generales y complementarias– definidas por el POT; 2) tienen una alta incidencia potencial en la proyección y consecución del modelo de ocupación territorial que se programó para el año 2027 cuando se cumplirá la vigencia del largo plazo del Acuerdo 48 de 2014; 3) comprometen varios ámbitos territoriales definidos en la metodología de revisión y ajuste del POT, estos ámbitos son importantes en la medida que marcan diferencias en las prácticas de ocupación y uso del territorio; 4) facilitan la construcción de escenarios para conocer la realidad territorial promovida por el POT; y 5) permiten hacer una lectura comparada entre los principios del ordenamiento territorial y del POT con el territorio.

### ***2.2.3 Ruta metodológica –lectura inter-dimensional– entre la práctica normativa y su relación con la dinámica territorial***

La ruta metodológica parte de una lectura inter-dimensional entre la dimensión jurídico-política e institucional y la dimensión urbanística y ambiental. Esta lectura inter-dimensional se hará en tres momentos: una lectura jurídico-técnica, una lectura descriptiva e interpretativa y una lectura analítica y de comprobación.

#### ***2.2.3.1 Lectura jurídico-técnica***

El propósito de esta lectura es identificar el marco normativo del ordenamiento territorial multiescalar que orienta el desarrollo territorial de Medellín y revisar la coherencia normativa y técnica de éste; esta lectura se hará entre la dimensión jurídico-política e institucional y la

dimensión urbanística y ambiental, cada una desde la perspectiva disciplinar que le corresponde para comprender el marco normativo, en términos de:

1. Marco normativo nacional y municipal.
2. Principios del ordenamiento territorial y del Plan de Ordenamiento Territorial.
3. Normas urbanísticas del POT:
  - Estructurales
  - Generales
  - Complementarias
  - Programa de ejecuciones
4. Sistemas institucionales y de gestión

**2.2.3.2 Lectura descriptiva e interpretativa**

El objetivo de esta lectura es caracterizar la dinámica territorial de las áreas de estudio a partir de la interpretación territorial de los factores de análisis jurídico-político e institucional –regulación, control y acción (urbanístico, social y político), y desarrollo institucional–, y los factores de análisis urbanísticos y ambientales –estructura ecológica, sistemas estructurantes, vivienda y suelo (usos y mercado)–. Los factores de análisis urbanísticos y ambientales tendrán como factores de medición la funcionalidad territorial y el equilibrio ecosistémico.

**2.2.3.3 Lectura analítica y de comprobación**

El objetivo de esta lectura es analizar a luz del escenario de ejecución del POT, las categorías normativas –norma aprobada, norma practicada y prácticas normativas– y los espacios urbanos que se están produciendo tanto aquellos que guardan equilibrio con los principios del ordenamiento territorial y del POT como los que se están generando en contradicciones con estos.

**2.2.4 Instrumentos clave –macroproyectos–**

Como estudio de caso específico se analizará el macroproyecto del Río por su condición normativa de renovación urbana y el macroproyecto borde y su condición normativa de mejoramiento integral. En ambos casos se hará un foco de estudio al interior de estos para estudiar con mayor detalles las transformaciones urbanísticas y su correspondencia con el enfoque principialista de esta propuesta.

Figura 3. Estructura metodológica para el control y seguimiento al POT de Medellín



Fuente: Elaboración propia.

### 3 DIMENSIÓN JURÍDICO-POLÍTICA E INSTITUCIONAL

Tabla 2. Ruta Metodológica de la Dimensión Jurídica-Política Institucional

Enfoques	Jurídico	Político	Participativo	Institucional
Enfoque conceptual	Visión principalista	Política Urbana y POT	Relación participación POT	Desarrollo institucional y capacidad de acción.
Enfoque metodológico	Análisis principalista de los Macroproyectos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección a moradores.</li> <li>• Mejoramiento integral de Barrios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesos participativos.</li> <li>• Pactos de ciudad.</li> </ul>	Proceso de modernización institucional.
Enfoque de control	Control Urbano	Control político	Control social	Sistemas de seguimiento y control.

Fuente: Elaboración propia.

#### 3.1 El control y el POT

##### *El Control Político desde el Concejo de Medellín al Plan de Ordenamiento Territorial*

El control político es una función constitucional de vigilancia a la gestión pública, ejecutada por las corporaciones colegiadas como el congreso de la república, las asambleas departamentales y los concejos municipales. Su función es requerir información sobre el funcionamiento y desarrollo de las actividades, planes, políticas o programas ejercidos por el poder ejecutivo nacional, departamental o local, mediante las atribuciones consagradas en la Constitución de 1991, la Ley 136 de 1994, la Ley 974 de 2005, y las sentencias C-082 de 1996 y C-405 de 1998 de la Corte Constitucional.

Ahora bien, en cuanto al control político a la gestión pública local, el artículo 5 del Acto Legislativo 01 de 2007, que modificó el artículo 312 de la Constitución Política de 1991, dejó consagrada la función de los Concejos Municipales de la siguiente manera:

*En cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para periodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal. (Artículo 5°, Acto legislativo 01 de 2007)*

En la Sentencia C-405/98 de la Corte Constitucional, sobre la optimización del Control Político a la gestión pública, dice en cuanto a la separación de funciones de las corporaciones:

*Las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales tienen a su cargo, entre otras funciones, el control político sobre la gestión gubernamental. A unas y otros corresponde*

*reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios públicos (CP. arts. 300-1 y 313-1). El Constituyente separó estrictamente las funciones del control político y de administración o gestión pública (CP. art. 292). (Sentencia C-405 de 1998).*

Las corporaciones públicas como los Concejos Municipales, no pueden ser entendidas solamente como entidades dedicadas al co-gobierno, sino también, como entes encargados del ejercicio y control a la eficacia administrativa (Artículo 38 de la Ley 136/94). Así pues, son los Concejales, en el ejercicio del poder político, quienes tienen mayor incidencia en el control de la eficiencia y eficacia de la gestión público-administrativa del municipio.

Y dice el artículo 32, numeral 2, de la Ley 136 de 1996 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", sobre las atribuciones de los Concejos Municipales:

*Exigir los informes escritos o citar a los secretarios de la alcaldía, directores de departamentos administrativos o entidades descentralizadas municipales, al contralor o al personero, así como a cualquier funcionario municipal, excepto el alcalde, para que en sesión ordinaria haga declaraciones orales sobre asuntos relacionados con la marcha del municipio (Artículo 32, numeral 2, Ley 136 de 1996).*

Es así, como el control político puede entenderse como la acción mediante la cual las corporaciones públicas buscan garantizar la eficiencia en la gestión de la Administración Municipal, mediante la adecuada ejecución de los recursos, el cumplimiento de metas y el seguimiento de planes y programas que aumentan la calidad de vida de todos los ciudadanos.

El control político es el seguimiento y la búsqueda de resultados eficaces en la actividad política. La Constitución Política, como guía de la vida en sociedad, sostiene que el control político es la principal atribución para el desarrollo democrático de los gobiernos, y que además aporta significativamente a la sostenibilidad de la calidad de vida de sus gobernados.

En la práctica, el control político en el cabildo municipal, se lleva a cabo a través de una serie de debates entre los corporados y los funcionarios (as) de la Administración. Se compone de tres momentos: (I) Moción de información, el cual es un acto político de ejercicio moral, que comienza con la proposición de la citación por parte de una o varias Bancadas, derivada de la preocupación por la gestión pública del funcionario a citar y la formulación de un cuestionario para ser respondido previamente por dicho funcionario. (II) Moción de observación, consiste en la ampliación de la información previamente requerida en el cuestionario, mediante un ejercicio social. Se trata entonces, del momento del debate y su principal función es la eficacia del control. (III) Moción de censura, si es del caso, es el momento del acto de la sanción mediante un ejercicio jurídico.

El reglamento interno del Concejo de Medellín (Acuerdo Municipal n° 69 de 2013), capítulo IV, artículos 30 al 37, ordena las atribuciones que tiene el Concejo y las Bancadas para el uso de las citaciones, las invitaciones y los informes para el Control Político:

*- Citación: Es una atribución de Control Político de la Corporación, mediante la cual la Administración central y descentralizada del Municipio, por obligación legal, responden el*

cuestionario formulado previamente por los Corporados (artículo 31, Acuerdo Municipal n° 69 de 2013).

- *Invitación:* Es una potestad de la Corporación, mediante la cual puede convocar a personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, quienes de buena voluntad darán respuesta al tema solicitado por la Corporación (artículo 35, Acuerdo Municipal n° 69 de 2013).

- *Informes a la Plenaria:* Rendirán informe escrito al Concejo, sobre la gestión adelantada:

1. El Alcalde Municipal, en la Primera Sesión Ordinaria de cada año. (Art. 91 literal a) numeral 4 Ley 136 de 1994).
2. Los Secretarios y Gerentes de entidades descentralizadas del Municipio, dentro de los diez (10) primeros días del tercer período de sesiones de cada año. (Art. 32 numeral 2° Ley 136 de 1994).
3. El Personero y el Contralor, dentro de los diez (10) primeros días del segundo período de sesiones de cada año. (Art. 32 nrl 2°; 178 nrl 9° y 165 nrl 6° Ley 136 de 1994).
4. Los representantes del Concejo en el Área Metropolitana y demás organismos autorizados por la ley.
5. Las Comisiones Accidentales designadas en la forma establecida en el artículo 66 del presente Reglamento. (Concordante con el Art. 14° # 14 de este Reglamento).
6. El Secretario General en lo dispuesto por el artículo 28° numeral 11 del Reglamento Interno (artículo 37, Acuerdo Municipal n° 69 de 2013).

El control político es entonces la actividad por la cual, el Concejo de Medellín, puede verificar la acción político-administrativa de la Administración Municipal, pudiendo sancionar la responsabilidad política de la acción u omisión de la gestión municipal. El objetivo del control político también consiste en arrojar un juicio sobre la capacidad de respuesta y de adaptación del gobierno local a los nuevos retos de la realidad social y política.

El Concejo de Medellín es el escenario democrático y deliberativo por excelencia, desde donde se debe ejercer control al cumplimiento de metas y objetivos del Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial, ya que es el ejercicio del control político la herramienta que garantiza el adecuado y eficiente uso de los recursos públicos para el aumento de las condiciones y la calidad de vida de todos los ciudadanos.

En ese sentido, en cuanto a la planeación municipal, el numeral 2 y 7 del artículo 313 de la Constitución Política, define a los concejos municipales como actores políticos determinantes en todo el ciclo del proceso de la planificación:

Figura 4. Ciclo del proceso de planificación territorial

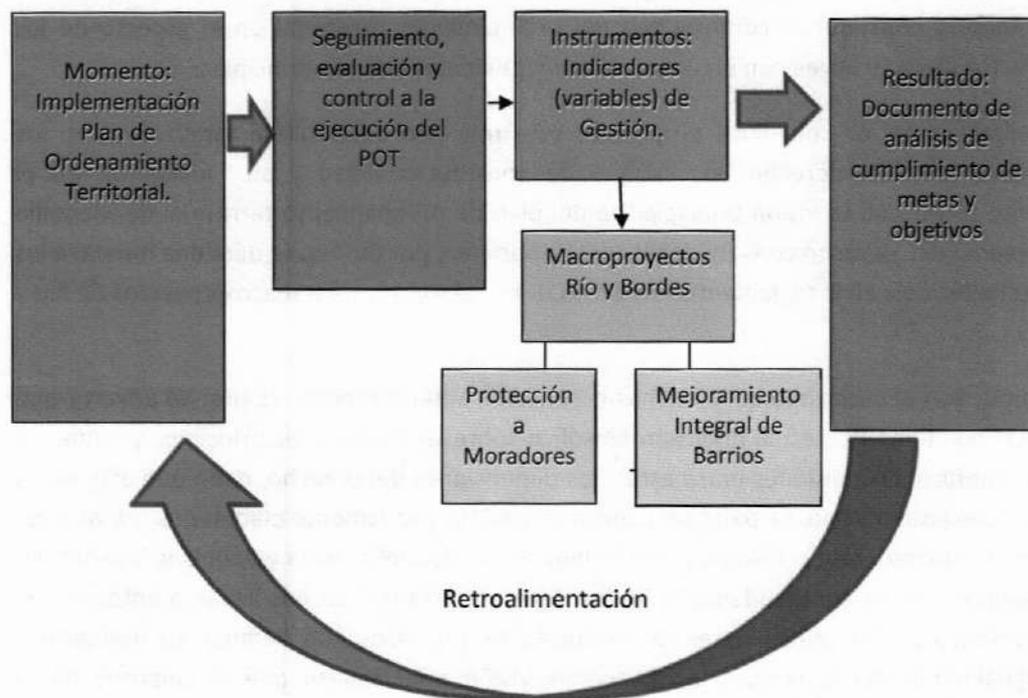


De esta manera, el seguimiento y la evaluación, deben ser procesos paralelos a la ejecución y puesta en marcha del Plan de Ordenamiento Territorial -POT-. El Concejo Municipal, como corporación político-administrativa realiza seguimiento continuo a la ejecución con el fin de recolectar información útil para la toma de decisiones en torno a la implementación del plan de ordenamiento. La evaluación tiene como fin determinar la eficiencia, eficacia e impacto de la toma de decisiones en la implementación del POT, los parámetros e indicadores de seguimiento están dados a partir de la comparación entre los resultados esperados y la ejecución presupuestal o el cumplimiento de metas y objetivos.

El proceso de seguimiento y control al POT desde el Concejo Municipal debe ser capaz de verificar el avance en la ejecución de los proyectos, de esta manera se identifican cuáles programas o estrategias vienen cumpliendo con el objetivo y cuáles no. Así, se reconocen las fallas que no están contribuyendo con el desarrollo del plan y se establecen recomendaciones para su corrección.

De esta forma, el seguimiento y control, cumple con el propósito de retroalimentar los documentos que sirven de ajuste en la implementación del POT, como lo sugiere el artículo 27 del decreto 879 de 1998.

Figura 5. Proceso de seguimiento POT



Fuente: Elaboración propia con base en la guía metodológica para la conformación y puesta en marcha del expediente municipal.

Para la realización efectiva del control político al plan de ordenamiento territorial, los instrumentos de seguimiento y control deben contener indicadores relacionados con los fines (objetivos) y medios (recursos) de los proyectos y/o programas, con el fin de poder articular los resultados esperados con los avances de los mismos en los planes de ejecución, los objetivos de los programas y con principios del POT.

### 3.2 Los principios y el bloque de constitucionalidad en el ordenamiento territorial de Medellín y en los Macroyectos de Río y Borde

El enfoque de esta reflexión está encaminado hacia el aporte en la construcción de una metodología de seguimiento al POT de Medellín desde una visión principialista, por lo que se hace evidente la necesidad de abordar el análisis del POT desde una propuesta conceptual que abarca el bloque de constitucionalidad y los principios, con la mirada puesta en el objetivo de construir una dogmática que nos permita enfocar la aplicación y la interpretación de las normas del ordenamiento territorial a la luz de los principios y el bloque de constitucionalidad, desde donde se pretende reconocer el alcance que estos dos elementos del ordenamiento jurídico tienen en el ordenamiento territorial de Medellín.

Por lo tanto en esta reflexión se pretende establecer los conceptos básicos y las características fundamentales que conforman el bloque de constitucionalidad y los principios generales del derecho, para luego hacer un análisis en relación con el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín –POT-, desde una visión principialista dentro del marco del derecho constitucional contemporáneo, y constatar la conformidad del ordenamiento territorial en el aspecto de los macroproyectos de Río y Borde con el bloque de constitucionalidad y los principios.

Para la realización de los objetivos propuestos, esta reflexión desarrollará aspectos como los principios generales del derecho, el bloque de constitucionalidad y su incidencia en el ordenamiento territorial. La visión principialista del plan de ordenamiento territorial de Medellín dentro del marco del derecho constitucional contemporáneo, por último, se dará una mirada a los principios establecidos en la reglamentación del POT en relación con los macroproyectos de Río y Borde.

Antes de iniciar con el desarrollo de los temas propuestos anteriormente, es preciso advertir que esta reflexión no se inscribe en la discusión filosófica sobre las reglas y los principios y cómo se resuelve los conflictos o colisiones entre estas dos dimensiones del derecho, dado que este no es el objeto del presente trabajo. Se parte de conceptos básicos previamente elaborados por autores tomados en cuenta para esta reflexión, como Robert Alexi, Manuel Atienza y Juan Luis Manero, en el mismo sentido, de la jurisprudencia y la doctrina Colombiana, que nos llevan a entender el alcance normativo de los principios en la resolución de los casos que definen los operadores jurídicos, igualmente desde la que se observa la visión principialista que se imprime en el ordenamiento Colombiano en el caso específico del derecho urbano.

En relación con el bloque de constitucionalidad se parte de conceptos que ha venido manejando en el derecho comparado a través de la historia, en Colombia puntualmente son varios los autores que han puesto su interés en este tema, que se toman en cuenta en este trabajo, ya que ellos expresan (Uprimy, 2005) que en Colombia existe la necesidad de construir una teoría constitucional adecuada, porque en principio se conoce que en la práctica jurídica colombiana no existe una dogmática clara sobre el significado y alcance de la categoría “Bloque de Constitucionalidad”.

### **3.2.1 Principios generales del derecho y bloque de constitucionalidad. Incidencia en el ordenamiento territorial.**

A continuación, se revisan los conceptos en relación con los principios generales del derecho y el bloque de constitucionalidad, para luego hacer un análisis respecto de la forma como éstos son tomados en cuenta en el ordenamiento territorial de Medellín. Apoyándonos en Uprimy (2005), se define el bloque de constitucionalidad como aquel que hace referencia a la existencia de normas constitucionales que no aparecen directamente en el texto constitucional, en palabras del mismo autor, esto significa “que una constitución puede ser normativamente algo más que el propio texto constitucional, esto es, que las normas constitucionales, o al menos supra-legales, pueden

ser más numerosas que aquellas que pueden encontrarse en el articulado de la constitución escrita" (Uprimy, 2005. Pág. 2).

Uprimy (2005. Pág. 3) expresa que:

*las constituciones no son códigos totalmente cerrados, ya que los textos constitucionales pueden hacer remisiones, expresas o tácitas, a otras reglas y principios, que sin estar en la constitución, tienen relevancia en la práctica constitucional en la medida en que la propia constitución establece que esas otras normas tienen una suerte de valor constitucional*

Es por lo anterior que se expresa y apoyados en el autor citado, que bloque de constitucionalidad cobra importancia no solo para el juez, sino para los operadores jurídicos en tanto que se pueden usar las normas incorporadas en el bloque de constitucionalidad como argumentos sólidos para el reconocimiento de nuevos derechos.

Apoyados en el autor que venimos citando, se puede concluir que en Colombia como parte del ordenamiento jurídico, el bloque de constitucionalidad ha cobrado fuerza normativa e incidencia jurídica a partir de 1997, etapa a partir de la que la Corte Constitucional trae en varias sentencias un análisis realizado del artículo 93 de la Carta que implica el reconocimiento a los tratados internacionales y a la leyes orgánicas y algunas estatutarias como parte del bloque de constitucionalidad.

En relación con ese aspecto Uprimy cita un aparte de la sentencia C-255 de 1995 en el que se expresa:

*La Corte considera que la noción de "bloque de constitucionalidad" proveniente del derecho francés pero que ha hecho carrera en el derecho constitucional comparado, permite armonizar los principios y mandatos aparentemente en contradicción de los artículos 4º y 93 de nuestra Carta (...). Como vemos, el bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional stricto sensu (Uprimy, 2005. Pág. 17).*

En el análisis evolutivo de la figura del bloque de constitucionalidad en Colombia, (Uprimy, 2005. Pág. 19) concluye que en la construcción de una dogmática que propenda por el reconocimiento del bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte se reconocen tres apuestas:

- ii) una sistematización conceptual y metodológica, pues la Corte intenta precisar la naturaleza del bloque de constitucionalidad y la manera como éste se estructura; (ii) una restricción, pues la Corte aclara qué ciertas normas no hacen parte del bloque de constitucionalidad; pero simultáneamente (iii) se da una cierta expansión normativa, en particular por la recepción de los convenios de la OIT y de la jurisprudencia de las instancias de derechos humanos.*

Sin adentrarnos en el estudio profundo de estas apuestas de reconocimiento que se hace al bloque de constitucionalidad se puede concluir en palabras del autor citado que:

*La Corte ha avanzado en una sistematización dogmática del alcance de esta noción, pues ha intentado precisar no sólo su naturaleza y función (distinción entre bloque en sentido estricto y en sentido lato) sino también el listado de los principios y derechos que integran cada uno de esos sub-grupos. Así, existen normas que sin lugar a dudas forman parte del bloque en sentido estricto, como el propio texto constitucional, los convenios que delimitan el territorio colombiano, los tratados de derecho humanitario y las normas internacionales que regulan derechos humanos intangibles; igualmente es claro que para formar el bloque en sentido lato, hay que agregar a las anteriores normas ciertas leyes orgánicas y al menos la ley estatutaria de estados de excepción. (Uprimy, 2005. Pág. 26)*

El texto citado anteriormente establece los lineamientos de las normas, tratados y principios que son reconocidos dentro del bloque de constitucionalidad que el mismo autor (Uprimy, 2005. Pág. 29) sintetiza y clarifica de la siguiente manera:

*Bloque de constitucionalidad: (i) las normas de rango constitucional, (ii) los parámetros de constitucionalidad de las leyes y (iii) las normas que son constitucionalmente relevantes en un caso específico. Así, conforme a esa dogmática, habría que concluir que hacen parte del bloque en sentido estricto (i) el Preámbulo, (ii) el articulado constitucional, (iii) los tratados de límites ratificados por Colombia, (iv) los tratados de derecho humanitario, (v) los tratados ratificados por Colombia que reconocen derechos intangibles, (vi) los artículos de los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, cuando se trate de derechos reconocidos por la Carta, y (vi) la doctrina elaborada por los tribunales internacionales en relación con esas normas internacionales. Como es obvio, esta lista genérica incluye específicamente los convenios de la OIT y la doctrina elaborada por los órganos de control de esa organización internacional. Y de otro lado, para integrar el bloque en sentido lato, habría que agregar a las anteriores pautas normativas (i) las leyes estatutarias y (ii) las leyes orgánicas, en lo pertinente.*

A partir del análisis anterior, podemos reconocer que los principios forman parte del bloque de constitucionalidad, entendiendo que el carácter normativo de los principios generales del derecho deviene de la constitución y por lo tanto ellos deben ser tenidos en cuenta a la hora de expedir las leyes. Para sustentar la anterior afirmación, nos remitimos a Olano García (2005), quien realiza un análisis del bloque de constitucionalidad de quien citamos el siguiente aparte:

“Citando a Bernardita Pérez:

*La teoría del bloque de constitucionalidad se torna en fuerte argumento a favor del carácter normativo de los principios generales del derecho. Si se asume con criterio reduccionista que todos los principios generales están implícitamente consagrados en la Constitución Política por estar irrigada de valores fundamentales que inspiran el orden jurídico, institucional y social de la nación, con mayor razón es posible afirmar el carácter jurídico-imperativo constitucional de un principio consagrado en rango legal, que permita su aplicación directa (Olano García, 2005. Pág. 236).*

Por lo anterior podemos concluir que existe un reconocimiento desde la jurisprudencia y la doctrina colombiana de los principios que aún sin estar expresamente consagrados en la constitución deben ser reconocidos como parámetros de constitucionalidad de las leyes, lo que implica que toda norma expedida dentro del ordenamiento jurídico debe propender por su

encausamiento razonado dentro de los principios enmarcados en la constitución y el bloque de constitucionalidad.

Adentrándonos en el propósito de este trabajo, siguiendo los conceptos de Alexy (1988, p. 143) se puede definir los principios como normas que ordenan que se realice algo en la mayor medida posible en relación con las posibilidades jurídicas y fácticas, por consiguiente son mandatos de optimización que se caracterizan porque pueden ser cumplidos en diversos grados y porque la medida ordenada de su cumplimiento no solo depende de las posibilidades fácticas, sino también de las posibilidades jurídicas.

Así mismo Atienza & Ruiz (1991, p.108) expresan que los principios en sentido estricto son mandatos de optimización únicamente en el sentido en que, al estar configurado en forma abierta sus condiciones de aplicación, la determinación de su prevalencia o no en un caso individual determinado, exige su ponderación en relación con los factores relevantes que el caso presente con principios y reglas que jueguen sentido contrario.

En Colombia la Honorable Corte Constitucional (Sentencia C-284, 2015) recientemente, ha precisado y reiterado que el artículo 4º de la Constitución Política "constituye una especie de "positivización" o reconocimiento legislativo de los principios de derecho natural, como recurso legítimo para aclarar u orientar el sentido de la Constitución, cuando quiera que los métodos principales para la comprensión de sus disposiciones no sean suficientes" lo que implica el reconocimiento de los principios como criterio auxiliar de la actividad judicial, cuyo alcance no se ha precisado por tratarse de conceptos abiertos e indeterminados, no obstante siempre su aplicación se encuentra subordinada a la Ley, por lo que su interpretación y aplicación depende de la ausencia, laguna o vacío normativo, con el propósito de aclarar dudas o superar las ambigüedades y vaguedades propias de los enunciados jurídicos.

De la lectura a la Carta Política se desprende la existencia de unos principios básicos como el debido proceso, la participación, legalidad, descentralización, autonomía de las entidades territoriales, democracia, pluralidad, dignidad humana, solidaridad, integridad territorial, orden justo, primacía de los derechos inalienables, los cuales se establecen como los pilares básicos dentro del marco del derecho constitucional contemporáneo, que se convierten en fundamento de otros principios que se establecen en la diversas ramas del derecho.

El derecho urbano se circunscribe como una especialidad del derecho administrativo, es por lo que el punto de partida de la visión principialista del ordenamiento territorial no sólo parte de la Carta Política, sino que también se tienen en cuenta otros principios plasmados en el Código Administrativo que se usan a menudo en la aplicación de estrategias de gobierno y administración pública, estos principios se reproducen en la les leyes especiales referidas a la materia, como la ley 9na de 1989 y la ley 388 de 1997 que son fundamentos del ordenamiento territorial. Entre los principios considerados por el derecho urbano, podemos mencionar algunos explícitamente escritos sin que sea una lista taxativa ya que la Constitución Política reconoce que existen y se puede hacer uso de otros, aun cuando no esté expresados en las Leyes: Buena fe, imparcialidad,

moralidad, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía, concurrencia, autonomía territorial y celeridad.

La doctrina Colombiana en relación con los principios dentro del marco del derecho constitucional contemporáneo, ha realizado una importante clasificación y define los principios que rigen el derecho urbanístico así: La función pública del urbanismo, la distribución de cargas y beneficios, la función social y ecológica de la propiedad, principio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, principio de la interrelación entre derechos subjetivos y colectivos bajo consideraciones de preeminencia de éstos, principio de subsunción y ponderación, principio de proporcionalidad, y autonomía territorial; estos principios se han tenido en cuenta y se desarrollan a partir de los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ley 388 de 1997 mediante la cual se armoniza y actualiza las normas establecidas en la ley 9na de 1989 con la Carta Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas, por lo que se considera que los principios ofrecidos en estas normas se constituyen en las bases que se imprimen al ordenamiento territorial.

El Plan de Ordenamiento territorial dentro del marco estratégico, plantea unos principios orientadores de los que podemos decir que son la expresión combinada de todos los que anteriormente vimos, que propenden por la consecución y consolidación del modelo de ocupación territorial, los objetivos y estrategias que se plantean en él. En este trabajo no se entra a definirlos conceptualmente en tanto esa tarea ya está realizada en el artículo 4º del acuerdo 48 de 2014. El POT de Medellín avanza un poco más respecto de las leyes anteriormente citadas, en cuanto a la consagración de los principios orientadores plantea el derecho a la ciudad, la sostenibilidad, la equidad social y territorial, la resiliencia territorial, la competitividad territorial y económica, la identidad, un enfoque de género, la protección a moradores, la ruralidad sostenible, una ciudad saludable, la corresponsabilidad territorial, eficacia administrativa, eficiencia administrativa, la solidaridad social y territorial, la participación interinstitucional, la participación ciudadana, la persistencia y la equidad territorial, para el logro de las apuestas territoriales de las cuales parten las estrategias y objetivos planteados.

### ***3.2.2 Visión principialista del plan de ordenamiento territorial de Medellín dentro del marco del derecho constitucional contemporáneo.***

En esta nueva etapa del ordenamiento territorial de la ciudad de Medellín, se logra un avance importante en el señalamiento de los principios que lo regirán, en tanto que se evidencia la consagración expresa de algunos que aunque parecían estar implícitos en el ordenamiento, estos en la mayoría de los casos no eran reconocidos o usados como principios, por ejemplo el derecho a la ciudad, la resiliencia territorial, enfoque de género, la protección a moradores y la ruralidad sostenible, por lo que se evidencia cambios importantes en la forma de concebir y ordenar la ciudad en relación con los derechos y las personas para las cuales va dirigido el ordenamiento.

Los principios enunciados anteriormente que están consagrados expresamente en el Plan de Ordenamiento Territorial inspiran el imaginario de ciudad (Concejo de Medellín, 2014 art. 6) que

se resume en la consagración a largo plazo de un sistema territorial equilibrado paisajística y geográficamente, plural, incluyente, integrado ecológica, espacial y funcionalmente al sistema público y colectivo de su entorno nacional, regional y metropolitano, para la consolidación de "una región de ciudades" donde se logre la plena efectividad de los derechos sociales y colectivos y haya competitividad y desarrollo.

Así mismo, los principios consagrados en el POT son fundamento de las apuestas territoriales a que apunta esta nueva etapa del ordenamiento de Medellín (Concejo de Medellín, 2014), que se resumen en: (i) Un urbanismo ecológico como estrategia para la adaptación y mitigación al cambio climático, (ii) Equidad territorial municipal y gestión asociativa que desarrolla el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios, (iii) Revitalización y diversificación económica, que desarrolla los principios de solidaridad y participación, (iv) Construcción colectiva del territorio que desarrolla el principio de participación, (v) Consolidación del sistema físico espacial, que desarrolla los principios de equidad territorial y sostenibilidad, (vi) Mejoramiento de las capacidades institucionales que desarrolla los principios de eficacia y eficiencia administrativa.

Sin duda los principios señalados anteriormente se reconocen como nuevas propuesta del ordenamiento territorial, dentro de un enfoque evolucionista al tomar en cuenta aquellos que no habían sido pensados como parte de ese ordenamiento territorial en tiempos anteriores, a modo de ejemplo podemos señalar el derecho a la ciudad, cuyo autor es Henri Lefebvre quien construye "una propuesta política que parte del reconocimiento a la ciudad como un espacio para reivindicar la posibilidad que la gente vuelva a ser dueña de la ciudad frente a los efectos causados por el neoliberalismo, como la privatización de los espacios urbanos, el uso mercantil de la ciudad, la predominancia de industrias y espacios mercantiles." (Habitat International Coalition) La propuesta de Lefebvre se retoma como principio a partir de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad articulada por Habitat International Coalition (HIC)<sup>3</sup>.

El derecho a la ciudad como principio, se recoge en el POT de Medellín como aquél que reivindica y reconoce la necesidad de que todos los medellinenses vuelvan a apropiarse de los espacios, que

---

<sup>3</sup> Un conjunto de movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil, comprometidas con las luchas sociales por ciudades justas, democráticas, humanas y sustentables, construyeron una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad que busca recoger los compromisos y medidas que deben ser asumidos por la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales, parlamentarios y organismos internacionales para que todas las personas vivan con dignidad en las ciudades. El proceso que dio pie a esta iniciativa se inició dentro de las actividades preparatorias de la II Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente que bajo el título « Cumbre de la Tierra" se realizó en Río de Janeiro, Brasil, en 1992. El Foro Nacional por la Reforma Urbana (FNRU) de Brasil, la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC) y el Frente Continental de Organizaciones Comunes (FCOC) conjuntaron esfuerzos para redactar y suscribir en esa ocasión el Tratado sobre Urbanización "Por ciudades, villas y poblados justos, democráticos y sustentables". HIC (Habitat International Coalition) - General Secretariat / Ana Sugranyes Santiago Bueras 142, Of.22, Santiago, Chile - [www.hic-net.org/](http://www.hic-net.org/) - gs (@) hic-net.org.

construyan el territorio desde el ordenamiento y lo desarrollen entre todos, para vivir la ciudad a partir de la construcción de espacios colectivos. El derecho a la ciudad es la posibilidad de construir una ciudad en la que se pueda vivir dignamente, que las personas aprendan a reconocerse como parte de ella, donde se posibilite la distribución equitativa no solo de las cargas y beneficios del suelo como la vivienda y espacios para el trabajo, sino también de otros derechos como la participación, el derecho a la información, la solidaridad, la salud, la educación, la proyección cultural, etc.

En ese mismo sentido es posible enunciar otros principios como la sostenibilidad, que nace a partir de la creación de una estrategia de conservación global por lo que la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU, en el informe “Nuestro Futuro Común” en 1987 lanza por primera vez este término “como el desarrollo que satisface las necesidades de las presentes generaciones sin comprometer a la futuras, donde la preocupación se centra en la dimensión ambiental”. (Montesinos, 2013.)

Así mismo encontramos en el POT la resiliencia territorial entendida como:

*La capacidad de los propios territorios de mantener o recuperar equilibrios anteriores en presencia de shocks de carácter externo, o, en otras circunstancias definir un futuro territorial deseado a partir del diagnóstico de las trayectorias heredadas, considerando los elementos principales del sistema territorial (flujos metabólicos, dinámicas sociales, redes de gobernanza y medio ambiente construido)” (Montesinos, 2013, p.40).*

Cabe anotar que el concepto de resiliencia nace en principio en las ciencia en el ámbito de la salud mental, luego se le da un enfoque diferente desde la ecología y posteriormente hacia los años de 1990 se recoge y se amplía en concepto de la ONU a través de la Oficina para la Reducción de Riesgo de Desastres (UNISDR) donde se le da un enfoque que propende “por ciudades resilientes a través de medidas que implican una gestión responsable del planeamiento urbano, especialmente para agilizar las respuestas ante posibles riesgos naturales para mejorar las estrategias de gestión de las catástrofes naturales”. (Montesinos, 2013)

Así podíamos mencionar el nacimiento de todas y cada una de las nuevas propuestas principialísticas que recoge el POT en el marco de acuerdo 48 de 2014 señaladas anteriormente, lo cual no es el objeto de la presente reflexión, en tanto que está dirigida es a reconocer la existencia de los principios que integran el bloque de constitucionalidad en el marco normativo del POT de Medellín, por lo que ante este avance normativo, debe ser correlativo el ejercicio del control que debe realizarse mediante acciones claras y concretas, que lleven no sólo a conocer el significado, el enfoque y el alcance de cada principio planteado en el POT, sino también a reconocer, identificar y aplicar las actividades y estrategias puntuales que propendan por el cumplimiento efectivo de los principios, no sólo de aquellos que aparecen en la Carta Política y en el POT, sino también de los que forman parte del bloque de constitucionalidad, que como bien se sabe tienen una función orientadora e integradora del ordenamiento, ante una ausencia, laguna o vacío normativo, con el propósito de aclarar dudas o superar las ambigüedades y vaguedades propias de los enunciados jurídicos.

Para concluir esta parte de la reflexión, puede decirse que el acuerdo 48 de 2014 tiene un enfoque diferente, que apunta a cambios en la planificación urbano territorial que inciden en el ámbito de las políticas públicas, como en la percepción de cada escenario alrededor del territorio, que reclama una proyección consciente que atienda los cambios en forma planificada donde desde la reformulación de los principios que orientan dicha planificación y de las formas de gestionar los territorios.

### **3.2.3 Los principios en la reglamentación del POT y los macroproyectos**

El Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín ha establecido unos objetivos (art. 8) y un modelo de ocupación territorial (art. 9) que tienen dimensiones principialistas, dentro de los que se encuentra como prioridad el desarrollo de las áreas de intervención estratégica: Corredor del río (MEDRio), Cinturón verde metropolitano (MEDBorde Urbano Rural) y las transversalidades MED La Iguana y MED Santa Elena, a través de actuaciones urbanas integrales, que se desarrollarán a partir de los macroproyectos.

Estas intervenciones permiten el desarrollo de principios como la participación, dado que las áreas seleccionadas deben ser objeto de "intervenciones graduales, consensuadas y planificadas con instrumentos participativos de gestión" y atiende también a los principios de equidad territorial, competitividad, sostenibilidad, reparto equitativo de cargas y beneficios, función pública del urbanismo, prevalencia del interés general sobre el interés particular, entre otros.

El ordenamiento territorial de Medellín presenta una novedad fundamentado en la Ley 1537 y 1469 de 2011, que consiste en la consagración específica de los macroproyectos, que si bien es cierto desde la leyes nacionales antes mencionadas se conciben en principio como una herramienta para desarrollar operaciones urbanas integrales tendientes a incrementar la escala de la producción de vivienda del país, no hay que desconocer otros objetivos, como la formulación de operaciones urbanas integrales que permiten la habilitación de suelo urbanizable y la transformación del espacio en forma ordenada, planeada con adecuados estándares de calidad urbanística y ambiental tal y como se conciben en el POT, donde se visionan como instrumentos de gestión del suelo generadores de normas urbanísticas, encargados de complementar la planeación del territorio desde un enfoque integral del desarrollo de ciudad en la búsqueda de concretar el modelo de ocupación territorial; por lo que a través de éstos se desarrollan principios como la concurrencia, coordinación, equidad, participación, distribución equitativa de las cargas y beneficios, interés general, entre otros, que se pueden incluir en una extensa lista que se escapa al objeto del presente aparte de este trabajo, por estar ya plurimencionados.

El Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, define los macroproyectos como "el instrumento de planificación complementaria de segundo nivel, a través del cual la Administración Municipal desarrolla las Áreas de Intervención Estratégica -AIE-, estableciendo el conjunto de acciones orientadas a la ejecución de una operación urbana de gran escala, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura orientando así el crecimiento de la ciudad", es por lo que

estos instrumentos están llamados a crear normas urbanas destinadas a desarrollar el espacio donde pretenden ser implementados.

Por la razón anterior el POT ha señalado las áreas específicas que serán intervenidas a partir de los macroproyectos, de la siguiente manera: Macroproyecto Río Norte: Corresponde a los polígonos de tratamiento urbano: Z2\_API\_56, RIO\_API\_62, Z2\_R\_49, Z1\_R\_2, Z1\_R\_3, Z1\_R\_1, Z1\_R\_5, Z1\_R\_4, Z1\_CN3\_3, Z2\_CN2\_67, Z2\_CN2\_63, Z2\_C2\_3, Z1\_R\_7, Z2\_R\_45, Z2\_R\_46, Z1\_API\_1, Z1\_R\_6, Z1\_R\_8, Z2\_CN2\_58, Z2\_CN2\_62, Z1\_C3\_1, Z2\_CN3\_36, Z1\_CN2\_6, Z2\_R\_48.

Macroproyecto Río Centro: Corresponde a los polígonos de tratamiento urbano: Z1\_API\_7, Z2\_API\_53, Z2\_API\_52, Z2\_API\_51, Z2\_API\_50, Z3\_API\_17, Z3\_API\_15, RIO\_API\_62, Z4\_CN1\_12, Z6\_CN4\_11, Z4\_CN1\_27, Z3\_CN5\_3, Z3\_CN4\_4, Z3\_CN5\_1, Z3\_CN5\_2, Z4\_C2\_5, Z3\_C1\_1, Z3\_R\_19, Z3\_R\_20, Z3\_R\_15, Z3\_R\_16, Z4\_R\_37, Z3\_R\_13, Z1\_R\_10, Z2\_R\_44, Z4\_R\_38, Z3\_R\_12, Z2\_R\_43, Z2\_R\_42, Z1\_R\_9, Z6\_R\_35, Z3\_R\_21, Z3\_R\_14, Z3\_R\_18, Z3\_R\_11, Z3\_C2\_1, Z4\_C2\_6, Z3\_CN1\_2, Z3\_CN1\_1, Z3\_CN2\_15, Z3\_C3\_11, Z3\_C3\_12, Z3\_CN2\_13, Z1\_C3\_5, Z3\_C3\_13, Z3\_C3\_6, Z3\_C3\_8, Z3\_C3\_7, Z3\_C3\_14, Z3\_C3\_10, Z4\_CN5\_43, Z1\_C3\_4, Z3\_CN4\_5, Z6\_API\_35, Z3\_API\_14.

Macroproyecto Río Sur: Corresponde a los polígonos de tratamiento urbano: Z6\_API\_34, Z5\_API\_25, Z5\_API\_28, Z5\_API\_24, RIO\_API\_62, Z5\_CN5\_13, Z5\_CN5\_12, Z5\_CN5\_15, Z5\_R\_24, Z5\_R\_25, Z6\_R\_33, Z6\_R\_32, Z6\_R\_34, Z6\_R\_31, Z6\_R\_30, Z6\_R\_29, Z6\_R\_28, Z6\_R\_47, Z5\_R\_27, Z5\_R\_26, Z5\_R\_22, Z5\_R\_23, Z5\_API\_27, Z5\_CN5\_19, Z6\_CN2\_23.

Macroproyecto BUR Nororiental: Corresponde a los polígonos de tratamiento urbano: Z3\_API\_11, Z3\_API\_10, Z3\_MI\_10, Z1\_MI\_3, Z1\_MI\_2, Z1\_CN2\_2, Z1\_MI\_1, Z1\_MI\_4, Z1\_MI\_5, Z1\_MIE\_2, Z3\_MI\_6, Z3\_MI\_8, Z3\_MI\_9, Z3\_MIE\_4, Z3\_MIE\_3, Z1\_MIE\_1.

Macroproyecto BUR Noroccidental: Corresponde a los polígonos de tratamiento urbano: Z2\_MI\_24, Z2\_CN3\_18, Z2\_CN3\_14, Z2\_CN3\_16, Z2\_CN5\_46, Z2\_CN2\_51, Z2\_CN2\_50, Z2\_CN5\_49, Z2\_CN3\_40, Z2\_CN2\_54, Z2\_API\_5.

Macroproyecto BUR Suroriental: Corresponde a los polígonos de tratamiento urbano: Z5\_API\_23, Z5\_CN5\_16, Z5\_CN3\_32, Z5\_CN3\_34, Z3\_D\_1, Z5\_D\_2, Z3\_CN5\_10.

Macroproyecto BUR Suroccidental: Corresponde a los polígonos de tratamiento urbano: Z6\_API\_39, Z6\_API\_38, Z4\_API\_41, Z4\_MI\_19, Z4\_MI\_17, Z6\_MI\_16, Z6\_CN2\_22, Z6\_CN3\_7, Z6\_CN5\_25, Z6\_CN3\_9, Z6\_API\_40, Z6\_CN3\_8, Z6\_CN2\_24, Z6\_CN2\_26, Z4\_CN3\_11, Z4\_CN5\_31, Z4\_CN5\_38, Z4\_CN3\_12, Z4\_CN5\_37, Z4\_CN2\_37, Z6\_CN2\_33, Z6\_D\_4, Z4\_DE\_1, Z6\_D\_16, Z4\_MI\_18, Z6\_DE\_2, Z4\_CN5\_35, Z4\_CN5\_29, Z6\_MI\_15, Z6\_CN5\_21, AL\_MI\_25, Z6\_CN3\_19, Z6\_CN5\_23, Z4\_CN3\_10, Z6\_DE\_3, Z4\_DE\_7, Z4\_API\_63, Z6\_CN3\_27, Z4\_CN3\_30, Z6\_CN2\_25, Z6\_CN5\_27, Z6\_MI\_14, Z6\_CN2\_34, Z6\_D\_17, Z5\_API\_23, Z5\_CN5\_16, Z5\_CN3\_32, Z5\_CN3\_34, Z3\_D\_1, Z5\_D\_2, Z3\_CN5\_10.

Macroproyecto BUR San Antonio de Prado: Corresponde a los polígonos de tratamiento urbano: SA\_CN3\_23, SA\_D\_10, SA\_D\_13, SA\_D\_14, SA\_D\_8, SA\_CN5\_52, SA\_CN5\_53, SA\_CN3\_25, SA\_D\_12, SA\_CN3\_24, SA\_D\_18, SA\_CN2\_69, SA\_DE\_4, SA\_DE\_5, SA\_D\_9, SA\_CN4\_17.

Macroproyecto La Iguana: Corresponde a los polígonos de tratamiento urbano: Z2\_API\_49, Z2\_API\_48, Z2\_MI\_23, Z2\_Z4\_MI\_20, Z4\_R\_39, Z4\_API\_47, Z4\_CN5\_42, Z4\_CN5\_40, Z4\_CN2\_40, Z2\_CN5\_44, Z4\_CN2\_41, Z2\_CN4\_14, Z2\_CN2\_42, Z2\_CN1\_20, Z2\_CN2\_44, Z2\_CN3\_13, SC\_CN3\_20, Z2\_D\_6, Z2\_R\_40, Z2\_R\_41, SC\_CN3\_21, SC\_CN2\_70, SC\_CN3\_22, SC\_MI\_26, SC\_CN3\_41, Z2\_CN2\_49, SC\_API\_64, Z2\_MI\_21, Z2\_MI\_22, Z2\_CN2\_43, Z2\_CN5\_45, Z2\_CN4\_15, Z2\_CN2\_45, Z4\_CN1\_24, Z2\_D\_3, Z2\_C3\_15, SC\_CN4\_16, SC\_API\_8, Z2\_C3\_3.

Macroproyecto Santa Elena: Corresponde a los polígonos de tratamiento urbano: Z3\_API\_19, Z3\_API\_20, Z3\_CN5\_7, Z3\_CN3\_31, Z3\_CN3\_5, Z3\_CN2\_18, Z3\_CN2\_16, Z3\_CN2\_19, Z3\_CN2\_12, Z3\_R\_17, Z3\_CN5\_6, Z3\_MI\_12, Z3\_CN2\_21, Z3\_MI\_13, Z3\_CN3\_15, Z3\_CN5\_8, Z3\_CN2\_20, Z3\_CN2\_14, Z3\_CN4\_7, Z3\_CN4\_6, Z3\_MI\_7, Z3\_CN5\_4, Z3\_MI\_11, Z3\_API\_16.

Las áreas del espacio urbano anteriormente señaladas, serán desarrolladas a partir de unas estrategias temáticas referidas a la parte ambiental, urbanística, social y económica de la ciudad y unos objetivos y propuestas que permiten complementar las normas contenidas en el POT, pudiendo incorporar nuevas determinantes normativas de ordenamiento territorial que tienen como límite, es decir sin que puedan modificar,

*Las normas del POT asociadas al marco estratégico del plan, las que clasificación del suelo, los componentes del Sistema Público y Colectivo y su jerarquización, los usos generales del suelo, los aprovechamientos máximos, los porcentajes de obligaciones urbanísticas, las densidades habitacionales máximas, la obligación de construir vivienda de interés social y de interés prioritario en los porcentajes establecidos en el presente acuerdo, la delimitación y categorías de tratamientos, ni la asignación de los instrumentos de planificación (POT Medellín, 2014, Art. 458)*

Por lo que los macroproyectos abren la puerta para la normativización a partir de procesos consensuados.

Así mismo en el marco de los principios como la dignidad, la vivienda digna, el derecho a la ciudad, equidad y sostenibilidad, en el marco de los objetivos que plantean los macroproyectos se propone aplicar la “política de protección a moradores donde se requieran procesos de reasentamiento, favoreciéndolo en sitio y la garantía de permanencia de las actividades económicas y productivas siempre que esté en armonía con la norma general del POT” y Mitigar los impactos generados por los proyectos de infraestructura. (Concejo de Medellín, 2014). Esto

permite desarrollar una normatividad inclusiva mitigando el impacto del proceso de gentrificación<sup>4</sup> que se da a partir de la transformación urbana.

Otro aspecto importante en relación con los macroproyectos y los principios de coordinación, colaboración, descentralización administrativa y participación, está directamente relacionado con la posibilidad normativa que se introduce mediante el artículo 462 del POT (Concejo de Medellín, 2014), el que direcciona la gestión de los macroproyectos a la participación de los operadores urbanos público-privados, “que será un ente de carácter público del orden municipal o una sociedad de economía mixta con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera encargada de liderar la transformación del Área de Intervención Estratégica respectiva” a ellos se les da un alcance mayor al establecer que “podrán tener funciones de banco inmobiliario, podrá recaudar, administrar y direccionar los recursos provenientes de las obligaciones urbanísticas, la venta de derechos de construcción y demás instrumentos de financiación, siempre que tales funciones se incluyan en los respectivos actos de creación”, lo que implica que la gestión y administración de los recursos territoriales también lo pueden hacer entes privados que se constituyan con esta función.

Finalmente y para concluir esta reflexión alrededor de los macroproyectos, es importante resaltar que dentro del POT se establece un procedimiento simple, que define las etapas dentro de las cuales se cumple el procedimiento para la adopción de estos, del que se puede concluir que conduce a garantizar el cumplimiento de los principios como la equidad, la publicidad, la participación, la distribución de cargas y beneficios y la función pública del urbanismo.

A modo de conclusión se puede decir que los macroproyectos son instrumentos de planificación complementaria del Plan de Ordenamiento Territorial, que requieren un proceso de formulación, para el desarrollo de Áreas de Intervención Estratégica, por lo que se abre la puerta para un nuevo proceso de reglamentación del espacio, en el que se debe garantizar el cumplimiento los principios, objetivo y estrategias trazados en el POT.

Sin duda este nuevo espacio de reglamentación e implementación de los macroproyectos, abre las puertas a diferentes actores que se integran al proceso a través de la relación de la política pública urbana, que además permite la interacción y la participación de los organismo de vigilancia y control para realizar el seguimiento en tanto que a través de estos instrumentos se redefine, precisa y establece nuevas normas del ordenamiento territorial.

### **3.3 Políticas públicas urbanas, mejoramiento integral barrial y protección a moradores**

#### **3.3.1 A modo de introducción**

---

<sup>4</sup> Gentrificación (del inglés, *gentrification*) es un proceso de transformación urbana en el que la población original de un sector o barrio deteriorado y paupérrimo es progresivamente desplazada por otra de un mayor nivel adquisitivo a la vez que se renueva.

Este apartado intenta hacer una aproximación a la comprensión de las políticas públicas urbanas, su objeto, su alcance, sus agentes articuladores y sus dimensiones, junto con los objetivos planteados en los programas de protección a moradores y el mejoramiento integral barrial contemplados en la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín 2014 (Acuerdo 48 de 2014). Para lograrlo se parte de la definición, aún en construcción, de las políticas públicas, su diseño, su implementación y su seguimiento en Colombia. En este punto, es importante hacer una breve revisión de la experiencia en la formulación de políticas desde los concejos municipales.

Para lograr una claridad conceptual sobre las políticas públicas urbanas, sus componentes y características, se hizo un estudio de la tesis doctoral "Gobernanza y Metagobernanza en Políticas Públicas de Regeneración Urbana: el caso de la ciudad de Medellín (Colombia), 2004-2011" de la Dra. Ana Victoria Vásquez Cárdenas (Universidad Autónoma de Barcelona), para poder definir el alcance y los objetivos de estas políticas en Medellín.

Finalmente, se hace una lectura de los programas de Protección a Moradores y Mejoramiento Integral Barrial para lograr entender la articulación existente entre estos programas y los objetivos de las políticas públicas urbanas y los diferentes actores que confluyen en el territorio.

**3.3.2 ¿Qué es una política pública?**

**1.1.1 Aproximaciones conceptuales**

La política pública como campo de investigación y desarrollo académico tiene sus inicios en el contexto norteamericano de mitad del siglo XX. Ese contexto logró determinar los parámetros en los cuales se surte la acción de las políticas públicas, como la esfera política en general, local o nacional (polity), el control por el poder político (politics) y la acción pública propiamente dicha (policy). En este punto, dice André-Noël Roth (2010).

De modo que la policy, término que tiene en inglés el significado de curso de acción, de programa de acciones adoptadas por una persona, grupo o gobierno, o serie de principios sobre las cuales están basadas estas acciones, corresponde [...] al proceso de elaboración y puesta en marcha por autoridades públicas o gubernamentales de programas de acción pública. (pág. 19)

Con el tiempo, el interés y el estudio por las políticas públicas han permitido su transformación en una disciplina académica, con ello también han aparecido otras definiciones. Por ejemplo, para algunos autores la política pública corresponde a "todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer" (Dye, 1976), "programa de acción de una o varias autoridades públicas en un sector o en un territorio definido" (Mény, Thoenig, 1989), citado en (Roth Deubel, Enfoques para el análisis de políticas públicas, 2010, pág. 21). Para Jorge Iván Cuervo, las políticas públicas son "el flujo de decisiones en torno de un problema que ha sido considerado público y ha ingresado en la agenda del Estado" citado en (Arroyave Alzate, 2011, pág. 96). En ese sentido, las acciones públicas, entendidas como una serie de actividades dirigidas por instituciones políticas, pueden desprenderse como factor común de todas estas definiciones revisadas.

El concepto de política pública ha sido formulado, trabajado y adaptado a través de los últimos años en diferentes espacios y contextos sociales y académicos, para nuestro caso, es pertinente traer a dos autores que recogen de una manera más precisa lo que son las políticas públicas.

En primera instancia, André-Noël Roth en su manual Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación, publicado en 2006, expresa que las políticas públicas son:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con el fin de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (pág.21)

En un segundo momento, Alejo Vargas Velásquez, en el libro Notas Sobre el Estado y las Políticas Públicas, publicado en 1999, define a las políticas públicas como "El conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables" (Vargas, 1999. Pág. 24)

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos decir que las políticas públicas pueden catalogarse como un conjunto de respuestas, proyecciones o estrategias del Estado o el gobierno frente a determinadas situaciones, realidades o necesidades que se consideran socialmente problemáticas. Es así como las políticas públicas juegan un papel preponderante en la transformación de las realidades, situaciones y proyecciones de la población y la ciudad. Las políticas públicas permiten la garantía y el goce de los derechos sociales, son un reto para la construcción de ciudad y de ciudadanía para la consecución del bienestar común.

En ese sentido, se pueden identificar algunos momentos para la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. En un primer momento, es necesario identificar una situación problemática que de alguna manera genere espacio en la agenda política local (inseguridad, personas en situación de calle, población vulnerable, manejo de residuos sólidos, desarrollo y gestión del territorio, etc.). Luego de la identificación del problema, se identifican los objetivos que se pretende alcanzar con la implementación de la política y se estudia su factibilidad, algunos autores identifican este momento como evaluación ex-ante de las políticas públicas. La evaluación de las políticas públicas como mecanismo para conocer los atributos de la ejecución de los programas y proyectos, permite acumular información que se requiere para retroalimentar el diseño y la formulación de la política y para tomar decisiones que establezcan el uso adecuado de los recursos en la intervención y la ejecución.

Cuando la política pública pretende tener un impacto social, o mejorar la situación actual de una comunidad en particular, es necesario en el proceso de formulación empoderar a las comunidades que serán impactadas por los proyectos o programas de dicha política con el fin de responder eficientemente a las demandas de los grupos de interés. Finalmente, la política pública se inserta en la agenda administrativa para convertirse en norma y se implementa paralelamente con una

serie de programas de evaluación que determine su desarrollo y permita un monitoreo constante para su retroalimentación.

Cuando la implementación de la política espera un resultado inmediato de corto o mediano plazo, se habla de la evaluación ex-post o evaluación de impacto como momento final de la ejecución de la política pública.

### 3.3.2.1 Las políticas públicas en Colombia

En Colombia, el Departamento Administrativo de Planeación –DNP–, es quien orienta y ejecuta las estrategias para la evaluación, el seguimiento y el impacto de la implementación y ejecución de los planes, programas y proyectos que son prioritarios en la agenda nacional. En ese sentido, partiendo de un orden formal institucional, se puede encontrar en el país un enfoque tradicional en la formulación de las políticas públicas. Este enfoque parte de un esquema tecnocrático sustentado en procesos de tipo vertical que evalúan, formulan e implementan las políticas públicas desde el Estado y de forma excluyente con los grupos que se espera afectar con la implementación de la política.

Este tipo de procesos generan un desafío importante en materia de resultados y eficacia de la política, ya que en el momento de la formulación y la ejecución confluyen diferentes actores que pretenden influir en el diseño y puesta en marcha para lograr una dirección favorable hacia sí mismos o hacia sus grupos de interés. Esta dinámica recíproca entre actores es lo que se conoce como el triángulo de hierro (Arroyave Alzate, 2011), donde la concentración de poder direcciona la toma de decisiones para el beneficio de algunos actores (funcionarios, políticos, empresarios, etc.) excluyendo a la población afectada o a la sociedad organizada que se pretende impactar.

El tercer desafío que enfrentan las políticas públicas se da por estas relaciones entre funcionarios, políticos y empresarios. Donde los funcionarios necesitan de los políticos para alcanzar sus cargos y mantenerlos, los políticos necesitan de los empresarios para poder financiar sus campañas y los empresarios de los políticos para crear leyes que beneficien a sus empresas. (Arroyave Alzate, 2011, pág. 102)

Las políticas públicas cobran mayor relevancia en la medida que permite la participación de la comunidad y la sociedad en la formulación inicial, ya que este procedimiento permite la identificación de necesidades y así encontrar la solución más adecuada y expedita.

En el caso de los concejos municipales, la Constitución de 1991 les otorgó unas competencias específicas en materia político-administrativa, en ese sentido los mandatos proceden es un primer momento a establecer la agenda política con el fin de configurar espacios de deliberación y concertaciones. Los Acuerdos Municipales son entonces los instrumentos normativos con los que procede este organismo para establecer soluciones a unas problemáticas sociales previamente identificadas, valoradas y discutidas. Es así como muchas de las políticas públicas terminan insertas en los articulados de los acuerdos municipales, siendo en muchas ocasiones, un

procedimiento meramente operativo y no eficiente para la solución de problemáticas y demandas sociales identificadas.

Este fenómeno obedece a la multiplicidad de temas y asuntos que son parte de la agenda política local y por ende parte de las discusiones del concejo municipal, donde es preponderante la resolución a los debates y no necesariamente a los estudios de las situaciones detectadas como problemáticas. La falta de evaluaciones y estudios técnicos de los impactos sociales evita conseguir con exactitud las mejores estrategias para conseguir los objetivos planteados por las políticas.

### **3.3.3 ¿Qué es una política pública urbana?**

Las políticas públicas persiguen tres principios fundamentales que ayudan a la construcción y ejecución de los fines esenciales de la gestión pública administrativa:

- **Pertinencia:** Indaga por la conveniencia de los programas y proyectos propuestos para la realidad que se pretende modificar.
- **Viabilidad:** Capacidad de la institucionalidad de llevar a cabo programas y proyectos en función de la cantidad y calidad de los recursos técnicos, humanos y económicos.
- **Sostenibilidad:** Adecuación de recursos a través del tiempo para el cumplimiento de actividades, objetivos y metas.

En Colombia las particularidades del desarrollo urbano, obligaron a plantear una serie de retos encaminados a intervenir las ciudades bajo el precepto de una visión más integral del territorio y la sociedad. En ese sentido, las políticas urbanas contemplan dos objetivos fundamentales: la articulación entre los diferentes marcos normativos desde el ámbito nacional hasta el local con el propósito de producir un espacio urbano acorde con los principios contemplados en ellos. Y la articulación de las acciones entre las diferentes entidades territoriales con el fin de evitar la segmentación en la gestión territorial para poder lograr un espacio urbano más concertado.

En 1995 el Ministerio de Desarrollo Económico, establece los primeros parámetros para impulsar el desarrollo urbano mediante el establecimiento de estrategias consignadas en lo que podría ser la primera política urbana.

La Misión de la Política Urbana, expresada en el propósito de contar con ciudades solidarias, competitivas, sustentables, con identidad cultural y espacialmente bien construidas, es una búsqueda de largo plazo que trasciende las limitaciones temporales del presente gobierno. [...] Para alcanzar estos objetivos, la Política Urbana adelantará las siguientes estrategias: i) coordinación entre las instancias nacionales y territoriales, a través de acuerdos urbanos y macroproyectos; ii) acciones de asistencia técnica a la planificación y gestión urbana; iii) acciones sectoriales urbanas en el marco de la Política; y iv) acciones encaminadas a ampliar los procesos de participación de la ciudadanía, con el fin de lograr pactos colectivos en los que se concierten

acciones para responder a sus iniciativas e intereses. (Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, desarrollo urbano y agua potable, 1995, pág. 182)

Uno de los principales propósitos de la política urbana, es convertirse en una herramienta articuladora que permita generar espacios de concertación entre diferentes niveles institucionales, de actores y de acciones. Para Ana Victoria Vásquez (2013), las Políticas Públicas Urbanas pueden entenderse como:

Aquellas que se ocupan de aspectos institucionales y materiales de asuntos relativos a la ciudad; es decir, se pregunta por quiénes y cómo producen políticas sobre la ciudad; y por otro lado, las áreas o sectores de las políticas significativas en el tratamiento de problemas urbanos. (pág. 220)

Las políticas públicas urbanas pueden entenderse además, como el resultado de la articulación entre diferentes marcos normativos y jurídicos que propenden por el desarrollo del territorio. Son el resultado también de la conjugación de actores en la toma de decisiones mediante el estudio y análisis de los poderes políticos e intereses que confluyen en las dinámicas sociales de una ciudad. Son mecanismos de concertación y de regulación que permiten establecer estrategias para la sostenibilidad social, ecológica, política y económica mediante la participación de la ciudadanía como agente dinamizador en la construcción de las políticas mismas.

### 3.3.3.1 *El alcance de las políticas públicas urbanas*

En un sentido amplio, el enfoque de las políticas urbanas analiza lo concerniente al poder urbano. Es decir, en una dimensión se ocupa por las acciones de los gobiernos municipales y en otra por el objeto sustancial que es el ordenamiento del suelo, los equipamientos y la infraestructura. Si se pudiera englobar estas dos dimensiones, estaríamos entendiendo el alcance de las políticas públicas urbanas desde aspectos institucionales, como el "quién gobierna" y aspectos operativos, como el "cómo se gobierna" a las ciudades. Al respecto, el punto clave para entender el objeto de la política urbana es poder establecer la relación que existe entre estas dos dimensiones con la realidad y las necesidades de la ciudad.

### 3.3.3.2 *El marco normativo de las políticas públicas urbanas*

El sistema jurídico bajo el cual podemos inscribir las políticas públicas urbanas, está integrado por diversas fuentes normativas y niveles de regulación. La Constitución de 1991, estableció la intervención del Estado para garantizar el uso racional del suelo, la protección y calidad de vida de los habitantes, la integridad del espacio público, estableció la función social de la vivienda sin desconocer la garantía a la propiedad privada, le atribuyó a la participación social un papel preponderante en los procesos de planeación y organización del territorio, entre muchos otros. Las leyes atribuidas a la reforma urbana y al desarrollo del territorio (Ley 9 de 1989 y Ley 388 de 1997, respectivamente) establecen las reglas generales para que las entidades territoriales (los municipios) puedan organizar el territorio urbano y rural. En tal sentido, constituyen unos

mecanismos de gestión del suelo a través de la formulación de planes de ordenamiento territorial. Por otro lado, la Ley 152 de 1994 sobre la planeación del desarrollo, permite:

Las normas de planeación del desarrollo regulan los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo. Estos instrumentos involucran los distintos sectores en los que tienen funciones asignadas las entidades territoriales, entre ellas, los municipios. (Vásquez Cárdenas, 2014, pág. 154).

Es decir, tanto los planes de ordenamiento territorial, como los planes de desarrollo municipal, ambos aprobados por acuerdo municipal, constituyen la base normativa de rango más general para la formulación de las políticas públicas urbanas de orden local.

### **1.1.2 . El ordenamiento y la planeación urbana.**

Las normas sobre planeación están ligadas al territorio, estas a su vez contemplan como mecanismos de gestión la formulación de planes de ordenamiento o planes de desarrollo y estos se convierten en los soportes de las políticas urbanas. En Colombia, la imbricación entre políticas urbanas y planeación ha permitido pensar la ciudad como un todo e incluir en la formulación de las soluciones a los distintos problemas surgidos por el desarrollo urbano, a toda una diversidad de actores e instituciones.

Este fenómeno tiene como finalidad constituir al ordenamiento y la planeación como una función pública. En tal sentido, los componentes normativos existentes pretenden garantizarles a los habitantes el acceso a la infraestructura de uso público, el cumplimiento de derechos constitucionales de vivienda y servicios públicos, velar por la racionalización del uso del suelo en aras del interés común, procurar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y mejorar la seguridad de los asentamientos humanos.

Estos componentes van definiendo un modelo de ciudad y de desarrollo que quedan contemplados en los planes, son las políticas públicas urbanas las que permiten definir cómo se ejecutará lo planeado, es decir, cómo se llevará a la práctica lo estipulado en los objetivos y principios de los diferentes planes de ordenamiento y desarrollo.

### **3.3.4 Objeto de estudio de las políticas públicas urbanas**

#### **3.3.4.1 Los actores y las relaciones que intervienen en las políticas públicas urbanas**

Una de las contribuciones más importantes que hace el estudio de las políticas públicas urbanas tiene que ver el establecimiento de la red de actores que influyen en las políticas, sus relaciones e intereses.

Las políticas públicas urbanas son resultado de una relación público-privada, en cuanto a los actores, las aproximaciones conceptuales muestran entonces que existe necesariamente la presencia de actores distintos a los gubernamentales. En ese sentido, dice Ana Victoria Vásquez (2014)

Varias enfatizan en la preponderancia del sector privado económico: el neopluralismo confiere gran relevancia al papel de los empresarios; el enfoque máquinas de crecimiento le da preponderancia al rol de los rentistas y del sector inmobiliario; el análisis del régimen urbano enfatiza su importancia en ciertos tipos de regímenes urbanos; y finalmente, la teoría de la regulación enfatiza tal preeminencia al dar relieve a la transformación del capitalismo. Mientras las tres primeras aproximaciones están centradas en los agentes —sobre todo locales—, la última lo hace en las estructuras. (pág. 223)

El estudio de las políticas urbanas, también indaga por el poder comunitario, es decir, se enfoca también en las decisiones que toman los actores extrainstitucionales, desmarcándose así de las decisiones y prácticas formales que se hacen mediante el modelo institucional. En cuanto a las relaciones público-privadas, hace un análisis a través de estrategias de cooperación y coordinación, es decir, se enfoca en el régimen de arreglo colaborativo entre actores institucionales y privados con intereses económicos marcados, de esta manera fomenta la creación de coaliciones entre los tomadores de decisiones para que los propósitos de origen público puedan ser construidos y sostenibles.

En cuanto a las relaciones de actores, es importante el aporte de Vásquez (2014), en cuanto al análisis del poder político como escenario de relaciones y facilitador para la creación de redes:

En cuanto al análisis del poder político. El pluralismo y el elitismo constituyen desarrollos opuestos; sin embargo, asumir los dos puntos de vista como complementarios permite reconocer que la distribución de poder no sigue un único patrón. A partir de este presupuesto el enfoque de la gobernanza puede reconocer diversos tipos de redes de acuerdo con la distribución de poder; además, con los aportes del análisis del régimen urbano es posible evaluar distintas funciones del poder que pueden tener lugar en la gestión de redes o en la interacción propia de las redes, específicamente se destacan la importancia del poder de coalición y el poder de producción social. (pág. 223)

**3.3.5 Dimensiones de las políticas públicas urbanas**

Las dimensiones de una política urbana, pueden entenderse como parte de los componentes que direccionan, regulan y ponen en marcha los propósitos de la política misma. En ese sentido, el texto de Vásquez (2014), propone las siguientes dimensiones para entender la actuación de las políticas públicas urbanas.

**3.3.5.1 Dimensión económica**

Esta dimensión propone entender los cambios económicos que plantea la política urbana. Identifica los actores públicos y privados, estudia su presencia y su papel en el modelo de desarrollo propuesto y proporciona elementos para establecer lineamientos para la coordinación y cooperación entre actores con el fin de aportar al desarrollo económico local y la regularización del mercado.

Esta dimensión puede incluir aspectos como: contexto económico, condiciones del régimen de acumulación y del modo de regulación —en el sentido asumido por la teoría de la regulación—, grado de pobreza y desigualdad, existencia de procesos de exclusión y segregación, intereses económicos organizados, estructura empresarial en el territorio, grupos sociales, élites dominantes, poderes estructurales; incluso aspectos económicos que implican constricciones a la capacidad institucional o al liderazgo político (Cf. Pierre y Peters, 2012). Citado en (Vásquez Cárdenas, 2014, pág. 235).

#### *3.3.5.2 Dimensión institucional*

Estudia el poder político en función de la constitución de redes, redistribución de poder, poder de coalición y poder de producción social.

El análisis en esta dimensión incluiría características político-institucionales como: conflictividad política, consolidación de las instituciones políticas, tipo de gobierno, modelo de administración vigente, mecanismos de prestación de servicios, situación de los partidos, grado de descentralización o autonomía, mecanismos de participación política, relaciones con otros niveles de gobierno y relaciones con otras ciudades, influencia del sector asociativo y organización de la sociedad civil. (Vásquez Cárdenas, 2014, pág. 233).

#### *3.3.5.3 Dimensión de agentes*

Establece los parámetros para la elaboración de metodologías que permita responder a preguntas como: ¿Quién participa en los procesos de formulación de las políticas?, ¿Quiénes toman decisiones?, ¿Quiénes participan de la red de actores?, ¿Quiénes construyen las agendas públicas? También establece parámetros para:

Identificar los intereses económicos en juego en relación con el territorio y los actores que los detentan; también lo son las contribuciones del análisis de los regímenes urbanos, en términos de poder de coalición y poder de producción social (Cf. Stone, 1989). Citado en (Vásquez Cárdenas, 2014, pág. 233)

#### *3.3.5.4 Dimensión de resultados*

Este componente estudia el grado de efectividad, eficiencia y pertenencia de la implementación de la política, también como: identificación de ganadores y perdedores [...] instrumentación de la gobernanza; resultados del proceso de gobernanza en términos de legitimidad, grado de ampliación de la participación, construcción de capital social, entre otros. (Vásquez Cárdenas, 2014, pág. 234).

### **3.4 Mejoramiento Integral Barrial y Protección a Moradores y en el POT de Medellín**

En la revisión y ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín (acuerdo número 48 de 2014), se establecieron programas dentro del marco estratégico de forman que permitieron surgir

como principios del plan. Este apartado se detiene en el mejoramiento Integral Barrial y la Protección a Moradores.

Las políticas públicas urbanas como forma de intervención sobre el territorio urbano atinentes a mejorar problemas de varios tipos, busca también atender las problemáticas de manera más integral, de forma que las intervenciones vayan más allá de mejorar aspectos físicos y encuentren también intervenir elementos que permitan un mejor bienestar de pobladores y habitantes.

La intención de detenernos en estos dos programas, es estudiar los componentes más relevantes de su formulación, tal como están expresadas en el plan de ordenamiento, con el fin de generar reflexiones en torno a sus parámetros y analizar las acciones más pertinentes para la construcción de sus respectivas políticas urbanas.

### **3.4.1 Mejoramamiento Integral Barrial, una aproximación conceptual**

El esfuerzo por realizar una conceptualización sobre el mejoramiento integral de barrios (MIB), ha permitido identificar que la información disponible sobre el tema, en general, refiere a la simple descripción de las acciones, normas, procedimiento y estrategias que se han aplicado o buscan aplicarse en los contextos urbanos que requieren de dicha intervención y por tanto, lograr una definición conceptual del término, no es posible sin hacer referencia a las reflexiones que sobre el mejoramiento integral de barrios como programa se han realizado en los contextos internacionales, regionales y locales.

En el contexto internacional, el objetivo principal de las intervenciones que procuran la implementación de planes y políticas de ordenamiento territorial conducentes a la aplicación del Mejoramiento Integral de Barrios, es la superación de la pobreza (ODM); de allí, que la promoción de cambios en las políticas de desarrollo urbano a nivel nacional, conduzcan a la generación de oportunidades para propiciar el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones más vulnerables.

De acuerdo con Tovar, el mejoramiento integral de barrios se ha transformado en un vehículo para la implementación de distintas estrategias de acción social desde el Estado, orientadas a enfrentar la pobreza urbana (Tovar, 2009. Pp. 23); sin embargo, este no constituye un concepto que responde a una visión meramente remedial o asistencialista; por el contrario, corresponde a una estrategia de intervención que pretende la vinculación de los distintos actores y sectores implicados, con el fin de lograr la consolidación de un proceso sostenible en lo social, político, económico, físico y ambiental.

En perspectiva de construcción del concepto, es necesario resaltar que el mejoramiento integral de barrios como tratamiento urbanístico, busca responder a las necesidades que se desprenden de la propagación de asentamientos humanos precarios y de la constitución de barrios urbanos de viviendas improvisadas, a partir de acciones que giren en torno al mejoramiento del hábitat, las

cuales implican la implementación de estrategias conducentes a lograr el acceso de los pobladores a servicios básicos, una vivienda adecuada y un entorno saludable y seguro.

Es importante además, mencionar la importancia que tienen las acciones de reconocimiento de la vivienda a partir de la titulación predial y la legalización urbanística de los asentamientos informales como un componente fundamental en el MIB. La integración de lo informal a lo formal constituye una directriz a nivel nacional la cual busca integrar el tema de mejoramiento a la nueva realidad urbana a través de diversas estrategias y múltiples niveles de intervención enfocadas no sólo en la provisión de espacios físicos, sino también en la creación de las condiciones que garanticen su uso y goce efectivo.

Las dimensiones abordadas en la construcción del concepto de Mejoramiento Integral de Barrios, suponen la preexistencia de condiciones adecuadas a nivel nacional e internacional en cuanto a lineamientos y políticas que derivan en la existencia de disposiciones específicas a nivel local e institucional. La Ley 388 de 1997 en su artículo 9, define los Planes de Ordenamiento territorial como “el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”. En el caso de la ciudad de Medellín, el Plan de Ordenamiento Territorial (2014) define el mejoramiento integral de barrios como

*(...) una estrategia integral de gestión social y reordenamiento urbano de la vivienda y el hábitat, dirigido a contribuir a la sostenibilidad, el mejoramiento de la habitabilidad y la consolidación de los asentamientos precarios localizados en los ámbitos urbanos. Su objetivo es la atención integral de los desequilibrios territoriales, socioculturales, socioeconómicos y prioritariamente los ambientales. (pp. 852).*

#### *5.2 Mejoramiento integral barrial en el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín.*

El Mejoramiento integral de barrios se contempla en el POT a partir de un enfoque de gestión integral del riesgo, que prioriza las áreas en condiciones de mayor vulnerabilidad socioeconómica, ambiental y urbanística para la implementación de acciones conducentes a procurar la habitabilidad del entorno y de la vivienda, tales como la generación de espacios públicos y equipamientos en lugares con mayor déficit, el fortalecimiento de la economía solidaria, la garantía del acceso a servicios públicos domiciliarios y transporte público.

En cuanto a la vivienda, se procura el acceso a un espacio saludable y suficiente, una estructura segura, la generación de ingresos y formalización de la edificación, la titulación del inmueble, el mejoramiento de la vivienda y reconocimiento de la existencia de edificaciones; sin embargo habrá intervenciones que requerirán un tratamiento especial para lo que se priorizará el reasentamiento en sitio.

El Plan de Ordenamiento Territorial (2014), se refiere al Mejoramiento Integral de Barrios como un programa que se desarrollará en el marco del Plan Estratégico Habitacional 2020, en el cual, este se contempla como el programa Número 8, presente en la línea estratégica 5: Gestión de cobertura y calidad de los bienes y servicios de la vivienda y el hábitat, que a su vez contiene tres

proyectos a saber: Regularización integral de predios, Mejoramiento de vivienda y Mejoramiento del entorno, los cuales perfectamente responden a los objetivos trazados en el marco del MIB.

### 3.4.2 Protección a Moradores. Aproximación conceptual

La *Protección a Moradores* es un término que permite ser abordado desde diferentes perspectivas de análisis como lo son, el derecho, la antropología y los estudios urbanos. Se refiere a grandes rasgos, a la necesidad y el deber de brindar garantías a las personas que se ven directamente afectadas por los grandes proyectos de infraestructura de las ciudades.

En primera medida, es importante señalar qué se entiende por Morador. Para la Corporación Región “son moradores, los pobladores que habitan un territorio, independientemente de la forma de tenencia y de la actividad económica que realice en el sitio que habitan” (Corporación Región, 2014. Pp.4). Se entenderá por moradores, entonces, a todas aquellas personas que habitan un territorio, independientemente si se trata de su lugar de residencia y/o realizan actividades económicas allí. Estos moradores pueden clasificarse como tenedores, poseedores, inquilinos y propietarios. Para cada una de estas categorías la normatividad vigente tiene un tratamiento diferente, sin embargo para todos ellos se parte de la dignidad humana y el reconocimiento de sus derechos económicos y sociales.

La protección a moradores implica, retomando el concepto del Departamento Administrativo de Planeación, en su documento “Protección A Moradores Prevalencia De La Dignidad Humana Por Encima De Todas Las Actuaciones” (2004),

*el reconocimiento del “otro” por parte del Estado. Es el reconocimiento de la externalidad que a su vez, hace parte de su interior, hace parte de la construcción del “nos”. La formalidad e informalidad, es vista desde “el otro” no desde como producto, pertenencia y materialidad de la relación en plural “nos”. No es prevista como una relación de interacción de la múltiple afectación y por lo tanto incluyente y de mutua implicación. (pp. 2).*

Se trata del reconocimiento y protección de derechos, generando un puente entre la sociedad, la empresa pública y la empresa privada. Protección a moradores, es reconocer y procurar la más mínima afectación para las personas que habitan un territorio en la realización de grandes proyectos de infraestructura de ciudad.

Teniendo en cuenta lo anterior es importante resaltar el papel del Estado, el cual

*(...) debe proteger, porque hay un peligro inminente para los moradores impactados por proyectos del desarrollo, y en segundo lugar, estos moradores tienen derechos constituidos en relación con la permanencia, la ocupación, los usos y prácticas del habitar en el territorio urbano, elementos que se configuran en la razón de ser de la protección. “Protección A Moradores Prevalencia De La Dignidad Humana Por Encima De Todas Las Actuaciones” (2004), (p. 1).*

### 3.5 Protección a moradores en el Plan de Ordenamiento Territorial.

El Plan de Ordenamiento Territorial (2014), en sus principios rectores se refiere expresamente a la protección a moradores,

*La Protección a Moradores. Como fundamento de la intervención en el territorio para la protección de los habitantes de sectores en procesos de transformación y a los demás actores económicos, sin detrimento del principio de prevalencia del interés general sobre el particular, promoviendo un ordenamiento territorial democrático e incluyente, que le apueste a la población como el centro de sus decisiones, y a su bienestar, como el objetivo principal. Con una sociedad que asume la corresponsabilidad como modelo de gestión desarrollando el principio de precaución de la ley 1523 de 2012" (pp. 4-5).*

Así mismo el POT, hace explícita la protección a moradores como la salvaguardia de los habitantes, sin embargo da por sentado la prevalencia del interés general. Se hace referencia a la Política de Protección a Moradores, teniendo como principios fundantes la equidad, la inclusión, el restablecimiento de condiciones iniciales y el derecho a la permanencia.

Para la implementación de dicha política, el POT plantea acciones como la prevención de la gentrificación, un análisis de impacto en las unidades económicas y análisis de impacto económico sobre la propiedad privada, además del acompañamiento y gestión social y análisis de oferta institucional.

### **3.6 Desarrollo Institucional en el Plan De Ordenamiento Territorial de Medellín. Acuerdo 48 de 2014**

#### **3.6.1 Marco institucional propuesto desde el Acuerdo 48 de 2014 para la implementación del POT de Medellín**

El desarrollo institucional de la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial Decreto 48 de 2014, se encuentra trazado en el título III denominado Sistema Participativo e Institucional, a la vez perteneciente a la IV Parte correspondiente a Sistemas Institucionales y de Gestión.

En primer lugar, el articulado plantea una dirección estratégica que tendrá como finalidad la gestión de los instrumentos para garantizar "la equidad territorial y la sostenibilidad del sistema de ordenamiento territorial" (Alcaldía de Medellín, 2014. Pág. 656). Esta dirección deberá, según lo establece, velar por el cumplimiento de los principios, políticas y programas establecidos. Por otra parte, tendrá entre sus responsabilidades promover la programación de los recursos financieros que se requieren para la puesta en marcha de los programas y proyectos.

El sistema institucional dispone además que la dirección estratégica se encargue de definir los proyectos contenidos en el programa de ejecución que serán priorizados a corto, mediano y largo plazo. Sobre los macroproyectos, esta dirección tendrá la tarea de implementar los modelos para su gestión y financiación, teniendo en cuenta el reparto equitativo de cargas y beneficios y evitando la segregación y exclusión socio-espacial, así como el deterioro ambiental y de habitabilidad a causa de la retención de suelos, la especulación y los procesos de urbanización ilegal. Todo lo anterior, para garantizar acceso a vivienda digna por parte de la población. La

dirección estratégica ejercerá además labores de vigilancia y control frente a las dependencias de los diferentes niveles que intervienen en los sistemas de gestión.

El desarrollo institucional del POT establece que la operación del Sistema participativo e Institucional estará a cargo de los actores públicos y privados que intervienen en el ordenamiento territorial y fija dos tipos de mecanismos para dicha operación. En primer lugar se encuentran los mecanismos administrativos, los cuales se plantean para fortalecer la institucionalidad, actualizarla y modificarla con la intención de adecuarla a los fines del ordenamiento territorial. Además, como parte de los mecanismos administrativos, el POT habla de la "creación de entidades descentralizadas, sociedades o establecimientos públicos y la participación en asociaciones público privadas u otras formas asociativas, que permitan gestionar de manera eficiente el ordenamiento del territorio" (Alcaldía de Medellín, 2014. Pág. 660). Como mecanismos técnicos para la operación del sistema, se establecen el sistema de reparto y los sistemas de información.

El POT plantea además la creación de un Banco en el cual serán consignadas las experiencias de los diferentes proyectos de la ciudad frente al desarrollo del principio de protección a moradores, que servirá como insumo a otros proyectos para la aplicación de dicho principio.

El sistema institucional y de participación, como su nombre lo indica presenta un desarrollo importante frente al tema de la participación. Dicho componente de participación es definido como

*el diálogo abierto de normas, instrumentos, procedimientos, programas y proyectos, así como el amplio y activo compromiso ciudadano, para garantizar el principio constitucional de participación, con el fin de promover procesos participativos que den voz, apertura y transparencia, gestionando un desarrollo territorial proyectado para el largo plazo, basado en el entendimiento del Plan de Ordenamiento como un Pacto Social de obligatorio cumplimiento, en el que la sociedad en su conjunto se apropia y desarrolla sus contenidos, construyendo propuestas e implementando acciones de planificación territorial. (Alcaldía de Medellín, 2014. Pág. 663)*

Este componente, se plantea para generar reflexiones desde los diferentes actores, fortalecer la formación ciudadana en torno a la comprensión del territorio, generar procesos colectivos de participación desde el barrio, la comuna, la vereda, el corregimiento, fomentar el control social sobre el Plan de Ordenamiento territorial específicamente sobre los planes, programas y proyectos que se priorizan en el plan de desarrollo.

Con el fin de hacer seguimiento y monitoreo a la implementación del Plan, se plantea poner en marcha en un término no mayor a un año luego de la aprobación del POT, el Sistema de Seguimiento y Evaluación, a cargo de las Subdirecciones de Información, Planeación Territorial y Estratégica de Ciudad y la de Planeación Organizacional y Modernización, las cuales deberán organizar y darle estructura a la forma como los diferentes actores que intervienen en el ordenamiento territorial, tales como las dependencias de nivel central y descentralizadas del municipio de Medellín, las Curadurías urbanas, los gremios de construcción y el sector inmobiliarios, el Consejo Territorial de Planeación, el Concejo Municipal y las veedurías

ciudadanas, aportan información confiable que permita comprender los fenómenos físicos y sociales del territorio. Dicho sistema se piensa como un asunto de corresponsabilidad entre los diferentes actores públicos y privados. Estos actores constituyen dentro del articulado del POT el soporte institucional, normativo y social del Sistema de Seguimiento y evaluación.

Para garantizar la disponibilidad de información que posibilite realizar el monitoreo, la evaluación y el seguimiento a la gestión, se contará con un sistema que permitirá la gestión de la información y la generación de conocimiento. Éste será "la memoria institucional del proceso de planeación territorial" (Alcaldía de Medellín, 2014. Pág. 669). Dicho sistema de información denominado Expediente Municipal, permitirá también según lo planteado, la generación de insumos para la toma de decisiones en los procesos de revisión y ajuste del POT. Teniendo en cuenta este doble papel del Expediente Municipal, de por un lado soportar la toma de decisiones de la Administración Municipal y por el otro, ser la base del Sistema de Evaluación y Seguimiento, éste contará con dos componentes. El primero es el Archivo técnico e histórico de la planificación territorial municipal el cual será una fuente de información técnica tanto del proceso de revisión y ajuste del POT, como de su ejecución. Y el segundo el Sistema de seguimiento y evaluación.

Teniendo en cuenta que el alcalde Aníbal Gaviria avanzó en el proceso de reestructuración administrativa gracias a las facultades otorgadas para esto por el Concejo de Medellín a través del Acuerdo 001 de 2015, se hace necesario realizar una revisión del Decreto 883 de 2015, para entender el nuevo diseño institucional desde la reestructuración administrativa y las posibilidades que éste da para el cumplimiento de las disposiciones sobre protección a moradores y mejoramiento integral de barrios desde el enfoque principalista.

A pesar de no hacer un desarrollo institucional detallado, resulta interesante la forma como se concibe la participación de los actores públicos, privados y comunitarios desde el ejercicio del control político y social, así como la evaluación, seguimiento y control. Esta participación de los actores se concibe desde el POT como un asunto de corresponsabilidad, en el cual se requiere del compromiso de todos no solo para implementar y vigilar los procesos, sino además para retroalimentarlos.

### **3.6.2 Principales posiciones de los actores en el debate en torno al proceso de modernización administrativa del Municipio de Medellín. Proyecto de Acuerdo 300**

Los Concejos Municipales, son cuerpos colegiados deliberantes de representación popular, que toman decisiones que deben propender por el bienestar colectivo. Sin embargo, aunque la posibilidad de participar en los procesos de decisión es exclusiva de los concejales, los Concejos son escenarios de discusión pública en el cual, por un lado se argumentan las posiciones de la alcaldía y los concejales y por el otro, los ciudadanos tienen la posibilidad de intervenir en algunas etapas de la deliberación.

En este sentido, este subcapítulo retoma los principales argumentos de la discusión en torno a la aprobación del proyecto de acuerdo 300, ya que resulta fundamental comprender el proceso de formación institucional del municipio de Medellín en el marco de la aprobación y la

implementación del Plan de Ordenamiento Territorial recién revisado. Además permite entender de qué manera, la multiplicidad de actores políticos, sociales y comunitarios enriquecieron el debate en la aprobación del proyecto de acuerdo, actuando como sujetos empoderados y participantes de la deliberación pública y a la vez como sujetos de control frente a las iniciativas de la alcaldía.

En este marco, el 24 de febrero de 2015 en el recinto de sesiones del Concejo de Medellín, se llevó a cabo la discusión en segundo debate, del Proyecto de Acuerdo N° 300 *Por medio del cual se le conceden unas facultades pro tempore al Alcalde*. Dicho espacio permitió reforzar los debates que se habían dado con anterioridad en las Comisiones Segunda y Tercera, en las cuales se hicieron modificaciones al proyecto inicialmente presentado por el alcalde, en lo que tiene que ver con Empresas públicas de Medellín y la planta de carrera administrativa del Municipio de Medellín.

Diferentes actores comunitarios, institucionales y políticos expusieron sus posiciones con respecto a la aprobación de dicho proyecto, que pretendió dar facultades al alcalde durante cuatro meses para la adecuación de la estructura administrativa del Municipio de Medellín, crear establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales del Estado, así como modificar las existentes, además de realizar modificaciones presupuestales con el fin de garantizar la implementación del Acuerdo 48 del 2014.

Entre los voceros de diferentes organizaciones sociales, comunitarias y ediles, las preocupaciones más sentidas tuvieron que ver con la ausencia de estudios técnicos para el proyecto de acuerdo, que soportaran la necesidad de constituir al Municipio de Medellín como Conglomerado público para la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial. Se planteó además, una preocupación por la cesión de facultades del Concejo frente a la reestructuración administrativa hacia al Alcalde y la falta de claridad del proyecto de acuerdo que a juicio de los voceros, no especificaba en qué términos iba a realizarse esta reestructuración, por lo cual le solicitaron a la corporación en reiteradas ocasiones, realizar un análisis individual de cada una de las dependencias y entidades objeto de dicha reestructuración. Se discutió además a cerca de los costos presupuestales que la reestructuración administrativa podría traer para el municipio y la posible politización de la administración pública por lo que consideraban una alta cantidad de cargos de libre nombramiento. Por otro lado, poniendo como ejemplo el caso de Empresas Públicas de Medellín, los actores sociales y comunitarios planteaban el tema de la posible privatización del patrimonio público, como argumento en contra de la aprobación del Proyecto 300.

La poca participación ciudadana durante la discusión del proyecto fue también cuestionada por los participantes en el debate, teniendo en cuenta según se manifestó, que el POT fue discutido durante cinco meses y durante este tiempo no se puso de manifiesto en el debate público por parte de la alcaldía la necesidad de establecer un conglomerado público para garantizar la implementación del POT. Por otro lado, se cuestionó la figura de conglomerado por considerarla equivalente a los Holding o grupos empresariales del sector privado.

Por su parte Jorge Pérez, Director del Departamento Administrativo de Planeación planteó los argumentos de la alcaldía sobre la necesidad de la reestructuración administrativa para generar competencias y capacidades a la administración municipal para la materialización del Plan de Ordenamiento Territorial. Pérez manifestó que la reestructuración busca fortalecer la institucionalidad y armonizar el trabajo de las diferentes dependencias, el modelo de operación por procesos y la estructura administrativa, para con esto dar cumplimiento a las demandas presentadas por las nuevas realidades de la ciudad y el POT. El director de Planeación, dijo además que el Conglomerado posibilita la implementación de prácticas conjuntas de gestión y buen gobierno entre los entes del nivel central y los descentralizados, con la intención de lograr mayores impactos sociales sobre el territorio. Habló además de la necesidad de fortalecer las diferentes Secretarías que enfrentarían responsabilidades con respecto al POT, tales como la Secretaría de Cultura con la administración de bienes inmuebles patrimoniales, La Secretaría de Servicios Administrativos que deberá administrar los bienes inmuebles en general, el papel de la Secretaría de Gobierno en el control del territorio y la gestión del espacio público y el Departamento Administrativo de Planeación en el direccionamiento y seguimiento del POT.

Mientras que las posiciones de los ciudadanos participantes del cabildo se caracterizaron por la oposición a la aprobación del Proyecto de Acuerdo 300, los planteamientos de los Concejales estuvieron divididos entre, un total respaldo al proyecto presentado por el alcalde y su rechazo. Quienes estuvieron a favor argumentaron que las facultades que se conferirían al alcalde con el proyecto de acuerdo no eran ilimitadas por lo tanto, el Concejo no estaría cediendo sus competencias. Por otro lado, se plantearon los beneficios del conglomerado público para hacer de las entidades descentralizadas auto sostenibles. Teniendo en cuenta que uno de los argumentos más fuertes en contra de la aprobación del Proyecto de Acuerdo 300 durante su trámite en primer debate, fue la posible privatización de Empresas públicas de Medellín, los concejales que estuvieron a favor de su aprobación reiteraron que el objetivo de la iniciativa no se relacionaba con la venta de EPM ni la desvinculación de empleados de carrera administrativa, ni trabajadores oficiales, sino con armonizar el objeto de las entidades descentralizadas con los objetivos del POT. Se planteó además que el Proyecto de Acuerdo permitiría el control ambiental, paisajístico, urbanístico, necesario para poner fin a los urbanizadores piratas y las falsas VIP. Los corporados recomendaron contar con la participación del Consejo Territorial de Planeación y las veedurías ciudadanas durante los cuatro meses en los que el alcalde contaría con facultades para la reestructuración administrativa.

Por su parte, los concejales que estuvieron en contra de la aprobación del proyecto, esbozaron entre sus principales argumentos la posible privatización del municipio de la mano de la figura del conglomerado, al poner recursos públicos al servicio de privados y así mismo, el riesgo de que el conglomerado público terminara convirtiéndose en un conglomerado mixto. Plantearon además, la preocupación antes manifestada por los ciudadanos, de ceder al alcalde las facultades legales del Concejo frente a la reestructuración administrativa. Además, consideraron que no se contaba con las claridades necesarias sobre la reestructuración en lo concerniente a las empresas y establecimientos que serían creadas y las modificaciones que pretendían realizarse a las

entidades existentes. Los concejales cuestionaron además lo que ellos consideraban un trámite excesivamente apresurado del Proyecto de Acuerdo, más aun teniendo en cuenta que a la fecha del segundo debate, la alcaldía no tenía listo los diagnósticos. Además, manifestaron preocupación ante una posible burocratización de la administración pública con la reestructuración.

**3.6.3 Modernización administrativa en el marco de la implementación del Plan de Ordenamiento territorial de Medellín. Decreto 883 de 2015**

El proceso de modernización de la Administración municipal de Medellín, tuvo en el periodo del gobierno Gaviria dos intervenciones, la primera realizada en el año 2012 por medio del Decreto 1364 y la segunda en el año 2015 con el Decreto 883, esta última se define por parte de la Administración como la optimización del proceso de modernización iniciado en 2012, el cual no sólo reconfigura las dependencias centrales y descentralizadas, sino que lo hace en el marco del modelo gerencial de administración traído de la empresa privada llamado Holding, que para adaptarlo al sector público es denominado Conglomerado Público.

El Decreto 883 del 3 de junio de 2015 *Por el cual se adecúa la Estructura de la Administración Municipal de Medellín, las funciones de sus organismos, dependencias y entidades descentralizadas, se modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones* materializa el cambio de modelo administrativo de la ciudad de Medellín, que ya se había declarado Conglomerado Público el 11 de noviembre de 2014, en el marco de la aprobación de las modificaciones al POT.

Los propósitos de la reestructuración según la Administración municipal, son:

- Intervenir una gestión institucional fragmentada y desarticulada.
- Atender las deficiencias en el enfoque programático de las políticas públicas.
- Solucionar las deficiencias en la estructura administrativa para responder a las demandas de crecimiento de los recursos de inversión del municipio.
- Articular el nivel interno con las entidades externas, para facilitar la toma de decisiones.

En ese sentido, se plantea el cambio de modelo para tener Consejos de Gobierno menos concurridos y más eficientes, donde se sectorizan las áreas de desarrollo administrativo y se restringe la participación de los secretarios de despacho y los directores de las entidades descentralizadas, según su sector administrativo y funciones a su cargo, con un diseño que entrega responsabilidades jerárquicas y asigna directamente los entes descentralizados a las diversas Secretarías Vicealcaldías, por medio del modelo de control de tutela, ya sea por adscripción o vinculación, respetando su autonomía administrativa.

En lo referente a la coordinación, en el marco del gobierno corporativo el Conglomerado Público dispone de siete mecanismos:

1. Consejo de Gobierno Municipal.

2. Consejos superiores de la Administración pública Municipal.
3. Consejos consultivos o coordinadores.
4. Comisiones intersectoriales.
5. Sectores de desarrollo administrativo.
6. Comités sectoriales de desarrollo administrativo.
7. Sistemas administrativos.

Cabe resaltar que el Consejo de gobierno es denominado por el Decreto 883 como,

*(...) máxima instancia de formulación de políticas y el órgano asesor del Gobierno en todos los temas relacionados con la gestión administrativa y la política pública. (...) escenario de coordinación y articulación de los organismos y entidades municipales en el nivel central y descentralizado. (Alcaldía de Medellín, 2015. Pág. 13).*

De los mecanismos de coordinación restantes, es importante destacar los Consejos Consultivos y las Comisiones Intersectoriales, que podrán ser creados por el Alcalde para desarrollar funciones determinadas previamente, además de los sectores de desarrollo administrativo que forman parte integral del modelo, los cuales buscan generar áreas de desarrollo administrativo para coordinar, orientar y articular las dependencias que tengan temas comunes en su gestión. Estos a su vez contarán con comités sectoriales para articular y coordinar las dependencias a su cargo.

El modelo administrativo del Conglomerado Público, sigue las pautas de división sectorial de desarrollo asumidas por la administración municipal en la intervención de 2012, estos sectores se consolidan en el Decreto 883 de 2015 en cinco áreas, asumidas por cinco Secretarías Vicealcaldías encargadas de cada una de las dimensiones administrativas de desarrollo definidas por la administración municipal, que a su vez contienen dependencias de nivel central y descentralizado que tienen a su cargo funciones relacionadas con cada sector de desarrollo. Dichos sectores o dimensiones de desarrollo son:

1. Educación, cultura, participación, recreación y deporte. – Secretaría Vicealcaldía de educación, cultura, participación, recreación y deporte.
2. Salud, inclusión social y familia – Secretaría Vicealcaldía de Salud, inclusión social y familia
3. Gobernabilidad y seguridad. – Secretaría Vicealcaldía de gobernabilidad y seguridad.
4. Hábitat, movilidad, infraestructura y sostenibilidad. – Secretaría Vicealcaldía de hábitat, movilidad, infraestructura y sostenibilidad.
5. Ciencia, tecnología e innovación, desarrollo económico e internacionalización – Secretaría Vicealcaldía de Ciencia, tecnología e innovación, desarrollo económico e internacionalización.

Existe una sexta Secretaría Vicealcaldía que no tiene un sector de desarrollo a su cargo, sino una función de articulación, planeación, control, monitoreo y vigilancia del territorio (comunas, corregimientos), se denomina Vicealcaldía de planeación y gestión territorial. En dicha Secretaría Vicealcaldía, se adscriben el Departamento Administrativo de Planeación, la Secretaría de Gestión

y Control Territorial, la Agencia para la Gestión del Paisaje, el Patrimonio y APP (alianzas público-privadas), además de la Gerencia de Corregimientos y la Gerencia del Centro.

Es importante resaltar que existen otros tres tipos de Secretarías de despacho, además de las Secretarías Vicealcaldías, a saber: las Secretarías Misionales, las Secretarías de Apoyo Institucional y la Secretaría de Evaluación y Control.

En el marco de gobierno corporativo, en lo que tiene que ver con los mecanismos de articulación, el Decreto 883 genera seis pilares o áreas de gestión administrativa, cuya función es la articulación de las dependencias en cada una de las áreas que les corresponden, dichos pilares y las dependencias responsables de su desarrollo son:

1. Gobierno corporativo: Secretaría Privada.
2. Planeación y gestión: Secretaría de Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía.
3. Ambientes de control: Secretaría de Evaluación y Control.
4. Direccionamiento jurídico: Secretaría General.
5. Gestión financiera: Secretaría de Hacienda.
6. Gobernanza de comunicaciones: Secretaría de Comunicaciones.

Resulta importante señalar que las Secretarías de Evaluación y Control, Comunicaciones y la Secretaría Privada forman parte del Despacho del Alcalde.

Por su parte la Secretaría de Hacienda, la Secretaría General y la Secretaría de Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía, se catalogan por el Decreto como secretarías de apoyo institucional y no se encuentran asignadas a ninguna de las seis secretarías vicealcaldías, además tienen un nivel jerárquico similar a éstas en el organigrama institucional, por lo que no existen intermediarios entre ellas y el Despacho del Alcalde.

En lo referente a entidades directamente relacionadas con el POT, el modelo administrativo propuesto por el Decreto 883 de 2015, dispone algunos cambios significativos respecto a la estructura de 2012, uno de los principales es la transformación de la Vicealcaldía de Gestión Territorial que se convierte en la Vicealcaldía de Planeación y Gestión Territorial, de esta Vicealcaldía forman parte el Departamento Administrativo de Planeación y se crean dos dependencias nuevas, la primera es la Secretaría de Gestión y Control Territorial, un ente del nivel central que contiene a la Subsecretaría de Control Urbanístico, a la Subdirección de Catastro y la Subsecretaría de Servicios Públicos. El segundo ente que se crea al interior de esta Vicealcaldía es la entidad descentralizada denominada Agencia para la Gestión del Paisaje, el Patrimonio y APP (alianzas público-privadas).

La Secretaría Vicealcaldía de Hábitat, Movilidad, Infraestructura y Sostenibilidad también tuvo cambios significativos, además de las Secretarías de Infraestructura Física, Medio Ambiente y Movilidad existentes en el modelo anterior, se crea la Gerencia de Movilidad Humana y se responsabiliza de dos entidades descentralizadas adscritas: ISVIMED y Aeropuerto Enrique Olaya

Herrera, cuatro vinculadas: EDU, MetroMed, MetroPlus y Terminales de transporte de Medellín S.A. y tres entidades descentralizadas indirectas: Corporación Cuenca Verde, Corporación Parque Arví y la Fundación Jardín Botánico "Joaquín Antonio Uribe".

Resulta importante resaltar, que las Secretarías Vicealcaldías no tienen en cuenta la participación ciudadana en la definición de las políticas de gobierno, la participación ciudadana empieza a tenerse en cuenta en las secretarías misionales y las de apoyo institucional, lo que hace prever que sin una coordinación fuerte y una comunicación fluida, la participación ciudadana no tendrá mucha cercanía a los tomadores centrales de decisión en el modelo Conglomerado Público.

### **3.7 Participación y pactos ciudadanos en el ordenamiento territorial**

#### **3.7.1 Participación ciudadana en Colombia. Ley 1757 de 2015.**

En Colombia, los procesos de promoción de la participación ciudadana han cobrado especial relevancia en las décadas recientes, este fenómeno puede evidenciarse haciendo un seguimiento a la normatividad dispuesta a partir de 1991, sin embargo, los diseños institucionales dispuestos no han generado los impactos esperados, por lo que la normatividad en materia participativa a nivel nacional, sus impactos y apropiación por la ciudadanía, resultan de una relevancia particular para la academia y los tomadores de decisión en los diversos niveles territoriales.

La Ley 1757 de 2015 busca entablar mecanismos y generar medios por los cuales, la participación ciudadana en Colombia tenga un margen de acción mayor al que ha tenido durante 15 años, después de la entrada en vigencia de la constitución de 1991.

Es por este motivo, que se especifican los mecanismos de participación, tanto los que pueden ser desarrollados por los ciudadanos como los que pueden llevarse a cabo por iniciativa institucional, delimitando cada uno de estos mecanismos y brindándole a los ciudadanos o instituciones reglas claras sobre la participación ciudadana en Colombia.

Ahora bien, las modificaciones hechas a los requisitos para la implementación de ciertos mecanismos de participación no facilitan su aplicación, ya que según la Ley 1757 de 2015, Artículo 9

*Para que una iniciativa de referendo constitucional, una iniciativa popular de acto legislativo o de ley, o consulta popular nacional de origen ciudadano sea presentada ante el Congreso de la República, o el Senado de la República respectivamente, se requiere del apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral en la fecha respectiva.*

Lo que se significa que se necesita más de un millón y medio de ciudadanos para la promoción del ejercicio. Este tipo de normas hacen que esos mecanismos tradicionales para la participación ciudadana, consagrados en la constitución de 1991, aún se encuentren lejos de tener un uso y un impacto real en la sociedad.

Sin embargo, estos mecanismos no son los únicos existentes en el ejercicio de la participación ciudadana. En la Ley 1757 de 2015, y quizá ahí radica la real importancia de la misma, se consolida el control social, que tiene por objeto *“el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y a la gestión desarrollada por las autoridades públicas y por los particulares que ejerzan funciones públicas.”* (Ley 1757 de 2015, Artículo 61). El proceso de Control Social no estaba regulado y tenía muchas falencias al momento de su implementación, debido al vacío normativo y la falta de indicaciones claras a las instituciones públicas frente a la respuesta a esta forma de participación.

Con esta ley se brinda a las instituciones y a los ciudadanos una base normativa para responder y ejercer el control social respectivamente, lo que ayuda a consolidar prácticas diferentes de participación y relación entre el ciudadano y el Estado, contribuyendo al cambio de la cultura política en la ciudad, el departamento y el país.

Otro punto importante tratado por esta ley, es el que establece parámetros para la rendición de cuentas institucional frente a los ciudadanos. Esta reglamentación de Rendición de cuentas establece quién o quiénes deben hacerla, en qué periodo de tiempo y bajo qué parámetros (Organización, comunicación y respuesta a los ciudadanos) se debe desarrollar. Esta rendición de cuentas, además, se establece como obligatoria y reconoce la importancia de incluir la participación ciudadana, sus preguntas, sus quejas y reclamos en este proceso.

Quizá lo más innovador de la Ley 1757 de 2015 es la determinación para constituir el Sistema Nacional de Planeación, el cual está compuesto por el Ministro del Interior, quien lo presidirá y convocará, o su delegado; El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, quien ejercerá como Secretaría Técnica; Un Gobernador elegido por la Federación de Departamentos; Un Alcalde elegido por la Federación Colombiana de Municipios; Un representante de las asociaciones de víctimas; Un representante del Consejo Nacional de Planeación o las asociaciones de consejos territoriales de planeación; Un representante de la Confederación comunal; Un representante de la Asociación Colombiana de Universidades ASCUN; Un representante de la Confederación Colombiana de ONG o de otras federaciones de ONG; Un representante de las federaciones o asociaciones de veedurías ciudadanas; Un representante de los gremios económicos; Un representante de los sindicatos; Un representante de las asociaciones campesinas; Un representante de los grupos étnicos; Una representante de las asociaciones de las organizaciones de mujeres; Un representante del consejo nacional de juventud; un representante de los estudiantes universitarios; un representante de las organizaciones de discapacitados y un representante de las Juntas Administradoras Locales.

Este Consejo Nacional de Participación tiene el deber de estructurar una política pública de participación a nivel nacional y articular acciones frente a la participación ciudadana con las entidades territoriales y el gobierno nacional, buscando generar políticas que estimulen la participación ciudadana. También tiene como misión la creación del Sistema Nacional de Participación, el cual tiene por objetivo articular las instancias, sujetos, espacios, recursos, instrumentos y acciones de la participación ciudadana.

Este sistema incluirá los diferentes sistemas municipales y departamentales de participación, los cuales son ordenados para su creación a través de esta misma ley. La importancia del Consejo Nacional de Participación está en la articulación de diferentes actores de nivel nacional, convocados todos a tratar el tema de la participación ciudadana, las falencias de esta en el país y en las regiones y las acciones a llevar a cabo para fortalecer los procesos democráticos directos. Este Consejo Nacional de Participación está apoyado por los consejos Municipales y Departamentales de participación, lo que contribuiría a la constante retroalimentación en procesos democráticos.

Es relevante reconocer que la Ley 1757 de 2015 establece parámetros sobre la financiación a nivel nacional, regional y local en temas de participación y la entrega de incentivos simbólicos para organizaciones o personas que contribuyan activamente a los procesos participativos en los diferentes niveles territoriales. También se recalca el establecimiento del Presupuesto Participativo como una medida necesaria para empoderar a los ciudadanos en la toma de decisión respecto a la inversión de los recursos públicos, dando herramientas no sólo deliberativas sino de acción efectiva.

En general, la Ley 1757 de 2015 establece mecanismos y formas de participación ciudadana, además de consolidar las existentes, dando a los ciudadanos herramientas para ejercer una participación más activa desde lo que determina la misma. Sin embargo, y a pesar de lo anteriormente mencionado, la ley en términos reales aún no tiene una completa aplicación en el nivel nacional, regional y local, donde aún faltan por constituirse algunos Consejos y Sistemas de Participación, lo que genera un gran reto para su implementación.

También cabe resaltar que los mecanismos de participación tradicionales aún quedan bajo un manto de imposibilidad de su aplicación, dado los altos números de ciudadanos que se necesitan para hacer estos mecanismos de participación efectivos. En lo respectivo al Control Social, no basta sólo con reglamentarlo y darle viabilidad bajo la Ley sino que se necesita, por parte de todas las instituciones una real apropiación de esta herramienta, buscando se responda de manera diligente y eficiente a los requerimientos ciudadanos, con el fin de que el ejercicio del Control social tenga una viabilidad en la práctica social y en el tiempo.

### ***3.7.2 Participación ciudadana en el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, Acuerdo 48 de 2014***

El actual Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, propone el desarrollo de procesos participativos y formativos como elementos fundamentales para su implementación, además de sistemas de gestión de la información abiertos a la ciudadanía; en ese sentido, incluye la participación de la sociedad civil en procesos de toma de decisiones, formulación e implementación de proyectos no sólo como una posibilidad, sino como una necesidad para alcanzar los objetivos del Plan.

El acuerdo tiene como finalidad avanzar hacia el imaginario de ciudad planteado en el articulado, que surge en los procesos de diagnóstico, formulación y aprobación de la etapa de revisión y

ajuste del Plan, apoyado en los principios que rigen el mismo y el proceso de participación multisectorial llevado a cabo, incluyendo aspectos relevantes para la participación, como la construcción colectiva del territorio, el desarrollo de una cultura de la participación y la generación de políticas de inclusión para alcanzar una ciudad “donde se logre la plena efectividad de los derechos sociales y colectivos, se valore su paisaje y geografía, se promueva la competitividad y el desarrollo rural.” (Alcaldía de Medellín, 2014, pág. 9)

Algunos de los principios relevantes del acuerdo que tienen en cuenta la participación ciudadana son: **La corresponsabilidad** como una visión y una responsabilidad compartida y multisectorial, y **la participación interinstitucional** entendida como un proceso que incluye la comunicación, el diálogo social y la gobernanza del sistema territorial.

El plan dispone de sistemas institucionales y de gestión que son “los responsables de promover las transformaciones territoriales e incentivar el papel activo de la sociedad y de las instituciones para lograr los propósitos del Plan” (Alcaldía de Medellín, 2014, pág. 4) compuesto por el Sistema de Gestión para la Equidad Territorial y el **Sistema Participativo e Institucional**, siendo este último el que se encarga de promover lo relativo a la participación en la implementación del plan. La estructura del sistema participativo e institucional incluye la gestión de los instrumentos y la gestión del conocimiento y la participación.

Resulta importante resaltar que el plan propone que exista participación democrática en la etapa de formulación, como instancia en la que la ciudadanía participa en la toma de decisiones en macroproyectos, unidades de planificación rural y en planes maestros. A su vez, el plan propone la participación de la comunidad en proyectos urbanos integrales del ámbito de ladera y en los distritos rurales campesinos en las etapas de diagnóstico, formulación, socialización y concertación.

El plan propone en su Línea Estratégica 3 la participación de la comunidad en la formulación y ejecución de proyectos de vivienda y hábitat, y en su Línea Estratégica 5 la gestión del conocimiento, el aprendizaje y la innovación social; esta última se enfoca en temas como el acceso a la información pública, la comunicación y el diálogo social, la participación ciudadana en toma de decisiones y en el ciclo de gestión de las políticas públicas habitacionales.

En este sentido se expone entre los propósitos de la gestión participativa, la posibilidad “de proponer, ejecutar y evaluar un componente de participación que involucre de manera organizada, activa, intencionada y deliberativa a los distintos actores corresponsables – públicos, privados y comunitarios - del cumplimiento de los ajustes y directrices para el Ordenamiento Territorial de la Ciudad.” (Alcaldía de Medellín, 2014, pág. 663) Lo cual evidencia un enfoque de corresponsabilidad en los actores a lo largo del sistema participativo propuesto por el plan, que incluye la participación en la toma de decisiones de los ciudadanos, su responsabilidad en el control de las actuaciones públicas y la necesidad de acciones formativas en temas participativos que cualifiquen la incidencia ciudadana.

### **3.7.3 Pactos y acuerdos de ciudad en el Ordenamiento Territorial de Medellín**

El proceso de revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial desarrolló estrategias participativas diseñadas e impulsadas por la Administración y el Concejo Municipal de la ciudad de Medellín durante el diagnóstico, la formulación y la aprobación del acuerdo 48 de 2014, dicho proceso evidenció tendencias en la participación de la sociedad civil que se tuvieron en cuenta para diseñar el componente participativo para la implementación del Acuerdo. Las intervenciones planteadas se encuentran recogidas en el sistema de gestión para la participación establecido en el Acuerdo, el cual define que el POT aprobado se entenderá como un "Pacto Social de obligatorio cumplimiento".

El planteamiento de la Administración para materializar este pacto social que es el Plan de Ordenamiento Territorial, se denomina "Acuerdos de Ciudad" y está contenido en el programa "Corresponsabilidad por lo Público" en el articulado del acuerdo 48 de 2014, este proyecto pretende desarrollar una serie de acuerdos temáticos entre actores de la ciudad de Medellín y la Administración Municipal, por medio de encuentros pedagógicos denominados "Vivenciando mi ciudad" que tienen como objetivo acercar a la administración municipal con la ciudadanía.

La propuesta pretende desarrollar estos encuentros pedagógicos, para que sustenten la firma de acuerdos entre actores en territorios priorizados por la Administración Municipal y el Observatorio de Políticas públicas del Concejo Municipal, en siete ejes temáticos:

- La articulación regional.
- La construcción ética y segura.
- Lo rural y lo urbano.
- El medio ambiente y la productividad.
- La transferencia generacional.
- La movilidad sostenible.
- La autorregulación y la convivencia.

En entrevista realizada a Paola Cataño coordinadora del Proyecto y miembro del Observatorio de Políticas públicas del Concejo Municipal, se expone que los acuerdos de ciudad inician su implementación en el año 2015 con una prueba piloto enfocada en desarrollar el acuerdo "autorregulación y convivencia", debido, según la Administración Municipal a que este es transversal a los demás acuerdos planteados.

El proyecto se plantea además como una estrategia de cualificación de la participación ciudadana en temas de ordenamiento territorial, debido a las deficiencias evidenciadas en el proceso participativo previo a la aprobación del acuerdo 48 de 2014, en el que la comunidad tuvo dificultades para diferenciar entre el ordenamiento territorial y otras temáticas de ciudad. La metodología planteó que se realizarán reuniones preparatorias en las 16 comunas y los 5 corregimientos que conforman la ciudad de Medellín, de carácter pedagógico para fortalecer la posibilidad de una participación ciudadana efectiva previa a la firma de cada uno de los acuerdos.

Cabe resaltar que la cualificación será uno de los principales puntos para hacer efectivos y viables los acuerdos de ciudad, debido a que, como se referencia en el proceso participativo y queda consignado en el articulado del plan, es de vital importancia que la participación de la ciudadanía parta de información veraz, sobre los efectos y posibilidades que genera ordenamiento del territorio en la vida comunitaria.

Posterior a la reuniones preparatorias, la realización de actividades se enfoca en el acuerdo piloto de "autorregulación y convivencia", el cual tiene en cuenta a los "Comerciantes de la Rumba" como actores fundamentales definidos previamente por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal en el mapeo de actores realizado en la etapa diagnóstico de la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial.

Para el piloto, se priorizaron cinco espacios en la ciudad:

- Parque lleras en el Poblado.
- Avenida 33.
- Carrera 68 Castilla.
- Carrera 70, Laurees.
- Carrera 65, Girardot.

Según Paola Cataño, luego de definir el acuerdo piloto a implementar, y de priorizar actores y territorios, se categorizaron cuatro ejes para materializar el acuerdo piloto, que son:

- Medio ambiente.
- Espacio público.
- Ruido.
- Basuras.

Algunos de los parámetros tenidos en cuenta para la priorización de los actores en el acuerdo piloto de "Autorregulación y Convivencia" según el Observatorio de Políticas Públicas fueron la influencia, el poder y la representatividad de los mismos, además de actores de la Administración Municipal que participaron para construir alrededor de los ejes temáticos definidos para dar cumplimiento a uno de los objetivos del proyecto que es la articulación interna de la administración municipal con el proceso.

Otros actores priorizados para llevar a cabo el acuerdo piloto fueron:

- Inspectores.
- ONG's
- Agentes de Policía.
- Residentes de los territorios priorizados.

Según Paola Cataño, el ejercicio se planteó en un principio para llevarse a cabo con un enfoque sectorial, no obstante, el piloto se implementó con un enfoque territorial, teniendo como unidad para la construcción del acuerdo a los barrios, debido a que aunque las problemáticas que se presentan son generales, existen particularidades en los territorios que hacen que el enfoque varíe.

Cabe resaltar que el proceso de implementación de los acuerdos de ciudad, es una apuesta participativa importante y central en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente, su concreción, revisión y divulgación dependerán de la cualificación de la participación que se logre en el proceso de implementación del POT, para lograr un sistema participativo incluyente y efectivo, que legitime el accionar de las instituciones públicas e incluya en las mismas, las expectativas y necesidades de la ciudadanía, observando una efectiva aplicación del principio a la ciudad y el derecho a participar, no obstante el proceso de implementación de los pactos a la fecha solo tiene un piloto ejecutado y no existen aún resultados de la implementación de éste.

### 3.8 Aproximación a un sistema de seguimiento para el control político

Principios rectores	Principios orientadores	Principios institucionales y de participación
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la ciudad</li> <li>• Equidad social y territorial</li> <li>• Restablecimiento de condiciones iniciales</li> <li>• Derecho de permanencia</li> <li>• Inclusión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identidad</li> <li>• Solidaridad social y territorial</li> <li>• Enfoque de género</li> <li>• Restablecimiento de condiciones iniciales</li> <li>• Derecho de permanencia</li> <li>• Resiliencia territorial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corresponsabilidad</li> <li>• Eficiencia administrativa</li> <li>• Eficacia administrativa</li> <li>• Participación interinstitucional</li> <li>• Participación ciudadana</li> <li>• Persistencia</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 3. Metodología de Seguimiento del POT desde el Concejo de Medellín Dimensión Jurídico político Institucional**

Metodología de Seguimiento del POT desde el Concejo de Medellín Dimensión Jurídico político Institucional Protección a moradores			
Categorías	Variables	Referente empírico (materialización)	Preguntas
Equidad social y territorial	Igualdad de oportunidades, acceso a los bienes y servicios derivados del desarrollo territorial.	Se materializa con: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de gestión para la equidad territorial.</li> <li>• El sistema de reparto equitativo de cargas y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Cuál es el número de unidades de viviendas de interés social dentro del territorio intervenido?</li> <li>¿Cuáles son los mecanismos para el pago efectivo de cargas y beneficios?</li> <li>¿Cuál es la producción del suelo habilitado para</li> </ul>

	Estrategias en proporción a los "Impactos" causados por el proyecto.	beneficios:  Programas y proyectos determinados en cada uno de los instrumentos de planificación y gestión.	vivienda de interés social y/o prioritario?  ¿Cuáles son las estrategias establecidas para que la población vulnerable se beneficie de los proyectos ejecutados?  ¿En qué medida los recursos obtenidos del pago de las cargas urbanísticas se dirige al restablecimiento de las condiciones iniciales de la población vulnerable (¿a dónde se orientan los recursos?)  ¿Cuál es la metodología para el cálculo del grado de vulnerabilidad de las unidades sociales susceptibles de intervención?  ¿En qué medida se garantiza que el cumplimiento de las cargas urbanísticas relacionadas con las VIP se cumpla de manera efectiva en la unidad de intervención del macroproyecto o programa. Y si es trasladada, cómo se garantiza su cumplimiento en especial relación con grupos vulnerables?
	Estrategias en proporción al grado de vulnerabilidad de las unidades sociales y económicas.		

## 5 DIMENSIÓN URBANÍSTICA Y AMBIENTAL

Tabla 4. Ruta Metodológica de la Dimensión Urbanística y Ambiental

Enfoque / alcance	Urbanístico	Ambiental	Gestión
Enfoque conceptual	Modelo de Ocupación Territorial Propuesto por el POT y dinámica territorial	Ordenamiento ambiental y articulación supramunicipal	Sistema de planificación y gestión propuesto en el POT / Macroproyectos
Enfoque metodológico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normas urbanísticas</li> <li>• Dinámica territorial</li> <li>• Sistemas estructurantes</li> <li>• Vivienda</li> <li>• Suelo (usos y mercado)</li> </ul> (Sistema de Variables e indicadores)	Estructura ecológica principal (Sistema de Variables e indicadores)	Modelos de gestión asociados a la renovación urbana y al mejoramiento integral
Alcance	Tipo de espacio urbano en producción (Funcionalidad territorial)	Tipo de espacio urbano en producción (equilibrio ecosistémico)	Modelos de gestión del suelo de los Macroproyectos e impactos

Fuente: Elaboración propia

La lectura desde la dimensión urbanística y ambiental se desarrolla en dos momentos. Un primer momento de lectura jurídico-técnica donde se analizan todas las urbanas urbanísticas –estructurales, generales y complementarias– de los Macroproyectos de Río Centro y Borde Nororiental a través de una matriz de análisis que desagrega cada uno de los contenidos del Acuerdo 48 de 2014 –POT– referidos a estas dos áreas del territorio municipal; y un segundo momento, donde se propone el esquema metodológico –enfoque, estrategia, variables e indicadores e índices– para hacer la lectura territorial con el propósito de diseñar una metodología para identificar y caracterizar las transformaciones urbanísticas y ambientales promovidas por las disposiciones del POT y sus normas reglamentarias.

### 5.1 Lectura jurídico-técnica

#### 5.1.1 Macroproyecto AIE MEDRío. Subzona 2. Frente de Río

La subzona frente del Río se ubica en la zona RíoCentro de la AIE MEDRío, que corresponde al Corredor del Río Medellín y su área de influencia: A través del planeamiento de esta zona se pretende ordenar el área central de la ciudad para la superación de los desequilibrios funcionales a escala local, metropolitana y regional, mediante la reutilización, recuperación y transformación estratégica de su tejido, con el fin de revertir los procesos de deterioro y configurar la centralidad metropolitana competitiva del siglo XXI, vinculada al Río Medellín.

Incluye la parte baja y central del valle que configura el Río Medellín, y comprende el frente del Río en ambos costados e incluye el centro cívico de la Ciudad.

Al ubicarse en el ámbito Río, se concibe además como el epicentro del espacio público metropolitano y la oportunidad de restituir los valores ambientales y urbanísticos fortaleciendo las infraestructuras urbanas de soporte sobre el corredor longitudinal, mejorando su cualificación espacial y funcional.

Corresponde a los polígonos de tratamiento urbano: Z1\_API\_7, Z2\_API\_53, Z2\_API\_52, Z2\_API\_51, Z2\_API\_50, Z3\_API\_17, Z3\_API\_15, RIO\_API\_62, Z4\_CN1\_12, Z6\_CN4\_11, Z4\_CN1\_27, Z3\_CN5\_3, Z3\_CN4\_4, Z3\_CN5\_1, Z3\_CN5\_2, Z4\_C2\_5, Z3\_C1\_1, Z3\_R\_19, Z3\_R\_20, Z3\_R\_15, Z3\_R\_16, Z4\_R\_37, Z3\_R\_13, Z1\_R\_10, Z2\_R\_44, Z4\_R\_38, Z3\_R\_12, Z2\_R\_43, Z2\_R\_42, Z1\_R\_9, Z6\_R\_35, Z3\_R\_21, Z3\_R\_14, Z3\_R\_18, Z3\_R\_11, Z3\_C2\_1, Z4\_C2\_6, Z3\_CN1\_2, Z3\_CN1\_1, Z3\_CN2\_15, Z3\_C3\_11, Z3\_C3\_12, Z3\_CN2\_13, Z1\_C3\_5, Z3\_C3\_13, Z3\_C3\_6, Z3\_C3\_8, Z3\_C3\_7, Z3\_C3\_14, Z3\_C3\_10, Z4\_CN5\_43, Z3\_CN4\_5, Z6\_API\_35, Z3\_API\_14.

El proyecto acoge los objetivos estratégicos y estrategias territoriales acorde con la premisa de convertir el Río en uno de los elementos más importantes e influyentes en el desarrollo de la ciudad, teniendo en cuenta que según las apuestas estratégicas, se apunta a la consolidación de una ciudad compacta, con un crecimiento racional y equilibrado hacia la parte más baja, con una alta concentración e intensidad de usos.

Los artículos 8 y 10 del POT, describen los lineamientos asociados al Macroproyecto del Río. Artículo 8 (numerales 1,2,5 y 10) y artículo 10 (numerales 1c, 2b, 2c, 2d, 2e, 2f, 7ª, 7b, 7c. El artículo 457 del POT detalla los objetivos específicos para esta zona del AIE MEDRío

Siendo consecuentes con los postulados o lineamientos expresados en dichos artículos, el modelo de ocupación dispuesto en el artículo 9 "Modelo de Ocupación" del Acuerdo Municipal 48 de 2014, se enfoca hacia un crecimiento equilibrado, moderado, programado y compensado de conformidad con las dinámicas territoriales metropolitanas, se fortalece en sentido Norte-Sur, mediante el eje natural del río Aburrá como integrador del valle, logrando un territorio compacto y ordenado en torno a la estructura ecológica, interconectado al Subsistema de Centralidades, mediante un sistema de movilidad sostenible y de transporte público colectivo, privilegiando la densificación y diversidad de usos en las áreas y consolidando el corredor del río Aburrá como, epicentro vital del espacio público metropolitano.

Al hacer una lectura sobre el sistema público colectivo del Plan, se puede determinar el Río Medellín como el eje articulador del territorio municipal, constituyéndose como elemento natural del espacio público de esparcimiento y encuentro, que se concreta con los Parques del Río Medellín, asociados a la estructura ecológica como el ordenador paisajístico y ambiental para la recreación pasiva y activa de la comunidad.

Así mismo, en las áreas que hacen parte de la centralidad Metropolitana se fortalecerá la presencia de equipamientos de escala regional y metropolitana, que utilizarán la alta accesibilidad y la proximidad con una amplia gama de actividades económicas y servicios.

### 5.1.1.1 Tratamientos, usos del suelo

Corresponde a los polígonos de tratamiento urbano: Z1\_API\_7, Z2\_API\_53, Z2\_API\_52, Z2\_API\_51, Z2\_API\_50, Z3\_API\_17, Z3\_API\_15, RIO\_API\_62, Z4\_CN1\_12, Z6\_CN4\_11, Z4\_CN1\_27, Z3\_CN5\_3, Z3\_CN4\_4, Z3\_CN5\_1, Z3\_CN5\_2, Z4\_C2\_5, Z3\_C1\_1, Z3\_R\_19, Z3\_R\_20, Z3\_R\_15, Z3\_R\_16, Z4\_R\_37, Z3\_R\_13, Z1\_R\_10, Z2\_R\_44, Z4\_R\_38, Z3\_R\_12, Z2\_R\_43, Z2\_R\_42, Z1\_R\_9, Z6\_R\_35, Z3\_R\_21, Z3\_R\_14, Z3\_R\_18, Z3\_R\_11, Z3\_C2\_1, Z4\_C2\_6, Z3\_CN1\_2, Z3\_CN1\_1, Z3\_CN2\_15, Z3\_C3\_11, Z3\_C3\_12, Z3\_CN2\_13, Z1\_C3\_5, Z3\_C3\_13, Z3\_C3\_6, Z3\_C3\_8, Z3\_C3\_7, Z3\_C3\_14, Z3\_C3\_10, Z4\_CN5\_43, Z3\_CN4\_5, Z6\_API\_35, Z3\_API\_14.

Acorde como se establece en la Parte II - normativa general urbana del POT, se relacionan los artículos que definen los tratamientos (231 al 239), usos del suelo (240 al 269), aprovechamientos (270 al 302), obligaciones (303 al 326), Actuaciones Urbanísticas y procesos de licenciamiento (327 al 340), normas volumétricas (341 al 362), estacionamientos (363 al 368), normas accesibilidad y edificabilidad (369 al 376) y reconocimientos (377 al 386).

Teniendo en cuenta lo anterior, para el Macro Río Centro, específicamente para la subzona 1 Frente del Río, se encontraron polígonos con tratamiento de Conservación en los niveles 2 y 3 (artículo 233), Consolidación en los niveles 1, 4 y 5 (artículo 234), Renovación Urbana (artículo 318) y Áreas para la Preservación de Infraestructuras y del sistema público y colectivo –API (artículo 239).

La conformación del polígono en lo que respecta a tratamientos y superficies se observa a continuación

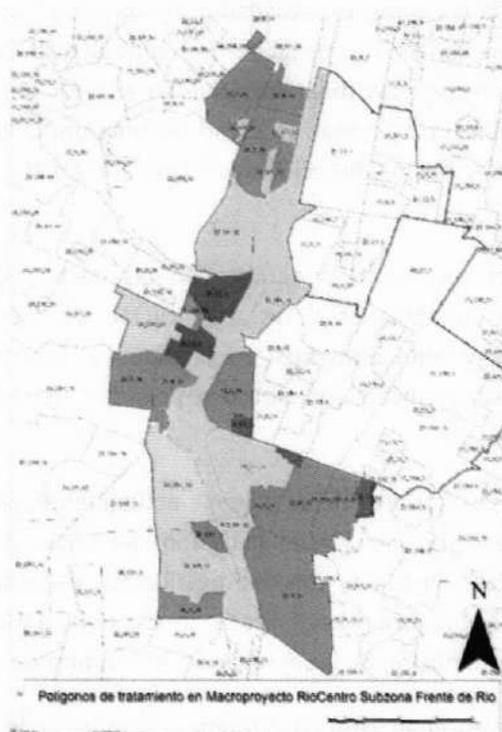
**Tabla 5. Tratamientos urbanísticos y áreas de del Macroproyecto Río Centro**

TRATAMIENTO	SUPERFICIE	PORCENTAJE
Áreas de Preservación de Infraestructuras y del Sistema Público y Colectivo	2.393.771,31	40,32%
Consolidación Nivel 1	604.832,09	10,19%
Consolidación Nivel 4	50.112,93	0,84%
Consolidación Nivel 5	32.625,76	0,55%
Conservación Urbanística	259.659,28	4,37%
Renovación Urbana	2.498.797,14	42,09%
Conservación en zonas de influencia de los BIC nacional	97.144,33	1,64%
	<b>5.936.942,84</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Acuerdo 48 de 2014 y cartografía anexa a éste.

Como se observa, la mayoría del suelo pertenece a áreas de renovación, así como al API del Río, zona donde actualmente se ejecuta el proyecto Parques del Río Medellín.

Figura 6. Macroproyecto Río Centro



En este orden de ideas, considerando la variedad de tratamientos en un territorio que cuenta con tantas ventajas urbanísticas y estructurantes desde la movilidad, el espacio público, la accesibilidad y la trama urbana, pueden evidenciarse una coherencia desde lo plasmado en el escenario ideal de la ciudad y desde las apuestas más importantes para el territorio municipal.

De igual manera, al destinar y reconocer áreas para Renovación y Consolidación urbana, se podrán lograr intervenciones de alta competitividad y funcionalidad entre el crecimiento ordenado y regulado por las altas intensidades habitacionales, con una amplia gama de usos, que permitan a su vez articular las zonas más bajas adyacentes al río con las áreas centrales y tradicionales de la ciudad. Así mismo, al considerar y delimitar dentro de la Subzona 1 polígonos en Conservación y las Áreas de Preservación de Infraestructura, se podrá dar un equilibrio entre las áreas más densas y consolidadas, dando prevalencia a los elementos públicos y colectivos y de interés para el territorio en particular como para la municipalidad.

Se considera sin embargo un problema en la determinación de los tratamientos, la utilización de la renovación en la mayoría del territorio, dadas las implicaciones de este tratamiento. Ya el decreto 075 de 2013 había permitido declarar zonas con modalidad de reactivación y redesarrollo, lo cual no fue usado por el POT, y deja con dificultad en la gestión algunas áreas que habrían funcionado mejor por reactivación.

Los usos del suelo definidos para esta Subzona 1 Frente del Río (artículos 243, 244, 245, 252 y 255), varían desde las áreas predominantemente residenciales y dotacionales hasta las áreas de baja, media y alta mixtura y de las áreas de actividad económica en transformación, permitiendo dinamizar el territorio con una sana y responsable mezcla de actividades, con el fin de generar múltiples intervenciones con respuestas dinámicas que garanticen el buen funcionamiento del corredor del río y de la centralidad tradicional, así como de fomentar la inclusión y la convergencia económica y social. Esto va en la misma dirección a lo planteado en el modelo de ocupación y los objetivos del POT.

Sin embargo, para mantener un territorio activo, con las destinaciones deseadas, deberán emprenderse intervenciones inmobiliarias y de cualificación de los sistemas estructurantes (sistemas públicos colectivos y equipamientos proyectados y existentes), que incentiven la convocatoria de la comunidad, la inversión público y privada y garantizar la habitabilidad de manera integral.

Vale la pena resaltar, que la normativa como se dispone actualmente, permite mitigar de manera positiva, muchos de los desequilibrios creados en la ciudad, dado que, al no realizar zonificaciones en las actividades o especializar un sector con una destinación específica, logrará imprimir una serie de acciones encaminadas a mejorar y revitalizar la productividad y los polígonos en general, y contribuirá y aportará en la disminución de la segregación económica de la ciudad.

Así mismo, según lo definido en el artículo 64 “Objetivos Comunes de los Macroproyectos” del POT, la intención de diversificar un territorio con la mixtura de usos, es garantizar la permanencia de las actividades económicas del centro tradicional, como de las costumbres de la población nueva y existente, cumpliendo de esta manera con la política de protección a moradores.

En consecuencia, con el fin de mantener la armonía y el equilibrio del territorio, se deberán realizar los protocolos Ambientales y Urbanísticos descritos en los artículos del 257 al 269, para la mitigación de los impactos, específica y primordialmente, en las áreas predominantemente residenciales. No obstante, se deberán efectuar para todos y cada uno de los usos de comercio, servicio, dotacional y de industria, que se emplacen en la zona.

En lo que respecta a los aprovechamientos y obligaciones urbanísticas para los polígonos de tratamiento:

**Tabla 6. Normas generales y complementarias del macroproyecto Río Centro**

CODIGO_PO L	Dens Base	Dens Adici	Dens Total	ICBase	ICAdic i	ICTota l	Altur aBase	Altur aAdic	Altur aTota	FranjaBa se	Franja Adic	CeSV iv	CeSOU sos	Porc AN Min	EqC ntViv	EQCn tOus os	VDe rViv	VDer Ouso
Z2_API_53	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N.A.	N.A.	-	-	-	-	-	-	-
Z2_API_52	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N.A.	N.A.	-	-	-	-	-	-	-
Z2_API_51	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N.A.	N.A.	-	-	-	-	-	-	-
Z2_API_50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N.A.	N.A.	-	-	-	-	-	-	-
Z3_API_17	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N.A.	N.A.	-	-	-	-	-	-	-
Z3_API_15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N.A.	N.A.	-	-	-	-	-	-	-
RIO_API_6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N.A.	N.A.	-	-	-	-	-	-	-

CODIGO_PO L	Dens Base	Dens Adici	Dens Total	ICBase	ICAdic i	ICTota l	Altur aBase	Altur aAdic	Altur aTota	FranjaBa se	Franja Adic	CeSV iv	CeSOUs os	Porc AN Min	EqC ntViv	EQCn tOus os	VDe rViv	VDer Ouso
2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N.A.	N.A.	-	-	-	-	-	-	-
Z6_API_35	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N.A.	N.A.	-	-	-	-	-	-	-
Z3_C3_13	310	-	310	-	-	-	-	-	-	Alta	Alta	3,0	7,0	18	1,00	1,00	-	-
Z3_C3_8	310	-	310	-	-	-	-	-	-	Alta	Alta	4,0	7,0	18	1,00	1,00	-	-
Z3_C3_14	310	-	310	-	-	-	-	-	-	Alta	Alta	4,0	7,0	18	1,00	1,00	-	-
Z1_C3_4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Baja	N.A.	-	-	-	-	-	-	-
Z4_C2_5	220	-	220	-	-	-	5	-	5	Media-Baja	N.A.	4,0	7,0	18	1,00	1,00	-	-
Z4_C2_6	280	-	280	3,40	-	3,40	-	-	-	Media-Alta	Medi a-Alta	5,0	10,0	18	1,00	1,00	-	-
Z4_CN1_1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,0	0,08
Z4_CN1_2	350	50	400	3,40	0,60	4,00	-	-	-	Alta	Alta	5,0	10,0	18	1,00	1,00	0	0,08
Z4_CN1_7	330	60	390	3,10	0,60	3,70	-	-	-	Alta	Alta	5,0	10,0	18	1,00	1,00	0	0,08
Z6_CN4_1	300	-	300	-	-	-	-	-	-	Media-Alta	Medi a-Alta	5,0	10,0	18	1,00	1,00	-	-
Z3_CN5_3	320	-	320	2,50	-	2,50	-	-	-	Alta	Alta	3,0	7,0	18	1,00	1,00	-	-
Z4_CN5_4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Media-Alta	Medi a-Alta	4,0	7,0	18	1,00	1,00	-	-
Z4_CN5_3	280	-	280	3,00	-	3,00	-	-	-	Media-Alta	Medi a-Alta	4,0	7,0	18	1,00	1,00	-	-
Z3_R_19	390	-	390	5,00	-	5,00	-	-	-	Alta	Alta	4,0	7,0	18	1,00	1,00	-	-
Z3_R_20	390	-	390	5,00	-	5,00	-	-	-	Alta	Alta	4,0	7,0	18	1,00	1,00	-	-
Z3_R_15	400	-	400	5,00	-	5,00	-	-	-	Alta	Alta	4,0	7,0	18	1,00	1,00	-	-
Z4_R_37	390	-	390	4,50	-	4,50	-	-	-	Alta	Alta	4,0	7,0	18	1,00	1,00	-	-
Z2_R_44	310	90	400	3,00	1,50	4,50	-	-	-	Alta	Alta	4,0	7,0	18	1,00	1,00	4,0	0,07
Z4_R_38	330	60	390	3,10	1,40	4,50	-	-	-	Alta	Alta	4,0	7,0	18	1,00	1,00	4,0	0,07
Z2_R_43	310	90	400	3,00	1,50	4,50	-	-	-	Alta	Alta	4,0	7,0	18	1,00	1,00	4,0	0,07
Z2_R_42	230	-	230	2,50	-	2,50	-	-	-	Media-Alta	Medi a-Alta	4,0	7,0	18	1,00	1,00	-	-
Z6_R_35	310	90	400	-	-	-	5	3	8	Alta	Alta	4,0	7,0	18	1,00	1,00	4,0	0,07
Z3_R_21	330	70	400	3,00	1,50	4,50	-	-	-	Alta	Alta	4,0	7,0	18	1,00	1,00	5,0	0,07
Z3_R_18	390	-	390	5,00	-	5,00	-	-	-	Alta	Alta	4,0	7,0	18	1,00	1,00	-	-

Por otro lado, cuando se hace una lectura de los aprovechamientos definidos para la subzona se observa que hay desde bajas hasta altas densidades y ocupaciones, cuyo propósito y oportunidad es el crecimiento racional entre los polígonos de Renovación y Consolidación Urbana con intensidades más altas, diferenciado de unos polígonos de Conservación y áreas de Preservación de Infraestructura con un desarrollo con mayor restricción. De manera similar, al revisar los índices de ocupación y de construcción contrastados con la intensidad de usos, puede evidenciarse que ambas contribuyen a la concentración de aprovechamientos según la destinación, siendo mucho más generosos para los polígonos de Renovación que para los de Conservación y Consolidación, lo que es coherente y consecuente con su crecimiento en altura.

Una de las bondades de los tratamientos de Renovación y consolidación nivel 1 inscritos en los Macroproyectos, es que según el artículo 287 del POT podrán redistribuir los aprovechamientos, pudiendo generar unas zonas más densas que otras, acorde con los requerimientos y expectativas de crecimiento del polígono o del territorio y de acuerdo con la capacidad de soporte del mismo, oportunidad que podrá aprovecharse en el respectivo instrumento de planificación complementaria. De igual manera, al contar con polígonos receptores de derechos de construcción, se obtendrá una mayor edificabilidad en ciertas zonas, que favorecerán tanto el mercado inmobiliario como el asentamiento de población en las zonas más próximas a la centralidad metropolitana, contribuyendo de esta manera, con un desarrollo ordenado y sostenible para la ciudad.

Así mismo, en cumplimiento de la norma nacional, el POT estableció obligaciones para el pago de vivienda tipo VIS y VIP en los tratamientos de Renovación, de tal manera que se aporta a la concentración de tipologías de vivienda de toda índole y la inclusión social e inmobiliaria para el territorio municipal. Se considera la VIP como carga, por lo cual, se espera que dicha obligación sea asumida en cada polígono y así poder lograr el modelo de ciudad propuesto, sin segmentaciones o segregaciones tanto poblacionales como económicas. No obstante, se debe acotar que el cumplimiento solo obliga al aporte en sitio del 50% de esta obligación. El 50% restante se puede trasladar a otras áreas del macroproyecto de río o a otras áreas de borde.

Ahora bien, cuando se hace una lectura de las obligaciones y cesiones urbanísticas establecidas entre los artículos 303 al 329, puede verificarse que se disponen de manera general para todos los polígonos definidos en el suelo urbano, los cuales se orientan básicamente al pago para la generación de equipamientos, espacios públicos y vías. De igual manera, también se debe reconocer, que dicha normativa responde a parámetros idóneos y equilibrados, que buscan compensar los aprovechamientos definidos con las áreas requeridas para la recreación y esparcimiento de la comunidad que lo habita, y por ende con las metas proyectadas en el POT.

Sin embargo, cuando se hace el análisis del artículo 307 "Áreas de cesión en planes parciales y macroproyectos", puede considerarse como las obligaciones para los tratamientos de Renovación Urbana, deben dejar al interior del polígono por lo menos el 50% de las cesiones públicas generadas en suelo para espacio público de esparcimiento y encuentro, así como la construcción exigida de equipamiento básico social y/o comunitario. El otro 50% podrán ser trasladadas hacia suelos de oportunidad definidos e identificados en el perímetro municipal.

De acuerdo con lo anterior y haciendo una relación de la Subzona 1 – Frente del Río con el mapa 12 (Subsistema de Espacio Público de Esparcimiento y Encuentro Proyectado), puede notarse, como el corredor metropolitano y de servicios adyacente a la subzona, se constituye en un área de oportunidad y concreción para el proyecto Parques del Río, bajo la cual se deben destinar una parte de las obligaciones para la generación del mismo. Adicionalmente, se deben evaluar las zonas destinadas a APIs y conservación, las cuales deberán tener también un aporte de este 50% restante.

En este orden de ideas, puede inferirse que el área delimitada para el Macro Río Centro en especial Frente del Río, se convierte en un área atractora de obligaciones, que sumadas a las definidas para el mismo, son un potencial para compensar los desequilibrios de la ciudad y de los nuevos desarrollos a generar. Sin embargo, no se puede perder de vista y desconocer, que los suelos cercanos al Río Aburrá, por su conectividad y entorno en general, representan una de las áreas con mayor valor comercial, donde se debe sopesar, cuanto sería la contraprestación real entre los aprovechamientos y las obligaciones, dado que éstas podrían ser onerosas o no ser consecuentes con los valores de la construcción a desarrollar, lo que implicaría la disminución de las expectativas inmobiliarias de la zona, y por ende, del pago de las mismas.

No obstante, se debe propender por que las obligaciones dispuestas normativamente para cada polígono, logren ser pagadas en el mismo entorno bien sea inmediato o cercano, y de esta manera contribuir con las áreas necesarias para el esparcimiento de la población local y general, en pro de mantener la capacidad de soporte de cada uno de los polígonos que conforman el área de intervención.

Al hacer una comparación o al ir tejiendo cada una de las normas expresadas anteriormente, se puede confirmar como cada una de éstas, da una respuesta al modelo de ocupación del territorio y las apuestas del POT, donde se denota la coherencia de concentrar intensidades hacia las áreas más bajas, próximas al río Medellín e ir bajando la presión hacia las zonas más altas y hacia la ruralidad de la ciudad.

Cuando se analiza la norma y los instrumentos con relación a la delimitación de los Macroproyectos, puede inferirse que cada uno de los polígonos de tratamientos deberán responder a la adopción de instrumentos, de acuerdo con sus características; en este caso, los de renovación deberán acogerse a la formulación de un plan parcial; los de conservación deberán realizar planes especiales de Manejo y protección del Patrimonio y los API, deberán ejecutar planes maestros. Dado que su formulación es simultánea y cobijada por la formulación de todo el macroproyecto, todos podrán adoptarse de manera paralela, aun cuando su aplicación se daría de manera paulatina. No obstante, su principal virtud es armonizar un territorio mediante un modelo de ocupación y gestión, que podrá integrar las intervenciones más fundamentales y estructurantes de los diferentes polígonos.

En conclusión, los principios y fundamentos bajo los cuales fueron planteados los Macroproyectos, responden efectivamente al modelo de ocupación del municipio, y permiten formular a una escala intermedia, una normativa coherente y consecuente con el desarrollo de los polígonos. No obstante, se requiere de los demás instrumentos de tercer nivel, que admitan la articulación y cumplimiento del mismo.

Por su parte, cuando se considera el artículo 324 Obligación de Vivienda de Interés Social –VIS- y de Vivienda de Interés Prioritario –VIP, la obligación que se destina para los polígonos de Renovación en el Marco RíoCentro, es un área del 10% (% del suelo neto urbanizable destinado a la localización de VIP o % de la edificabilidad destinada a vivienda construida en VIP) que si bien no

es un área muy generosa para dar cabida al déficit que se tiene para el municipio, si responde a un área responsable para suplir y compensar parte de la problemática de la Ciudad. Sin embargo, como se dijo anteriormente, se debe buscar que esta obligación se pague en el mismo polígono y no se traslade a otras áreas (artículo 325 Disposiciones comunes para el cumplimiento de los porcentajes de obligación de VIP y VIS en tratamientos de Renovación Urbana y Desarrollo), dado que no se daría cumplimiento con las apuestas del Plan y menos con la ciudad incluyente que se quiere lograr.

En consideración con el artículo 325, se reconoce de manera positiva que el cumplimiento de la VIS no se traslade o se pague en dinero, debido a que, por ser una tipología comercial podría representar rentabilidad en su desarrollo, pero, si deberá tener presente que no todos los proyectos inmobiliarios en la zona, correspondan solo a este tipo de vivienda.

### **5.1.2 AIE-MEDBorde. Macroproyecto BUR Nororiental. Borde Urbano-Rural**

El borde urbano rural se ubica en la ladera nororiental de la ciudad y hace parte del Área de Intervención Estratégica – AIE-MEDBorde en la cual se encuentra inscrito el Macroproyecto BUR Nororiental, según el Acuerdo 48 de 2014 –Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín–. El objetivo para el ordenamiento y la intervención de esta zona es *“estructurar el borde urbano rural a partir del mejoramiento integral de barrios, la gestión del riesgo y la recuperación y consolidación de un sistema de parques de borde”* (Artículo 456).

Corresponde a los polígonos de tratamiento urbano: Z3\_API\_11, Z3\_API\_10, Z3\_MI\_10, Z1\_MI\_3, Z1\_MI\_2, Z1\_CN2\_2, Z1\_MI\_1, Z1\_MI\_4, Z1\_MI\_5, Z1\_MIE\_2, Z3\_MI\_6, Z3\_MI\_8, Z3\_MI\_9, Z3\_MIE\_4, Z3\_MIE\_3, Z1\_MIE\_1.

#### **5.1.2.1 FINES: Imagen/objetivos estratégicos**

En cuanto a los principios rectores del Plan de Ordenamiento Territorial (Artículo 5), las apuestas territoriales (Artículo 7) y los objetivos estratégicos (Artículo 8) que hacen parte de los fines del ordenamiento territorial, el Macroproyecto está sujeto a todos los principios rectores definidos en el POT como: derecho a la ciudad, sostenibilidad, equidad social y territorial, resiliencia territorial, competitividad territorial y económica, identidad, enfoque de género, protección a moradores, ruralidad sostenible, corresponsabilidad, ciudad saludable, seguridad territorial, eficacia administrativa, eficiencia administrativa, solidaridad social y territorial, participación interinstitucional, persistencia y participación ciudadana. En el caso de las apuestas territoriales, el Macroproyecto está principalmente sujeto a las dos primeras: urbanismo ecológico como estrategia para la adaptación y mitigación al cambio climático, y equidad territorial municipal y gestión asociativa.

En los aspectos territoriales referentes al modelo de ocupación que se propone en el POT (Artículo 9), el Macroproyecto de Borde está relacionado directamente con tres de estos aspectos: la condición central de municipio núcleo metropolitano y regional, la ordenación a partir de la estructura ecológica principal, y la consolidación urbanística y habitacional del borde urbano.

*"1. Un territorio que como municipio núcleo del Valle de Aburrá y centro de servicios de escala regional, atiende las nuevas demandas globales en materia ambiental, tecnológica, y logística; que trabaja por reducir las desigualdades socio-espaciales regionales, aportando a la consolidación de un territorio regional, funcionalmente integrado y conectado en su movilidad y que promueve la conservación de su base natural y estructura ecológica como principal elemento de articulación con los demás municipios de la región.*

*El crecimiento equilibrado, moderado, programado y compensado de conformidad con las dinámicas territoriales metropolitanas, se fortalece en sentido Norte-Sur, mediante el eje natural del río Aburrá como integrador del valle, mientras que en sentido Oriente-Occidente, se propende por el reconocimiento de dos corredores transversales naturales que históricamente han sido la conexión del Valle de Aburrá con la región, y se potencian como las franjas para la conectividad ambiental y funcional entre el área rural, el borde urbano rural, la media ladera y el corredor metropolitano de servicios del río Medellín, con el fin de disminuir el desequilibrio ambiental, propiciar la integración ecológica y la inserción de un nuevo sistema de conexión vial a escala urbana y regional.*

*2. Un territorio ordenado en torno a la estructura ecológica, interconectado al Subsistema de Centralidades, mediante un sistema de movilidad sostenible y de transporte público colectivo, que soporta el funcionamiento ambiental y espacial, propicia la productividad económica y la competitividad territorial y potencia la identidad y memoria colectiva.*

*6. Un borde urbano con barrios consolidados con alta calidad habitacional reduciendo progresivamente las condiciones de amenaza y riesgo, articulado a la estructura ecológica principal y a los diferentes sistemas físico espaciales." (Acuerdo 48 de 2014: Artículo 9).*

El POT establece las estrategias territoriales (Artículo 10) de acuerdo a los ámbitos propuestos desde la metodología durante el proceso de revisión y ajuste del plan en el largo plazo, de estas estrategias, el Macroproyecto de Borde está sujeto, en el ámbito regional y metropolitano, a la implementación del cinturón verde metropolitano y a la concreción de un sistema ecológico estructurante metropolitano como base natural para la prestación de servicios ecosistémicos y como estrategia adaptativa a la situación de cambio climático. En el ámbito municipal, la consolidación de un sistema integrado de gestión que permita el reparto de cargas y beneficios para lograr la equidad territorial; a la priorización de las áreas de intervención estratégica, como es el caso del corredor del río y el cinturón verde metropolitano y las transversalidades de La Iguana y Santa Elena, a través de macroproyectos; y la consolidación del subsistema de espacio público, incorporando las áreas de la estructura ecológica principal que puedan ser aprovechadas y articuladas al sistema de centralidades. En el ámbito del borde urbano, la implementación del programa de mejoramiento integral de barrios, priorizando las áreas con condiciones de riesgo. Y en el ámbito del borde rural, la creación de un sistema de ecoparques de borde de alta apropiación, a través del cinturón verde metropolitano, con el fin de proteger las áreas de valor paisajístico y ambiental, contener la expansión urbana y desestimular la suburbanización.

El Macroproyecto de Borde tiene una alta vinculación con las disposiciones frente a la estructura ecológica principal

5.1.2.2 Usos

Zona principalmente con mixtura baja de usos, es decir, predominio del uso residencial. Limita con la zona de ladera con un corredor de mixtura media, comparten una centralidad con alta mixtura, áreas dotacionales (principalmente hacia el límite con la zona de ladera) y espacio público proyectado hacia el borde urbano rural.

## **5.2 Ruta metodológica para la lectura descriptiva e interpretativa**

### **5.2.1 Enfoque**

En la lectura descriptiva e interpretativa del POT, se han definido unos factores de medición que dentro del ciclo de la política pública hacen referencia a la evaluación del impacto en el territorio, de tal manera que pueda identificarse si las decisiones tomadas en el Plan, a fin de solucionar las problemáticas diagnosticadas, han generado una transformación positiva o negativa en la Ciudad. De esta manera, se puede verificar el cumplimiento de los objetivos y principios del Plan de Ordenamiento, que se reflejan en cada uno de los sistemas de ordenamiento Territorial para Medellín.

Por lo tanto, en una primera instancia, se concibe el sistema a partir de los principios determinados en el Plan de Ordenamiento Territorial para la Ciudad, que se listan a continuación:

1. El Derecho a la Ciudad.
2. La Sostenibilidad.
3. La equidad social y territorial.
4. La resiliencia territorial.
5. La competitividad territorial y económica.
6. La identidad.
7. Un Enfoque de Género.
8. La Protección a Moradores.
9. La Ruralidad Sostenible.
10. La corresponsabilidad.
11. Una Ciudad Saludable.
12. La Seguridad Territorial.
13. La Eficacia Administrativa.
14. La Eficiencia Administrativa.
15. La Solidaridad Social y Territorial.
16. La Participación Interinstitucional.
17. La Participación Ciudadana.
18. La Persistencia.

Todos ellos, definidos en el POT y complementados con las normas que los desarrollan en dicho instrumento.

Así mismo, dada la naturaleza del seguimiento y evaluación que se pretende hacer desde el Concejo Municipal, es necesario definir el alcance del sistema de indicadores propuesto a partir de la presente metodología, la cual no pretende construir el sistema desde 0, ni tampoco elaborar o diseñar los indicadores de base; por lo tanto, se tomará como insumo principal, el sistema de indicadores de seguimiento y evaluación elaborado desde el expediente municipal para el Municipio de Medellín, a través de la Subdirección de información, y mencionado explícitamente en el POT en el artículo 605. Teniendo en cuenta que dicho sistema está en construcción actualmente, la propuesta realizada desde este proyecto tendrá que ser ajustada una vez se obtenga dicho insumo por parte de la entidad competente para su generación.

Es importante también mencionar que el ámbito de cobertura de la medición debe ser en lo posible a diferentes escalas (polígono, barrio, comuna, área de intervención estratégica, municipio); de tal manera, que se pueda tener la visión de todo el territorio de forma agregada o desagregada, dependiendo de las necesidades.

Todo lo anterior, será consolidado en unos índices que darán cuenta del impacto en los siguientes aspectos:

- Índice de Equilibrio ecosistémico
- Índice de Funcionalidad territorial
- Índice de Equidad territorial
- Índice de Gestión del POT

El resultado final pretende mostrar de manera gráfica estos índices, en cada una de las escalas analizadas, dependiendo de la disponibilidad de información.

### **5.2.2 Estrategia metodológica**

La metodología utilizada en la lectura descriptiva e interpretativa se basa en la construcción de índices a partir de indicadores que midan los distintos elementos considerados en el sistema de ordenamiento del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del municipio de Medellín, a fin de verificar el alcance y desarrollo de los principios y objetivos del mismo.

Los índices plantean vinculan de forma integral los procesos que tienen lugar en el territorio a partir de la integración diferentes grupos de indicadores que dan cuenta de lo que sucede en cada porción del territorio, tomando como insumo base el total de indicadores enmarcados en el sistema de ordenamiento del POT (sistemas y subsistemas)

Para la construcción del sistema de indicadores se partió de las siguientes fuentes:

- Propuesta de indicadores realizada por la Universidad Nacional, para la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (2012)
- SIEM – Sistema de indicadores estratégicos de Medellín. .
- Indicadores para el modelo multipropósito. DTS de diagnóstico del POT 2014

- Indicadores de seguimiento y evaluación del POT. Elaborado por la Subdirección de información y en construcción actualmente

Elaborada una selección de los indicadores que pueden ser mas útiles para la consolidación de los índices, se toma dicha selección y se determina su peso, de acuerdo con la incidencia que pueden tener en cada grupo de indicadores y cómo consolida el sistema.

Una vez medidos y valorados, se conforman los índices y se elaboran las conclusiones que servirán de evaluación del impacto del POT, a nivel del Concejo de la Ciudad.

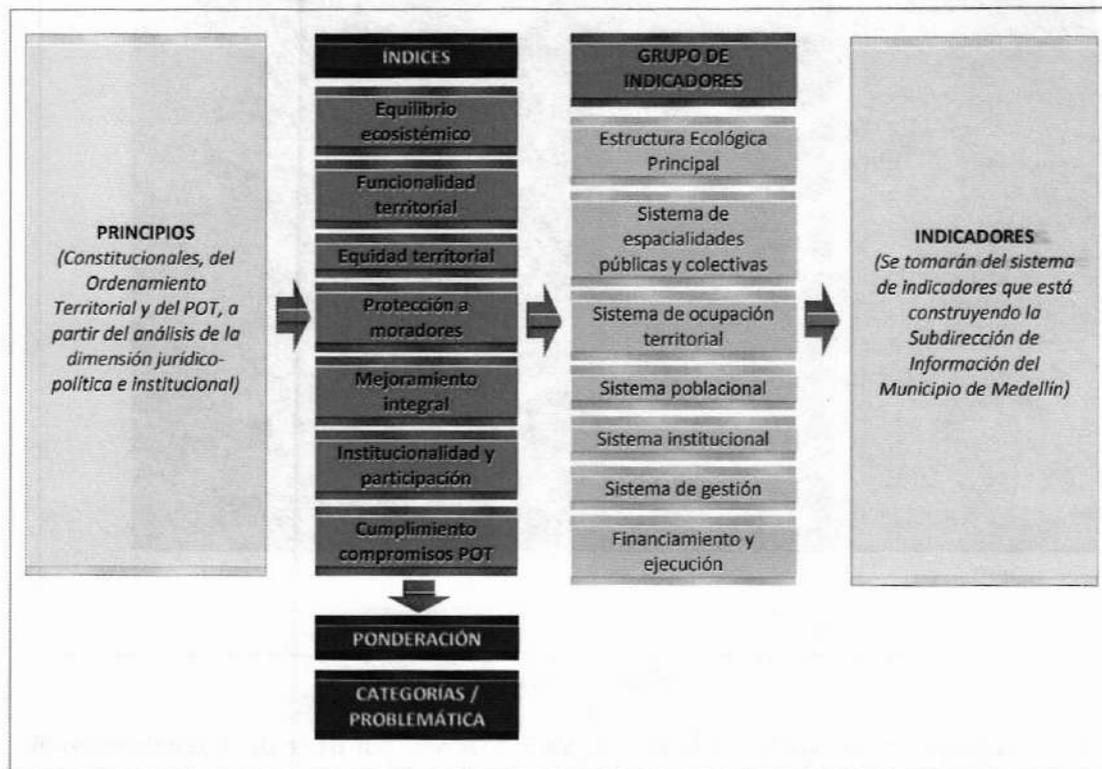
La espacialización de los índices, se realiza por medio de la interceptación de diferentes indicadores, generando un algebra de mapas ligado a los distintos ámbitos espaciales del indicador. (Cada indicador, desagregado por polígono, barrio, comuna, vereda, área de intervención, ciudad.

Una vez se tienen espacializados los índices, se obtiene el resultado en el territorio, según las variables analizadas.

A la par con la recopilación y consolidación de los indicadores, se propone la contrastación con un parámetro de vital importancia en la medición como es la Inversión.

Con el parámetro de medición de la inversión se busca poder evidenciar espacialmente como se focaliza la inversión por parte de la administración municipal, esta localización permitirá medir la inversión global y desagregada por secretaría evidenciando en los casos en que sea necesario, de donde proviene el recurso invertido (contribución por valorización, plusvalía, etc).

Figura 7. Esquema metodológico para la lectura territorial



### 5.2.3 Índices

Como ya se mencionó, los índices agrupan los distintos grupos de indicadores o indicadores base, los cuales no se comportan linealmente, sino que sufren variaciones en el peso de cada parámetro, afectando el valor final del índice de forma supeditada a los valores de los demás parámetros. Estos índices deben atender en primera instancia a los diferentes principios del POT, tal como se presenta a continuación:

Figura 8. Relación entre principios e índices

ÍNDICE DE EQUILIBRIO ECOSISTÉMICO:	ÍNDICE DE FUNCIONALIDAD TERRITORIAL:
2. La Sostenibilidad.	3. La equidad social y territorial.
4. La resiliencia territorial.	4. La resiliencia territorial.
6. La identidad.	5. La competitividad territorial y económica.
9. La Ruralidad Sostenible.	9. La Ruralidad Sostenible.
	11. Una Ciudad Saludable.
	12. La Seguridad Territorial.

 <b>ÍNDICE DE EQUIDAD TERRITORIAL</b>	 <b>ÍNDICE DE GESTIÓN</b>
1. El Derecho a la Ciudad. 3. La equidad social y territorial. 4. La resiliencia territorial. 5. La competitividad territorial y económica. 6. La identidad. 7. Un Enfoque de Género. 8. La Protección a Moradores. 9. La Ruralidad Sostenible. 11. Una Ciudad Saludable. 12. La Seguridad Territorial. 15. La Solidaridad Social y Territorial. 16. La Participación Interinstitucional. 17. La Participación Ciudadana.	13. La Eficacia Administrativa. 14. La Eficiencia Administrativa. 16. La Participación Interinstitucional. 17. La Participación Ciudadana. 18. La Persistencia.

*Fuente: Elaboración propia*

Una vez se obtenga una depuración definitiva de los indicadores por parte de la Subdirección de Información, se procederá a ligar el grupo de indicadores con el índice, y de esta manera, consolidar el sistema:

**Tabla 7. Relación entre índices y grupo de indicadores**

ÍNDICES	PESO EN EL SISTEMA	GRUPO DE INDICADORES (SUBSISTEMAS)
Índice de equilibrio ecosistémico:		Sistema Poblacional
Índice de gestión		
Índice de funcionalidad territorial		
Índice de equidad territorial		
Índice de equilibrio ecosistémico:		Estructura Ecológica principal
Índice de funcionalidad territorial		
Índice de equidad territorial		
Índice de gestión		
Índice de equilibrio ecosistémico:		Áreas de amenazas y riesgos
Índice de funcionalidad territorial		
Índice de equidad territorial		
Índice de gestión		
Índice de equilibrio ecosistémico:		Sistema Público Y Colectivo Subsistema De Espacio Público De Esparcimiento Y Encuentro
Índice de funcionalidad territorial		
Índice de equidad territorial		
Índice de gestión		

ÍNDICES	PESO EN EL SISTEMA	GRUPO DE INDICADORES (SUBSISTEMAS)
Índice de equilibrio ecosistémico:		Sistema Público Y Colectivo Subsistema De Equipamientos Colectivos
Índice de funcionalidad territorial		
Índice de equidad territorial		
Índice de gestión		
Índice de equilibrio ecosistémico:		Sistema Público Y Colectivo Subsistema De Patrimonio Cultural Inmueble
Índice de funcionalidad territorial		
Índice de equidad territorial		
Índice de gestión		
Índice de equilibrio ecosistémico:		Sistema Público Y Colectivo Subsistema De Servicios Públicos
Índice de funcionalidad territorial		
Índice de equidad territorial		
Índice de gestión		
Índice de equilibrio ecosistémico:		Sistema Público Y Colectivo Subsistema De Movilidad
Índice de funcionalidad territorial		
Índice de equidad territorial		
Índice de gestión		
Índice de equilibrio ecosistémico:		Sistema De Ocupación Subsistema Habitacional
Índice de funcionalidad territorial		
Índice de equidad territorial		
Índice de gestión		
Índice de equilibrio ecosistémico:		Sistema De Ocupación Subsistema Habitacional
Índice de funcionalidad territorial		
Índice de equidad territorial		
Índice de gestión		
Índice de equilibrio ecosistémico:		Sistema De Ocupación COMPONENTE URBANO- NORMA GENERAL Usos Generales Del Suelo
Índice de funcionalidad territorial		
Índice de equidad territorial		
Índice de gestión		
Índice de equilibrio ecosistémico:		Sistema De Ocupación COMPONENTE URBANO- NORMA GENERAL Aprovechamientos y Densidades
Índice de funcionalidad territorial		
Índice de equidad territorial		
Índice de gestión		
Índice de equilibrio ecosistémico:		Sistema De Ocupación COMPONENTE URBANO- NORMA GENERAL Obligaciones Urbanísticas
Índice de funcionalidad territorial		
Índice de equidad territorial		
Índice de gestión		
Índice de equilibrio ecosistémico:	0	Cumplimiento del programa de ejecución
Índice de funcionalidad territorial	0	
Índice de equidad territorial	0	
Índice de gestión	50%	
Índice de equilibrio ecosistémico:	0	Inversión en el programa de ejecución
Índice de funcionalidad territorial	0	
Índice de equidad territorial	0	

ÍNDICES	PESO EN EL SISTEMA	GRUPO DE INDICADORES (SUBSISTEMAS)
Índice de gestión	50%	

Fuente: Elaboración propia

#### 5.2.4 Indicadores y grupos de indicadores

Los indicadores a utilizar serán los propuestos por El Sistema de Información Municipal, los cuales se encuentran en construcción en este momento; para el caso práctico de nuestro ejercicio, se tomaron como referencia indicadores trabajados con anterioridad que se ajustaran a la estructura del sistema de información municipal propuesto por el POT.

Los indicadores fueron tomados de información secundaria principalmente del SIEM (Sistema de Indicadores Estratégicos de Medellín) y del proyecto realizado por la Universidad Nacional de Colombia – Medellín, Revisión del Sistema de Indicadores Priorizados del POT.

A continuación se muestran los indicadores utilizados agrupados por grupos correspondientes a los Sistemas y Subsistemas de Ordenamiento Municipal:

Tabla 8. Grupos correspondientes a los Sistemas y Subsistemas de indicadores en el Ordenamiento Municipal

SISTEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL	GRUPO DE INDICADORES (SUBSISTEMAS)	EJE TEMÁTICO	INDICADOR
Sistema Poblacional	Sistema Poblacional	Dinámicas poblaciones	Densidad de población urbana y rural
			Tasa de Crecimiento de la población (TCP)
			Importancia Poblacional: Talla demográfica (IPT)
			Indicador desarrollo humano
			Índice de dependencia económica (D)
Sistema Público Y Colectivo	Sistema Público Y Colectivo Subsistema De Espacio Público De Esparcimiento Y Encuentro	Espacio público	Índice de Espacio Público efectivo existente en el municipio
			Número de m2 de espacio público <u>proyectado</u> por los instrumentos de planificación y gestión aprobados
			Número de m2 de espacio público generados producto del pago de obligaciones y Cesiones urbanísticas
	Sistema Público Y Colectivo Subsistema De Equipamientos	Equipamientos	N° de EQ existentes por tipo y por ámbito territorial
			Cobertura de instituciones educativas primaria y secundaria

	Colectivos		Cobertura de instituciones de educación superior	
			Cobertura de instituciones de salud	
			Cobertura de equipamientos deportivos	
			Cobertura de servicios urbanos básicos (buscar...)	
			EQ per cápita generados (nuevos) por tipo	
			M2 construidos de EQ según tipo, aportados en especie por el licenciamiento de construcciones nuevas.	
	Sistema Público Y Colectivo Subsistema De Patrimonio Cultural Inmueble	Patrimonio		Declaratoria como Bien de Interés Cultural de Bienes Inmuebles de Valor Patrimonial.
				Concentración
				Proximidad a centralidad
				Áreas de influencia
				Inscripción en Registro de Instrumentos Públicos del Régimen Especial de Protección (Declaratoria como Bien de Interés Cultural y/o Plan Especial de Manejo y Protección (en caso que haya sido definida su necesidad, por la autoridad competente).
				Compensaciones por Protección del Patrimonio Cultural Inmueble.
	Sistema Público Y Colectivo Subsistema De Servicios Públicos	Servicios públicos domiciliarios		Cobertura en la prestación del servicio público de acueducto
Disponibilidad de acueducto para la redensificación				
Cobertura en la prestación del servicio público de alcantarillado				
Disponibilidad de alcantarillado para la redensificación				
Cobertura en la prestación del servicio público de energía eléctrica				
Crecimiento de conexiones				
Sistema Público Y Colectivo Subsistema de Movilidad	Movilidad		Cobertura de conectividad al servicio de internet	
			Densidad vial	
			Sistema vial estructurante vehicular	
			Sistema vial estructurante peatonal	
			Cobertura SIT (Sistema Integrado de Transporte)	
			Eficiencia STPI (Sistema de Transporte Público Integrado)	
Estructura ecológica principal	Estructura ecológica principal	Medio ambiente	Áreas de importancia ecológica y ambiental	
			Áreas y porcentajes de zonas con amenaza y riesgo.	
			Predios comprados para protección de nacimientos	
	Estructura ecológica principal	Cambio climático		Áreas y porcentajes de áreas con destino al sistema de SPD.
				Promedio de concentración de CO2 (dióxido de carbono)
				Promedio de concentración de CO (monóxido de carbono)
			Área en cobertura boscosa	

Sistema De Ocupación	Sistema De Ocupación COMPONENTE URBANO- NORMA GENERAL Actuaciones Urbanísticas	Mercado inmobiliario	Registro de licencias de urbanización y construcción
			Número viviendas licenciadas por estrato socioeconómico
			Número de viviendas licenciadas con destinación a VIS y VIP por estrato socioeconómico
			Participación área construida por uso
	Sistema De Ocupación Subsistema Habitacional	Vivienda y hábitat	Variación del valor de suelo
			Índice de ocupación real (% ocupación en primer piso)
			Déficit cuantitativo vivienda
			Disponibilidad habitacional
			Crecimiento anual del déficit de vivienda
			Oferta habitacional de vivienda de interés social nueva por año y por estrato (urbana y rural)
			Predios de vivienda con ilegalidad en la tenencia
			Barrios con ejecución del programa MIB
	Sistema De Ocupación COMPONENTE URBANO- NORMA GENERAL Usos Generales Del Suelo	Usos y actividades económicas	Predios adquiridos por el Estado para la construcción de Vivienda Social
			Vivienda nueva planificada
			Porcentaje de uso por categoría en las centralidades zonales, en los centros de equilibrio norte y sur, y en el centro tradicional
			Porcentaje de uso por categoría en las áreas y corredores con usos especializados, y en el corredor metropolitano
			Porcentaje de uso por categoría en los polígonos de tratamiento urbanístico e intervenciones rurales
			Porcentaje de uso por categoría en las zonas en transformación por cambio de usos (casos de estudio en algunos sectores de la ciudad)
Porcentaje de metros cuadrados licenciados por cada categoría de uso del suelo en la centralidades zonales, en los centros de equilibrio norte y sur, en el centro tradicional			
Porcentaje de metros cuadrados licenciados por cada categoría de uso del suelo en las áreas y corredores con usos especializados, y en el corredor metropolitano			
Porcentaje de metros cuadrados construidos por cada categoría de uso del suelo en las centralidades zonales, en los centros de equilibrio norte y sur,			
Porcentaje de metros cuadrados construidos por cada categoría de uso del suelo en las áreas y corredores con usos especializados, en el corredor metropolitano			
Tratamientos	Área construida por tratamiento	Porcentaje de actividades económicas por sector económico (primario, secundario y terciario) en los polígonos de tratamientos urbanísticos	
		Mixtura de usos	
		Indicadores de igualdad, índice de segregación Duncan	

		<b>urbanísticos e intervenciones rurales</b>	Variación de asentamientos humanos en zonas de riesgo dentro de polígonos de mejoramiento integral.
		<b>Instrumentos de gestión</b>	Instrumentos de gestión urbana enunciados en el POT vs instrumentos de gestión efectivamente utilizados
<b>Sistema De Ocupación COMPONENTE URBANO-NORMA GENERAL Obligaciones Urbanísticas</b>	<b>Aprovechamientos y obligaciones</b>		Metros cuadrados construidos de forma ilegal totales/tratamiento/ámbito
			Número de unidades de vivienda localizados sobre suelos de protección
			Grado de ejecución del aprovechamiento por el POT
			Cesiones gratuitas de suelo por población

## 6 CONCLUSIONES

Una mirada principialista del Ordenamiento Territorial desde el control que ejerce el Concejo de Medellín, permite fortalecer el seguimiento y la vigilancia a los instrumentos de gestión aplicados en el territorio, para que éstos además de cumplir adecuadamente con los planteamientos técnicos, propendan por objetivos encaminados al reconocimiento y la garantía de los principios constitucionales y en este sentido de los derechos consagrados para los ciudadanos en el ordenamiento jurídico colombiano.

Frente al análisis principialista del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, es posible concluir que en Colombia, los principios se encuentran reconocidos por la jurisprudencia y la doctrina, por lo tanto, aún si no se encuentra explicitados en la constitución, estos deben ser considerados como elementos de constitucionalidad de las leyes. Es decir, estos hacen parte del bloque de constitucionalidad, por lo tanto es necesario tenerlos en cuenta en el momento de expedir las leyes. En este sentido, es posible observar que el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, en la revisión y ajuste realizada recientemente, consagra principios orientadores como el derecho a la ciudad, la sostenibilidad, la equidad social y territorial, la resiliencia territorial, la competitividad territorial y económica, la identidad, un enfoque de género, la protección a moradores, la ruralidad sostenible, una ciudad saludable, la corresponsabilidad territorial, eficacia administrativa, eficiencia administrativa, la solidaridad social y territorial, la participación interinstitucional, la participación ciudadana, la persistencia y la equidad territorial. A pesar de que algunos no se encuentran consagrados de manera explícita en el articulado de la Constitución Política, si hacen parte del bloque de constitucionalidad. De esta manera, los planteamientos principialistas sobre el ordenamiento territorial de la ciudad presentan cambios importantes en la forma de reconocer los principios como elementos orientadores de la planificación y la gestión y así mismo el reconocimiento de los derechos de los actores. A partir de esto, se hace necesario que a través del control político se ejerza vigilancia a la transversalización efectiva de los principios en la gestión del territorio, como orientadores de los objetivos y estrategias del Plan de Ordenamiento Territorial. Ya que una mirada concienzuda y comprometida con éstos, garantiza que en la ejecución de las disposiciones del POT no se pierda el norte frente a los fines del ordenamiento territorial planteados y que el importante desarrollo principialista del POT no se quede simplemente enunciado en el articulado. Se trata de hacer efectiva en la gestión urbana de la ciudad un enfoque de derechos que reconozca a los actores vulnerables y propenda por el mejoramiento de la calidad de vida de éstos. Para que de esta forma, la gestión del territorio contribuya a la materialización de los fines del Estado Social de Derecho, como lo establece la Constitución Política de 1991.

Teniendo en cuenta que el presente trabajo pretendió identificar y analizar los desarrollos del POT frente al Mejoramiento Integral Barrial y la protección a moradores, es posible concluir en primer lugar sobre el Mejoramiento Integral que éste parte de un desarrollo internacional y nacional que funciona como lineamientos en la forma como está política se integra al nivel local. En el caso de POT de Medellín, aunque se presentan lineamientos generales, no es posible realizar un análisis más profundo debido a que queda planteado que este programa se desarrollará en el marco del

Plan Estratégico Habitacional 2020, como el programa Número 8, en la línea estratégica 5: Gestión de cobertura y calidad de los bienes y servicios de la vivienda y el hábitat, a través de tres proyectos a saber: Regularización integral de predios, Mejoramiento de vivienda y Mejoramiento del entorno. Dicho Plan estratégico, sin embargo, se encuentra aún en etapa de diseño.

En segundo lugar, sobre la Protección a Moradores, esta se plantea como el reconocimiento y protección de derechos de los moradores afectados por proyectos de intervención urbana, para de esta manera generar un puente entre la sociedad, la empresa pública y la empresa privada. Se trata de reconocer que el desarrollo de obras de infraestructura y en general las intervenciones urbanas realizadas como resultado de lo establecido en el POT genera afectaciones sobre los habitantes de los territorios intervenidos y en este sentido debe propender por la protección de los derechos de sus moradores. El POT, hace entonces explícita la protección a moradores, sin desconocer por supuesto, la prevalencia del interés general sobre el particular, pero orientada a partir de principios como la equidad, la inclusión, el restablecimiento de condiciones iniciales y el derecho a la permanencia.

Sobre el desarrollo institucional planteado en el POT para el cumplimiento de los objetivos del ordenamiento territorial, es posible concluir que el Acuerdo 48 de 2014, presenta lineamientos generales sin realizar un desarrollo mayor sobre las instituciones encargadas de la gestión y ejecución de los sistemas de gestión, se trata más bien de un marco de referencia y algunos lineamientos que orientan las acciones de los actores públicos, privados y comunitarios en relación con la operativización de sus disposiciones y el control y seguimiento a su ejecución. Sin embargo advierte sobre la necesidad de realizar una modificación administrativa que permita la gestión de los instrumentos definidos para avanzar hacia el modelo de ciudad. Lo anterior, da a la Alcaldía Municipal la responsabilidad de llevar a cabo un diseño institucional que permita a sus dependencias centrales y descentralizadas materializar efectivamente las disposiciones del Acuerdo. De lo anterior, se explica el proceso de reestructuración administrativa emprendido por el alcalde Aníbal Gaviria a través del Decreto 883 de 2015.

A pesar de que en el articulado del POT, como se planteó anteriormente, no se realiza un desarrollo institucional detallado, resulta interesante la forma como se concibe la participación de los actores públicos, privados y comunitarios desde el ejercicio del control político y social, así como la evaluación, seguimiento y control. Esta participación de los actores se concibe desde el POT como un asunto de corresponsabilidad, en el cual se requiere del compromiso de todos no solo para implementar y vigilar los procesos, sino además para retroalimentarlos.

Por lo tanto, puede analizarse que la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Medellín plantea una apuesta institucional que se propone materializar los objetivos que para el ordenamiento territorial se plantean en el Acuerdo. En este sentido define de qué manera, a través de la dirección estratégica se gestionaran tanto los instrumentos, como el conocimiento que sobre el ordenamiento territorial se genera, la participación ciudadana y el seguimiento y control a las curadurías urbanas. Dicha apuesta institucional resulta bastante

interesante pues integra la multiplicidad de actores que intervienen en el ordenamiento del territorio, tanto públicos como privados y hace un importante reconocimiento del papel que en la operación del sistema juegan los ciudadanos organizados en veedurías ciudadanas no solo en el seguimiento y control, sino además en la retroalimentación y fortalecimiento del POT. Sin embargo, en este último punto se queda corto al no concebir el ejercicio del control social por parte de la ciudadanía por fuera de las veedurías ciudadanas.

El articulado del POT, establece mecanismos a través de los cuales adecuar la estructura administrativa del municipio a los fines establecidos en éste. Lo cual la Alcaldía Municipal comienza a desarrollar, en primer lugar a través del Proyecto de Acuerdo 300 que se tradujo posteriormente, luego de una álgida discusión, en el Acuerdo 001 de 2015 que dio facultades al alcalde para modificar la estructura administrativa del municipio. Como resultado de este proceso, aparece el Decreto 883 de 2015 el cual constituye un reto importante en la articulación y la coordinación de las dependencias del municipio, plantea una división sectorial compleja que al interior del modelo no deja muy claros los mecanismos de comunicación directa con la comunidad y que al fortalecer el sistema jerárquico de responsabilidades, puede alejar a las múltiples dependencias públicas de los niveles centrales de toma de decisiones.

Como se mencionó anteriormente, a partir del desarrollo institucional del POT, se dio el debate sobre el Proyecto de Acuerdo 300 en el mayor escenario de deliberación de la ciudad que es el Concejo de Medellín, en éste se presentaron posiciones a favor y en contra de otorgar facultades pro tempore al alcalde para adelantar el proceso de reestructuración administrativa. Durante el desarrollo del debate, los representantes comunitarios manifestaron su total rechazo a la aprobación del proyecto de acuerdo, por no contar según expresaron con estudios previos, ni ser lo suficientemente claro frente a lo que sería el conglomerado público. Por su parte, los concejales que se opusieron a la aprobación del proyecto, manifestaron reiteradamente la preocupación de abrir la posibilidad a la privatización de entidades públicas, en especial de EPM. Y quienes defendieron el proyecto de acuerdo expusieron como principal argumento la necesidad de fortalecer y armonizar las dependencias centrales y descentralizadas de la Alcaldía, para la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial.

A pesar de que finalmente el proyecto de Acuerdo fue aprobado en el Concejo con 14 votos afirmativos, frente a 5 negativos, (teniendo en cuenta que los Concejales Yefferson Miranda Bustamante, José Nicolás Duque Ossa y Oscar Guillermo Hoyos Giraldo no participaron de la votación) durante el primer debate en comisiones segunda y tercera y el segundo en plenaria, los actores a través del proceso de deliberación lograron importantes modificaciones y adiciones en lo que tiene que ver con Empresas públicas de Medellín y el control político.

Es necesario referirse también al proceso participativo que implicó tanto la formulación del POT, como el proceso de discusión y los retos que éste plantea para su ejecución en los próximos años. En este sentido, el POT presenta un enfoque de corresponsabilidad entre los actores a lo largo del sistema participativo, que incluye la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, su responsabilidad en el control de las actuaciones públicas y la necesidad de acciones formativas en

temas participativos que cualifiquen la incidencia ciudadana. Una de las principales conclusiones del proceso de participación en la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento territorial de Medellín, es la falta de cualificación de los ciudadanos para participar en las discusiones. La apuesta formativa y las herramientas que propone el POT en su implementación deben enfocarse no solo en la implementación de programas y proyectos de toma de decisiones con la ciudadanía para la implementación, sino además en un sistema formativo fuerte en la cualificación de la participación ciudadana en lo concerniente al ordenamiento del territorio.

La definición del POT como un "pacto social de obligatorio cumplimiento" enmarca la estrategia de los acuerdos de ciudad para materializarla, no obstante se carece de información puntual sobre la priorización de los actores que subscriben los pactos y la representación territorial de los mismos. Los esfuerzos realizados para fortalecer la participación en la planeación por parte de la Administración Municipal de Medellín son evidentes, no obstante, no es claro cuál fue el nivel de incidencia en la planeación del proceso por parte de la comunidad y otros actores de la sociedad civil, por lo que se requiere más información sobre el mapeo y la priorización de los territorios y los actores que se incluyen en la etapa de diagnóstico, formulación y aprobación del POT.

Los retos de la participación ciudadana en los procesos de planeación y gestión del territorio, deben enmarcarse en los desarrollos legislativos recientes, los cuales se expresan a través de la recientemente sancionada Ley de participación 1757 de 2015. Dicha Ley contiene instancias que apuntan a fortalecer la participación de la ciudadanía en lo público, no obstante la implementación plantea retos importantes a las instituciones del entramado público en los diversos niveles territoriales, a los funcionarios de dichas instituciones y a la sociedad civil en general, debido principalmente a que las temáticas que aborda en cuestiones de participación son complejas y solo podrán ser emprendidas por medio de una articulación efectiva de los actores, la implementación de sistemas efectivos de articulación para que exista una retroalimentación de los procesos a nivel nacional y procesos fuertes de movilización de actores de la sociedad civil para legitimar y viabilizar su implementación. Por otro lado, los requisitos para la implementación de los mecanismos de participación continúan exigiendo umbrales altos de participación para materializarse como herramientas efectivas de participación en el contexto colombiano, lo que puede minar su uso por parte de la ciudadanía. Dado lo anterior, los mecanismos de participación tradicionales quedan aún bajo un manto que dificulta su aplicación, dado los altos números de ciudadanos que se necesitan para hacer estos mecanismos de participación efectivos. En lo respectivo al Control Social, no basta sólo con reglamentarlo y darle viabilidad bajo la Ley, sino que se necesita por parte de todas las instituciones una real apropiación de esta herramienta, buscando se responda de manera diligente y eficiente a los requerimientos ciudadanos, con el fin de que el ejercicio del control social tenga una viabilidad en la práctica social y en el tiempo.

Es importante resaltar que la implementación de acciones desde las instituciones públicas, deben observar el principio de la participación como una parte fundamental de los procesos que desarrolle, en ese sentido, es relevante diseñar los mecanismos de articulación del Plan vigente, con la implementación de la nueva Ley de participación 1757 de 2015.

Frente a la mirada principalista del ordenamiento territorial, desde la protección a moradores y el mejoramiento integral de barrios, con un análisis del desarrollo institucional y los procesos de participación ciudadana, es necesario analizar las políticas públicas urbanas como articuladoras de las acciones emprendidas en el territorio, éstas al estar definidas como un conjunto de respuestas, proyecciones o estrategias del Estado o el gobierno frente a situaciones consideradas problemáticas juegan un papel importante en la transformación de las realidades urbanas y rurales, al tener como ejes orientadores la garantía y el goce de los derechos sociales. Son entonces un instrumento para la construcción de ciudad y de ciudadanía.

El estudio y objeto de las políticas públicas urbanas, pueden ayudar a definir las como herramientas que permiten articular componentes jurídicos y normativos en torno al desarrollo territorial, generar redes y sinergias entre diferentes agentes (públicos y privados), fomentar la participación y crear estrategias para la resolución de conflictos, regulación y mediación.

Por ello, es importante considerar la naturaleza de los concejos municipales, en materia de escenario de deliberación política y de control a la administración municipal, estas corporaciones se convierten en el depositario de las demandas sociales y de hacedores de las agendas públicas locales. Lo que termina siendo determinante a la hora de la formulación de políticas públicas. En ese sentido, es importante el papel del Concejal, ya que cuenta con la facultad legal no sólo para hacerle seguimiento y control a la gestión pública administrativa, sino porque se convierte en un receptor de las demandas sociales. Merecedor de toda su atención por ser corresponsable de la construcción del desarrollo local, comunitario y de ciudad. Finalmente, es importante tener claro que las políticas públicas intentan responder a unas problemáticas con complejidades estructurales que en determinados casos no termina atendiendo en su totalidad el problema identificado. Por eso es vital la articulación entre diferentes niveles normativos, para poder intentar generar políticas públicas más integrales que puedan atender de manera global las problemáticas planteadas.

### Referentes jurídicos

- Alcaldía de Medellín (2014). Acuerdo 48. *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.* Gaceta Oficial 4267 de 2014.
- Alcaldía de Medellín (2015). Decreto 883. *Por el cual se adecúa la Estructura de la Administración Municipal de Medellín, las funciones de sus organismos, dependencias y entidades descentralizadas, se modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones.* Gaceta Oficial 4301 de 2015.
- Colombia. Constitución Política de Colombia de 1991 [en línea]. Congreso de la República. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- Colombia. Ley 9ª de 1989. Ley de Reforma Urbana [en línea]. Congreso de la República. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1175>
- Colombia. Ley 388 de 1997. Ley de Desarrollo Territorial [en línea]. Congreso de la República. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>
- Colombia. Ley 1454 de 2011. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial [en línea]. Congreso de la República. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43210>
- Colombia. Ley 507 de 1999. Ministerio del Interior.
- Colombia. Ley 810 de 2003. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Colombia. Ley 902 de 2004. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Colombia. CONPES 2808 de 1995. Ciudades y Ciudadanía: La Política Urbana del Salto Social.
- Colombia. Decreto Nacional 151 de 1998. Ministerio de Desarrollo Económico.
- Colombia. Decreto Nacional 879 de 1998. Ministerio de Desarrollo Económico.
- Colombia. Decreto Nacional 1504 de 1998 –espacio público [en línea]. Ministerio de Desarrollo Económico.
- Colombia. Decreto Nacional 932 de 2002 revisión y ajuste de los POT, revisiones excepcional y extraordinaria. Ministerio de Desarrollo Económico.
- Colombia. Decreto Nacional 1337 de 2002. Ministro de Desarrollo Económico.
- Colombia. Decreto Nacional 2079 de 2003. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
- Colombia. Decreto Nacional 2201 de 2003. Ministerio del Interior y de Justicia; Ministerio de Minas y Energía; Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Ministerio de Transporte.
- Colombia. Decreto Nacional 4002 de 2004. Revisión Planes de Ordenamiento Territorial. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Colombia. Decreto Nacional 564 de 2006. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

- Colombia. Decreto Nacional 2181 de 2006. Formulación y adopción de planes parciales [en línea]. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Bogotá D.C. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20809>
- Colombia. Decreto 3600 de 2007. Lineamientos para el ordenamiento rural. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Colombia. Decreto Nacional 1469 de 2010. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Colombia. Decreto Nacional 3680 de 2011. Ministerio del Interior; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Departamento Nacional de Planeación.
- Concejo Municipal de Medellín. Acuerdo 062 de 1999. Plan de Ordenamiento del municipio de Medellín – POT [en línea]. Colombia. Disponible en: [http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/concejo/index.php?sub\\_cat=2474#.U6nrzV6ulEQ](http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/concejo/index.php?sub_cat=2474#.U6nrzV6ulEQ)
- Concejo Municipal de Medellín. Acuerdo 046 de 2006. Revisión de mediano plazo del Plan de Ordenamiento del municipio de Medellín – POT [en línea]. Colombia. Disponible en: [http://www.medellin.gov.co/iri/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Información%20General/Documentos/POT/Acuerdo46\\_2006.pdf](http://www.medellin.gov.co/iri/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Información%20General/Documentos/POT/Acuerdo46_2006.pdf)
- Concejo Municipal de Medellín. Acuerdo 48 de 2014. Revisión de largo plazo del Plan de Ordenamiento del municipio de Medellín – POT. Colombia.
- Concejo de Medellín. (17 de Diciembre de 2014). Acuerdo 048. Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias. Medellín, Colombia.
- Concejo de Medellín. (2014). *Acuerdo N. 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.
- Concejo Municipal de Medellín (2015). Acta sesión plenaria 596. Proyecto de Acuerdo para segundo debate N° 300 de 2015.
- Congreso de la República de Colombia. (18 de Julio de 1987). Ley 388. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Santa Fé de Bogotá, Colombia: Diario Oficial.
- Congreso de la Republica de Colombia. (30 de Junio de 2012). Ley 1537. Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones. Santa Fé de Bogotá, Colombia: Diario oficial 48647.
- Departamento Administrativo de Planeación - Alcaldía de Medellín. (2014). Revisión y Ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial. *Proyecto de Acuerdo. Tomo V. Versión 5a*. Medellín, Antioquia, Colombia.
- Ministerio de Desarrollo Económico. Viceministerio de Vivienda, desarrollo urbano y agua potable. (1995). *La Política Urbana del Salto Social*. Bogotá.

Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio. (26 de Mayo de 2015). Decreto 1077. Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio. Santa Fé de Bogotá, Colombia: Diario Oficial.  
República de Colombia. (18 de Julio de 1997). 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". Bogotá.  
República de Colombia (2015). Ley 1757 "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Bogotá  
Sentencia C - 284 (Corte Constitucional de Colombia 13 de Mayo de 2015).

**Bibliografía**

Alcaldía de Medellín. 2014. Metodología para la revisión y ajuste de la vigencia de largo plazo del POT de Medellín.  
Alexy, R. (1988). Sistema Jurídico, Principios Jurídicos y Razón Práctica. Doxa 5, 139 - 151.  
Atienza, m., & Ruiz, M. J. (1991). Sobre Principios y Reglas. Doxa 10, 101 - 120.  
Alzate, A. 2008. *Planificación y gestión de áreas suburbanas en entornos metropolitanos: Áreas suburbanas del valle de Aburrá*. Director: Luis Carlos Agudelo. Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, Biblioteca Efe Gómez. Tesis presentada en cumplimiento de los requisitos para optar al título de Magíster en Estudios Urbano-Regionales.  
Alzate, A. 2015 [documento inédito]. Capítulo sobre marco reglamentario del ordenamiento territorial. Tesis doctoral en proceso dentro del marco del programa de Doctorado en Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.  
Arroyave Alzate, S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. Forum N°1, 95-111.  
Bueras, S., & Sugranyes, A. (s.f.). HIC (habitat Intenacional Coalition)- General secretariat/ Ana Sugranyes Santiago Bueras 142, Of.22, Santiago Chile-www.hic-net.org/-gs(@)hic-net.org. Recuperado el 03 de octubre de 2015  
Caicedo Escobar, E. (2002). Constitución y Principios Específicos del Derecho Urbanístico. En U. E. Colombia, II Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo (págs. 87 - 109). Santa Fé de Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.  
Gastón J. Enríquez Fuentes. EL CONTROL POLÍTICO COMO REQUISITO DEL ESTADO CONSTITUCIONAL, Evolución Histórica. Colombia, 2006.  
Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC. 1996. Guía metodológica para la formulación del POT urbano.  
Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. 1997a. Bases conceptuales y guía metodológica para la formulación del POT departamental.  
Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. 1997b. Guía metodológica para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial municipal.  
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 2004a. Guía Metodológica 1. Información práctica para formulación de Planes de Ordenamiento Territorial (Serie Planes de Ordenamiento Territorial). Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial; Dirección de Desarrollo Territorial.

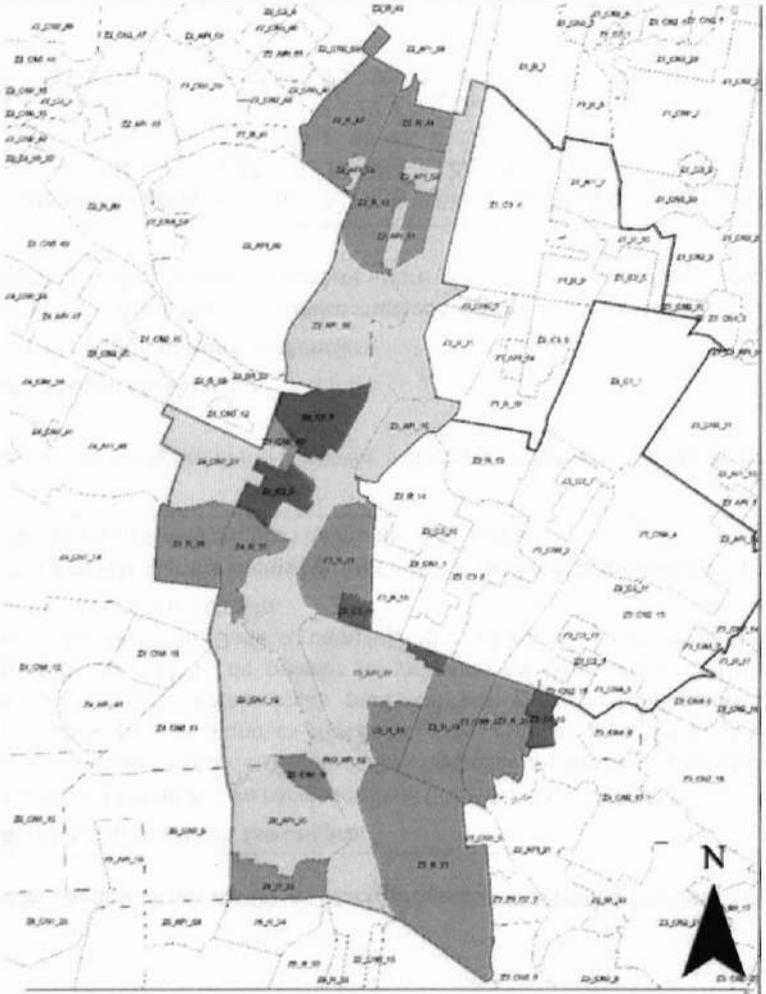
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 2004b. Guía Metodológica 2. Revisión y Ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial (Serie Planes de Ordenamiento Territorial). Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial; Dirección de Desarrollo Territorial.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 2004c. Guía Metodológica para la implementación del Expediente Municipal. Dirección de Desarrollo Territorial.
- Ministerio de Desarrollo. Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. 1995. Ciudades y Ciudadanía: La Política Urbana del Salto Social.
- Montesinos, X. A. (13 de Julio de 2013). La resiliencia del Territorio Alicantino. Una interpretación geográfica ecocrítica. Alicante: Universidad de Alicante.
- Municipio de Medellín. (2011). *Plan estratégico habitacional para Medellín*. Medellín.
- Rincón, A. 2007. De la norma practicada a las prácticas normativas. Experiencias urbanas de apropiación, ocupación y usos del suelo, Medellín y Río de Janeiro. [Tesis Doctoral].
- Rincón (2015). Fundamentación teórica del curso Regulación y Gestión Territorial [Documento inédito]. Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.
- Roth Deubel, A. N. (2006). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth Deubel, A. N. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.
- Olano García, H. A. (2005). El Bloque de Constitucionalidad en Colombia. Estudios Constitucionales, 231-242.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009), Institut for Democracy and Electoral Assistance. ¿Cómo aprovechar las bancadas para fortalecer su corporación? PNUD Colombia.
- Santofimio Gamboa, J. (2009). Derecho Urbanístico Legislación y Jurisprudencia. Santa Fé de Bogotá D.C.: Publicaciones Externado de Colombia.
- Secretaría Técnica COT Nacional. Comité Especial Interinstitucional. 2013. Lineamientos para el proceso de ordenamiento territorial departamental: Contenidos básicos.
- Serna Mesa, J. A. (2010). El bloque de constitucionalidad como fuente del derecho administrativo. Dialogos de Derecho y Política No 4, año 2, 2-31.
- Torres Tovar, C. A., Rincón García, J. J., & Vargas Moreno, J. E. (2009). *Pobreza Urbana y Mejoramiento Integral de Barrios en Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- UNESCO. (1996). *PRIMED Una Experiencia Exitosa en la Intervención Urbana*. Medellín: Multigráficas Ltda.
- Uprimy, R. (2005). El Bloque de Constitucionalidad en Colombia. Curso de formación de promotores/as en derechos humanos libertad sindical y trabajo decente, 2-35.
- Vargas Velásquez, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena.
- Vásquez Cárdenas, A. (2014). *Gobernanza y metagobernanza en políticas de regeneración urbana: el caso de la ciudad de Medellín (Colombia), 2004-2011*. Barcelona.

## 7 ANEXOS

## 7.1 Normas urbanísticas definidas por el POT en Macroproyecto AIE MEDRío. Subzona 2. Frente de Río

Tabla 9. Revisión de normas urbanísticas definidas por el POT en Macroproyecto AIE MEDRío. Subzona 2. Frente de Río

<b>Macroproyecto:</b>	<p><b>Artículo 62: Identificación de las Áreas de Intervención Estratégica.</b></p> <p>La subzona frente del Río se ubica en la AIE MEDRío, que corresponde al Corredor del Río Medellín y su área de influencia, la cual se divide en tres zonas, teniendo en cuenta el reconocimiento de características homogéneas desde la estructura urbana y desde aspectos socio económicos: Las zona en la cual se ubica este polígono es <b>RíoCentro</b>, cuyo objetivo es ordenar el área central de la ciudad para la superación de los desequilibrios funcionales a escala local, metropolitana y regional, mediante la reutilización, recuperación y transformación estratégica de su tejido, con el fin de revertir los procesos de deterioro y configurar la centralidad metropolitana competitiva del siglo XXI, vinculada al Río Medellín. Dada su complejidad funcional y diversidad morfológica, RíoCentro se divide en las subzonas Frente del Río, Distrito Medellinnovation y Centro.</p> <p><b>Subzona 1. Frente del Río.</b> Se enfoca a desarrollar los suelos con tratamiento de Renovación Urbana con el fin de aprovechar el potencial urbanístico del corredor del Río y definir los sistemas públicos de manera articulada.</p>
<b>Localización:</b>	<p><b>Artículo 62</b></p> <p>Incluye la parte baja y central del valle que configura el Río Medellín, y comprende el frente del Río en ambos costados e incluye el centro cívico de la Ciudad.</p> <p><b>Artículo 71 Categorías del Subsistema según Localización.</b></p> <p>Esta zona se ubica en el ámbito río, en donde se pretende potenciar:</p> <p><b>Ámbito Río.</b> ...Se concibe como el epicentro del espacio público metropolitano y la oportunidad de restituir los valores ambientales y urbanísticos fortaleciendo las infraestructuras urbanas de soporte sobre el corredor longitudinal, mejorando su cualificación espacial y funcional.</p>
<b>Polígonos del macroproyecto:</b>	<p>Corresponde a los polígonos de tratamiento urbano: Z1_API_7, Z2_API_53, Z2_API_52, Z2_API_51, Z2_API_50, Z3_API_17, Z3_API_15, RIO_API_62, Z4_CN1_12, Z6_CN4_11, Z4_CN1_27, Z3_CN5_3, Z3_CN4_4, Z3_CN5_1, Z3_CN5_2, Z4_C2_5, Z3_C1_1, Z3_R_19, Z3_R_20, Z3_R_15, Z3_R_16, Z4_R_37, Z3_R_13, Z1_R_10, Z2_R_44, Z4_R_38, Z3_R_12, Z2_R_43, Z2_R_42, Z1_R_9, Z6_R_35, Z3_R_21, Z3_R_14, Z3_R_18, Z3_R_11, Z3_C2_1, Z4_C2_6, Z3_CN1_2, Z3_CN1_1, Z3_CN2_15, Z3_C3_11, Z3_C3_12, Z3_CN2_13, Z1_C3_5, Z3_C3_13, Z3_C3_6, Z3_C3_8, Z3_C3_7, Z3_C3_14, Z3_C3_10, Z4_CN5_43, Z3_CN4_5, Z6_API_35, Z3_API_14.</p>

	 <p data-bbox="825 1263 1527 1288">Polígonos de tratamiento en Macroproyecto RioCentro Subzona Frente de Rio</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="1600 1357 1706 1417">Prevalencias</th> <th data-bbox="1706 1357 1804 1417">Polígono(s)</th> <th data-bbox="1804 1357 1910 1417">Vigencias</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> </td> <td> </td> <td> </td> </tr> </tbody> </table>	Prevalencias	Polígono(s)	Vigencias			
Prevalencias	Polígono(s)	Vigencias						
Fines y medios	Componentes	Contenidos						

<p>FINES: Imagen/objetivos estratégicos</p>	<p>General</p>	<p><i>Objetivos y estrategias del POT de mayor incidencia en el macroproyecto</i></p> <p>En los artículos 8 “objetivos estratégicos” y 10 “estrategias territoriales” se puede dilucidar, cómo el corredor del Río se convierte en uno de los elementos más importantes e incidentes en el desarrollo de la ciudad, teniendo en cuenta que según las apuestas estratégicas, se apunta a la consolidación de una ciudad compacta, con un crecimiento racional y equilibrado hacia la parte más baja, con una alta concentración e intensidad de usos.</p> <p>Dichos artículos, describen como lineamientos asociados al Macroproyecto del Río, los siguientes:</p> <p><b>Artículo 8 Objetivos estratégicos.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Orientar la equidad territorial y superar la segregación socio espacial, a través de un Sistema de Gestión para la Equidad Territorial a escala local, promoviendo como municipio núcleo, la articulación metropolitana y regional.</li> <li>2. Desarrollar el modelo de ocupación compacta y policéntrica con crecimiento hacia adentro, a través de la renovación de áreas de intervención estratégica del río, la consolidación del borde urbano-rural y la generación del nuevo eje de conexión regional oriente-occidente.</li> <li>5. Consolidar el espacio público como elemento estructurante del territorio y factor de enriquecimiento de la vida cotidiana y sitio de encuentro de la población. Integrando la Estructura Ecológica Principal y los elementos del Subsistema de Patrimonio Cultural Inmueble.</li> <li>10. Consolidar una plataforma territorial para la competitividad regional basada en el fomento de los proyectos regionales de desarrollo económico, potenciando los circuitos económicos existentes, la integración de los clústers estratégicos de proyección internacional y la economía solidaria local, promoviendo la generación de espacios para el desarrollo y permanencia de actividades económicas, que hagan sostenible el desarrollo económico de la ciudad y su población siempre y cuando guarden armonía con el régimen de usos del suelo del Plan.</li> </ol> <p><b>Artículo 10 Estrategias territoriales.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Regionales y Metropolitanas</b></li> </ol> <p>C. Promover una política regional de vivienda y suelo asequible en el marco de un sistema de reparto equitativo a escala municipal.</p>		<p>)</p>	<p>Largo plazo</p>
---	----------------	--	--	----------	--------------------

		<p><b>2. Municipales</b></p> <p><b>B.</b> Consolidar un sistema integrado de gestión que permita el reparto de cargas y beneficios como medio esencial para lograr la equidad territorial.</p> <p><b>C.</b> Priorizar las áreas de intervención estratégica: ...a través de actuaciones urbanas integrales, desarrolladas con macroproyectos. El corredor del río será objeto de intervenciones graduales, consensuadas y planificadas con instrumentos participativos de gestión, que pongan en valor su importancia para la competitividad económica y la sostenibilidad de la ciudad y la región.</p> <p><b>7 Río.</b></p> <p>a. Ejecutar el proyecto Parques del Río Medellín con el fin de generar espacio público de escala municipal, que recupere y potencie los valores ambientales y urbanísticos de la ciudad y contribuya a la disminución del déficit de espacio público.</p> <p>b. Fomentar la diversificación de los usos del suelo, aumentando la mezcla de actividades urbanas y la vivienda supeditada a la implementación de protocolos ambientales y urbanísticos -PAU-.</p> <p>c. Fortalecer las infraestructuras urbanas de soporte y la articulación de las áreas para la preservación de infraestructuras y del sistema público y colectivo –API– sobre el corredor longitudinal, mejorando la cualificación espacial y funcional de la ciudad.</p> <p>En el <b>(Anexo 1)</b> se detallan los objetivos específicos para esta zona del AIE MEDRio</p>			
<p>MEDIOS: Modelo de ocupación; componentes urbano y rural</p>	<p>General</p>	<p><i>Elementos del modelo; estructura urbano-rural e interurbana a largo plazo: infraestructuras, redes, áreas de reserva, conservación y riesgo, clasificación del suelo.</i></p> <p>Siendo consecuentes con los postulados o lineamientos anteriores, el modelo de ocupación dispuesto en el artículo 9 “Modelo de Ocupación” del Acuerdo Municipal 48 de 2014, también describe:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El crecimiento equilibrado, moderado, programado y compensado de conformidad con las dinámicas territoriales metropolitanas, se fortalece en sentido Norte-Sur, mediante el eje natural del río Aburrá como integrador del valle...</li> <li>2. Un territorio ordenado en torno a la estructura ecológica, interconectado al Subsistema de Centralidades, mediante un sistema de movilidad sostenible y de transporte público colectivo, que soporta el funcionamiento ambiental y espacial, propicia la productividad económica y la competitividad territorial y potencia la identidad y memoria colectiva</li> </ol>	<p>Estructural</p>		<p>Largo plazo</p>

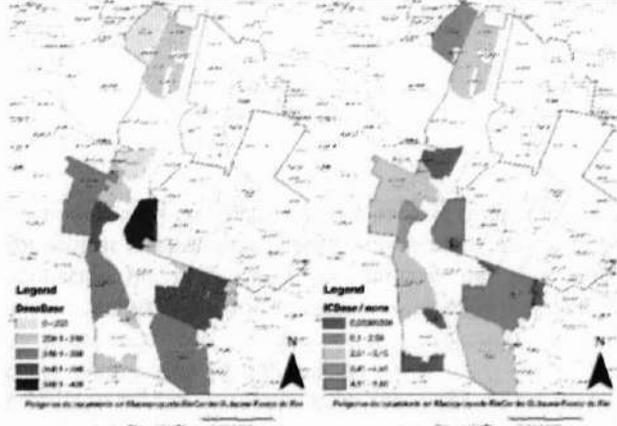
		<p>3. Una ciudad compacta, continua y diversa que privilegia la densificación y diversificación de usos en las áreas más planas y con mejor capacidad de soporte para garantizar el equilibrio funcional y una ocupación racional del valle.</p> <p>8. Un corredor del río Aburrá que ofrece gran vitalidad urbana, epicentro del espacio público metropolitano, que concentra las más altas densidades urbanas convirtiéndose en el mayor escenario de diversidad social y económica, que impulsa la competitividad local y regional</p>			
Urbano	<p><i>Normas referentes a infraestructuras, espacios públicos y equipamientos, zonas de conservación (natural, patrimonial).</i></p> <p>Al hacer una lectura sobre el sistema público colectivo del Plan, se puede determinar el Río Medellín como el eje articulador del territorio municipal, constituyéndose como elemento natural del espacio público de esparcimiento y encuentro, que se concreta con los Parques del Río Medellín, asociados a la estructura ecológica como el ordenador paisajístico y ambiental para la recreación pasiva y activa de la comunidad.</p> <p>En este orden de ideas y de acuerdo con el artículo 71 "Categorías del subsistema según localización" numeral, 1, se describe en el Ámbito del Río:</p> <p>Espacios públicos centrales situados en la ribera del Río y en el Centro Metropolitano, cuyas funciones son las de rescatar los valores naturales como cualificadores del paisaje y prestadores de servicios ambientales, asegurar la apropiación comunitaria y la revaloración del carácter cívico, histórico y representativo del centro de la ciudad, mejorando las condiciones de accesibilidad al río y su calidad ambiental, involucrando el manejo del agua, las coberturas vegetales y conservando los valores patrimoniales en su diseño.</p> <p>En este ámbito prevalecerán las categorías de los espacios de Primer Orden o General como los Parques del Río, ecoparques, parques recreativos metropolitanos, plazas y parques cívicos de mayor reconocimiento y representatividad; escenario tanto para eventos festivos de escala metropolitana como encuentros cotidianos de los ciudadanos del Valle de Aburrá.</p> <p>Por otro lado, según el artículo 133 del subsistema de patrimonio, se ubican tratamientos de conservación C2 y C3 en la zona 1 (Frente del Río) del Macro Río Centro, que deberán ser considerados bajo los lineamientos patrimoniales, que hacen parte del sistema público y colectivo.</p> <p>Así mismo, el artículo 213 "Criterios de manejo del Subsistema de Centralidades." define que en las áreas que hacen parte de la centralidad Metropolitana se fortalecerá la presencia de equipamientos de escala regional y metropolitana, que utilizarán la alta accesibilidad y la proximidad con una amplia gama de actividades económicas y servicios;</p>	Estructural	Largo plazo		

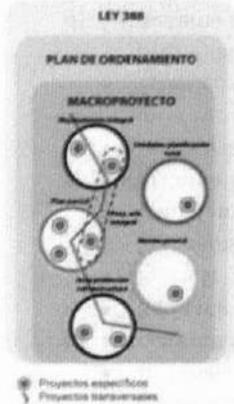
		<p>coincide este territorio con el Área de Intervención Estratégica MED Río en el cual será prioritario el desarrollo del capital social, la ciencia, la tecnología y la innovación, acompañados de la promoción de vivienda.</p>			
		<p><i>Tratamientos urbanísticos, usos, aprovechamientos y obligaciones, normas volumétricas.</i></p> <p>Acorde como se establece en la Parte II - normativa general urbana del POT, se relacionan los artículos que definen los tratamientos (231 al 239), usos del suelo (240 al 269), aprovechamientos (270 al 302), obligaciones (303 al 326), Actuaciones Urbanísticas y procesos de licenciamiento (327 al 340), normas volumétricas (341 al 362), estacionamientos (363 al 368), normas accesibilidad y edificabilidad (369 al 376) y reconocimientos (377 al 386).</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, para el Macro Río Centro, específicamente para la subzona 1 Frente del Río, se encontraron polígonos con tratamiento de Conservación en los niveles 2 y 3 (artículo 233), Consolidación en los niveles 1, 4 y 5 (artículo 234), Renovación Urbana (artículo 318) y Áreas para la Preservación de Infraestructuras y del sistema público y colectivo –API (artículo 239).</p> <p>En este orden de ideas, considerando la variedad de tratamientos en un territorio que cuenta con tantas ventajas urbanísticas y estructurantes desde la movilidad, el espacio público, la accesibilidad y la trama urbana, pueden evidenciarse una coherencia desde lo plasmado en el escenario ideal de la ciudad y desde las apuestas más importantes para el territorio municipal.</p> <p>De igual manera, al destinar y reconocer áreas para Renovación y Consolidación urbana, se podrán lograr intervenciones de alta competitividad y funcionalidad entre el crecimiento ordenado y regulado por las altas intensidades habitacionales, con una amplia gama de usos, que permitan a su vez articular las zonas más bajas adyacentes al río con las áreas centrales y tradicionales de la ciudad. Así mismo, al considerar y delimitar dentro de la Subzona 1 polígonos en Conservación y las Áreas de Preservación de Infraestructura, se podrá dar un equilibrio entre las áreas más densas y consolidadas, dando prevalencia a los elementos públicos y colectivos y de interés para el territorio en particular como para la municipalidad.</p> <p>Se considera sin embargo un problema en la determinación de los tratamientos, la utilización de la renovación en la mayoría del territorio, dadas las implicaciones de este tratamiento. Ya el decreto 075 de 2013 había permitido declarar zonas con modalidad de reactivación y redesarrollo, lo cual no fue usado por el POT, y deja con dificultad en la gestión algunas áreas que habrían funcionado mejor por reactivación.</p> <p>En este sentido, los usos del suelo definidos para esta Subzona 1 Frente del Río (artículos</p>	<p>Genera l</p>		<p>Median o plazo</p>

	<p>243, 244, 245, 252 y 255), varían desde las áreas predominantemente residenciales y dotacionales hasta las áreas de baja, media y alta mixtura y de las áreas de actividad económica en transformación, permitiendo dinamizar el territorio con una sana y responsable mezcla de actividades, con el fin de generar múltiples intervenciones con respuestas dinámicas que garanticen el buen funcionamiento del corredor del río y de la centralidad tradicional, así como de fomentar la inclusión y la convergencia económica y social.</p> <p>Sin embargo, para mantener un territorio activo, con las destinaciones deseadas, deberán emprenderse intervenciones inmobiliarias y de cualificación de los sistemas estructurantes (sistemas públicos colectivos y equipamientos proyectados y existentes), que incentiven la convocatoria de la comunidad, la inversión público y privada y <b>garantizar</b> la habitabilidad de manera integral.</p> <p>Vale la pena resaltar, que la normativa como se dispone actualmente, permite mitigar de manera positiva, muchos de los desequilibrios creados en la ciudad, dado que, al no realizar zonificaciones en las actividades o especializar un sector con una destinación específica, logrará imprimir una serie de acciones encaminadas a mejorar y revitalizar la productividad y los polígonos en general, y contribuirá y aportará en la disminución de la segregación económica de la ciudad.</p> <p>Así mismo, según lo definido en el artículo 64 "Objetivos Comunes de los Macroproyectos" del POT, la intención de diversificar un territorio con la mixtura de usos, es garantizar la permanencia de las actividades económicas del centro tradicional, como de las costumbres de la población nueva y existente, cumpliendo de esta manera con la política de protección a moradores.</p> <p>En consecuencia, con el fin de mantener la armonía y el equilibrio del territorio, se deberán realizar los protocolos Ambientales y Urbanísticos descritos en los artículos del 257 al 269, para la mitigación de los impactos, específica y primordialmente, en las áreas predominantemente residenciales. No obstante, se deberán efectuar para todos y cada uno de los usos de comercio, servicio, dotacional y de industria, que se emplacen en la zona.</p> <p>Por otro lado, cuando se hace una lectura de los aprovechamientos definidos para la subzona (artículos 270, 271, 273, 276, 279, 280, 281, 282, 294, 297, 300, 301 y 302), se puede contrastar una derivación normativa desde bajas hasta altas densidades y ocupaciones, cuyo propósito y oportunidad es el crecimiento racional entre los polígonos de Renovación y Consolidación Urbana con intensidades más altas, diferenciado de unos polígonos de Conservación y áreas de Preservación de Infraestructura con un desarrollo con mayor restricción. De manera similar, al revisar los índices de ocupación y de</p>			
--	--	--	--	--

		<p>construcción contrastados con la intensidad de usos, puede evidenciarse que ambas contribuyen a la concentración de aprovechamientos según la destinación, siendo mucho más generosos para los polígonos de Renovación que para los de Conservación y Consolidación, lo que es coherente y consecuente con su crecimiento en altura.</p> <p>Una de las bondades de los tratamientos de Renovación y consolidación nivel 1 inscritos en los Macroproyectos, es que según el artículo 287 podrán redistribuir los aprovechamientos, pudiendo generar unas zonas más densas que otras, acorde con los requerimientos y expectativas de crecimiento del polígono o del territorio y de acuerdo con la capacidad de soporte del mismo, oportunidad que podrá aprovecharse en el respectivo instrumento de planificación complementaria. De igual manera, al contar con polígonos receptores de derechos de construcción, se obtendrá una mayor edificabilidad en ciertas zonas, que favorecerán tanto el mercado inmobiliario como el asentamiento de población en las zonas más próximas a la centralidad metropolitana, contribuyendo de esta manera, con un desarrollo ordenado y sostenible para la ciudad.</p> <p>Así mismo, en cumplimiento de la norma nacional, el POT estableció obligaciones para el pago de vivienda tipo VIS y VIP en los tratamientos de Renovación, de tal manera que se aporta a la concentración de tipologías de vivienda de toda índole y la inclusión social e inmobiliaria para el territorio municipal. Se considera la VIP como carga, por lo cual, se espera que dicha obligación sea asumida en cada polígono y así poder lograr el modelo de ciudad propuesto, sin segmentaciones o segregaciones tanto poblacionales como económicas. No obstante, se debe acotar que el cumplimiento solo obliga al aporte en sitio del 50% de esta obligación. El 50% restante se puede trasladar a otras áreas del macroproyecto de río o a otras áreas de borde.</p> <p>Ahora bien, cuando se hace una lectura de las obligaciones y cesiones urbanísticas establecidas entre los artículos 303 al 329, puede verificarse que se disponen de manera general para todos los polígonos definidos en el suelo urbano, los cuales se orientan básicamente al pago para la generación de equipamientos, espacios públicos y vías. De igual manera, también se debe reconocer, que dicha normativa responde a parámetros idóneos y equilibrados, que buscan compensar los aprovechamientos definidos con las áreas requeridas para la recreación y esparcimiento de la comunidad que lo habita, y por ende con las metas <u>proyectas</u> en el POT.</p> <p>Sin embargo, cuando se hace el análisis del artículo 307 "Áreas de cesión en planes parciales y macroproyectos", puede considerarse como las obligaciones para los tratamientos de Renovación Urbana, deben dejar al interior del polígono por lo menos el 50% de las cesiones publicas generadas en suelo para espacio público de esparcimiento y encuentro, así como la construcción exigida de equipamiento básico social y/o comunitario.</p>			
--	--	---	--	--	--

	<p>El otro 50% podrán ser trasladadas hacia suelos de oportunidad definidos e identificados en el perímetro municipal.</p> <p>De acuerdo con lo anterior y haciendo una relación de la Subzona 1 – Frente del Río con el mapa 12 (<i>Subsistema de Espacio Público de Esparcimiento y Encuentro Proyecto</i>), puede notarse, como el corredor metropolitano y de servicios adyacente a la subzona, se constituye en un área de oportunidad y concreción para el proyecto Parques del Río, bajo la cual se deben destinar una parte de las obligaciones para la generación del mismo. Adicionalmente, se deben evaluar las zonas destinadas a APIs y conservación, las cuales deberán tener también un aporte de este 50% restante.</p> <p>En este orden de ideas, puede inferirse que el área delimitada para el Macro Río Centro en especial Frente del Río, se convierte en un área atractora de obligaciones, que sumadas a las definidas para el mismo, son un potencial para compensar los desequilibrios de la ciudad y de los nuevos desarrollos a generar. Sin embargo, no se puede perder de vista y desconocer, que los suelos cercanos al Río Aburrá, por su conectividad y entorno en general, representan una de las áreas con mayor valor comercial, donde se debe sopesar, cuanto sería la contraprestación real entre los aprovechamientos y las obligaciones, dado que éstas podrían ser onerosas o no ser consecuentes con los valores de la construcción a desarrollar, lo que implicaría la disminución de las expectativas inmobiliarias de la zona, y por ende, del pago de las mismas.</p> <p>No obstante, se debe propender por que las obligaciones dispuestas normativamente para cada polígono, logren ser pagadas en el mismo entorno bien sea inmediato o cercano, y de esta manera contribuir con las áreas necesarias para el esparcimiento de la población local y general, en pro de mantener la capacidad de soporte de cada uno de los polígonos que conforman el área de intervención.</p> <p>Al hacer una comparación o al ir tejiendo cada una de las normas expresadas anteriormente, se puede confirmar como cada una de éstas, da una respuesta al modelo de ocupación del territorio y las apuestas del POT, donde se denota la coherencia de concentrar intensidades hacia las áreas más bajas, próximas al río Medellín e ir bajando la presión hacia las zonas más altas y hacia la ruralidad de la ciudad.</p>			
--	---	--	--	--

					
<p>MEDIOS: Planes e instrumentos</p>	<p>General</p>	<p>Acciones territoriales estratégicas (Proyectos estratégicos).</p> <p>Retomando nuevamente el componente general, se define desde el artículo 63 "Instrumentación de las Áreas de Intervención Estratégica", donde al hacer una interpretación normativa, se puede verificar como estas intervenciones a escala complementaria de segundo nivel, se constituyen, en las acciones estratégicas definidas para abordar el territorio, de las cuales dependerá estructurar los elementos detonantes que fortalecerán el desarrollo del mismo.</p> <p>Cada uno de los Macroproyectos, contribuirá a conseguir los objetivos para las áreas de intervención estratégica establecidas para el territorio municipal; para ello, se acompaña de instrumentos de planificación complementaria de tercer nivel (tal como se establece en el subsistema de planificación municipal), como planes parciales, planes maestros, Planes especiales de Manejo y protección del Patrimonio -PEMP, entre otros, que permitirán especificar las definiciones normativas que aplicarían a cada zona o polígono.</p> <p>Cuando se analiza la norma y los instrumentos con relación a la delimitación de los Macroproyectos, puede inferirse que cada uno de los polígonos de tratamientos deberán responder a la adopción de instrumentos, de acuerdo con sus características; en este caso, los de renovación deberán acogerse a la formulación de un plan parcial; los de conservación deberán realizar planes especiales de Manejo y protección del Patrimonio y los API, deberán ejecutar planes maestros. Dado que su formulación es simultánea y cobijada por la formulación de todo el macroproyecto, todos podrán adoptarse de manera paralela, aun cuando su aplicación se daría de manera paulatina. No obstante, su principal virtud es armonizar un territorio mediante un modelo de ocupación y gestión, que podrá integrar las intervenciones más fundamentales y estructurantes de los diferentes</p>	<p>Estructural</p>		<p>Largo plazo</p>

		<p>polígonos.</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, para la gestión de los macroproyectos (artículo 462), se puede considerar la consolidación de empresas de carácter mixto con participación y alianzas público – privadas. En este orden de ideas, cuando se fomentan este tipo de intervenciones, se podrá dar facilidad y agilidad en los desarrollos planteados, siempre y cuando éstos sean formulados conforme a los criterios definidos por la entidad municipal.</p> <p>En conclusión, los principios y fundamentos bajo los cuales fueron planteados los Macroproyectos, responden efectivamente al modelo de ocupación del municipio, y permiten formular a una escala intermedia, una normativa coherente y consecuente con el desarrollo de los polígonos. No obstante, se requiere de los demás instrumentos de tercer nivel, que admitan la articulación y cumplimiento del mismo.</p>  <p><b>Figura 9 Relación de instrumentos de segundo y tercer nivel</b>          Fuente: DTS Formulación IVb.</p>			
Urbano		<p><i>Características de unidades de actuación urbanística al interior de los macroproyectos: planes parciales, procedimientos e instrumentos de gestión.</i></p> <p>Como se ha venido expresando a lo largo del presente documento, los instrumentos complementarios son el apoyo primordial para la concreción del modelo de ocupación estructurado para la ciudad, así como para el de los macroproyectos. Sin embargo, deberán acompañarse fundamentalmente de instrumentos de gestión y financiación como el anuncio de proyecto, la venta de derechos de construcción y desarrollo, la TIF, la participación en plusvalías, cuando corresponda, que permitan de alguna manera, amortiguar y desacelerar los precios del suelo, dado que si esto no se realiza, en un futuro inmediato, no será posible concretar con facilidad las actuaciones urbanísticas promovidas</p>	Estructura		Largo plazo

		<p>a través del macroproyecto.</p> <p>De igual manera, es fundamental que el operador urbano, destine de una manera coherente, los recursos generados por el pago de las obligaciones, a fin de poder soportar y compensar las áreas de oportunidad definidas para la generación de las VIP, espacios públicos y equipamientos, donde se garantice de manera real, la protección social y económica del territorio.</p> <p>A continuación se presenta los alcances normativos de los macroproyectos:</p> <p><b>1. Precisar y complementar:</b></p> <p><b>a) Subsistema de espacio público de esparcimiento y encuentro y Subsistema de equipamientos colectivos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Precisar y adicionar elementos del Subsistema de equipamientos colectivos y del Subsistema de Espacio Público de esparcimiento y encuentro.</li> <li>• Destinar, localizar y dimensionar espacios públicos y equipamientos.</li> </ul> <p><b>b) Subsistema de Movilidad.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Redefinir las secciones viales.</li> <li>• Precisar el trazado de los sistemas de transporte y localización de los equipamientos asociados.</li> <li>• Complementar la retícula y estructura urbana.</li> </ul> <p><b>c) Subsistema de Patrimonio Cultural Inmueble.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Precisar las condiciones de aplicación de la norma de manejo de los bienes de interés cultural y sus áreas de influencia.</li> <li>• Establecer instrumentos de gestión, financiación y control para la preservación del patrimonio.</li> </ul> <p><b>d) Subsistema de Servicios Públicos.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir la localización de nuevas redes de SSPP</li> <li>• Definir la reposición y ampliación de redes de acuerdo con los lineamientos establecidos por la empresa prestadora de servicios.</li> </ul> <p><b>e) Aprovechamientos y obligaciones urbanísticas.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Redistribuir a su interior los aprovechamientos urbanísticos y la intensidad de los usos del suelo según las condiciones establecidas en la Parte II, Título III, Capítulo Aprovechamientos Urbanísticos.</li> <li>• Calcular y delimitar, áreas y sitios para el cumplimiento de las obligaciones al interior y definir el monto de la superficie a pagar por fuera del macroproyecto.</li> <li>• Delimitar las áreas receptoras de derechos de construcción y desarrollo, así como las áreas generadoras cuando sea necesario.</li> </ul>			
--	--	--	--	--	--

		<p><b>f) Usos del suelo.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la coexistencia entre la vivienda y la actividad industrial en suelos con tratamiento de renovación urbana, evaluando las condiciones de riesgo tecnológico e impactos ambientales a partir de la elaboración de estudios de detalle.</li> <li>• Definir las condiciones urbanísticas que garanticen el derecho de permanencia de las actividades productivas existentes, como condición esencial para la localización de nuevos usos, a partir de la aplicación de los Protocolos Ambientales y Urbanísticos para el control de actividades económicas (PAU).</li> </ul> <p><b>g) Instrumentos de planificación complementaria.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En los macroproyectos de las áreas de Intervención Estratégica MED-Borde y MED-Transversalidades, los instrumentos de planificación de tercer nivel podrán adoptarse en una etapa posterior al Macroproyecto, siempre y cuando el instrumento de segundo nivel formule el planteamiento urbanístico a escala del macroproyecto; determine los espacios públicos y colectivos con sus normas urbanísticas, los lineamientos normativos para los instrumentos de planificación de tercer nivel, priorice las soluciones integradas y coordinadas, identifique mecanismos de vinculación de instancias públicas y privadas y realice el reparto equitativo de cargas y beneficios de escala general. Adicional a lo anterior, para los polígonos sujetos a Planes de Legalización y Regularización Urbanística, se podrán delimitar los polígonos de planificación de acuerdo con las dimensiones y linderos de los lotes de mayor extensión.</li> <li>• Tendrá la obligación de generar las determinantes normativas para los instrumentos de planificación de tercer nivel que no se adopten en el correspondiente Macroproyecto.</li> <li>• Incorporar y armonizar los instrumentos de planificación de tercer nivel vigentes en el acto administrativo de adopción del Macroproyecto o, definir las determinantes para la reformulación o formulación una vez pierdan su vigencia.</li> <li>• Determinar el proyecto de delimitación de la Unidad de Actuación Urbanística o de Gestión en los polígonos sujetos a Plan Parcial, en función de la mínima superficie necesaria para la integración de lotes y según la estructura predial del polígono.</li> <li>• Los macroproyectos del AIE MED-Rio establecerán el reparto equitativo de</li> </ul>			
--	--	---	--	--	--

		<p>cargas y beneficios en cuatro escalas; Ciudad, Macroproyecto, instrumentos de planificación complementaria de tercer nivel y unidades de actuación urbanística.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los demás macroproyectos harán el reparto equitativo de cargas y beneficios a tres escalas; Ciudad, Macroproyecto e instrumentos de planificación complementaria.</li> </ul> <p>.. <b>Podrán excepcionar</b> las siguientes normas generales y establecer las siguientes normas, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Criterios de manejo del sistema público y colectivo</li> <li>b) Norma general (Áreas mínimas de lote y aprovechamientos) de equipamientos colectivos.</li> <li>c) Normas volumétricas.</li> <li>d) Normas de Estacionamientos.</li> <li>e) Normas de reconocimientos de edificaciones.</li> </ol> <p>En ningún caso, los macroproyectos podrán modificar las normas asociadas al marco estratégico del plan, la clasificación del suelo, los componentes del Sistema Público y Colectivo y su jerarquización, los usos generales del suelo, los aprovechamientos máximos, los porcentajes de obligaciones urbanísticas, las densidades habitacionales máximas, la obligación de construir vivienda de interés social y de interés prioritario en los porcentajes establecidos en el presente acuerdo, la delimitación y categorías de tratamientos, ni la asignación de los instrumentos de planificación.</p>			
		<p><i>Estrategias para el desarrollo de vivienda de interés social, identificación de áreas de construcción prioritaria.</i></p> <p>Por su parte, cuando se considera el artículo 324 Obligación de Vivienda de Interés Social – VIS- y de Vivienda de Interés Prioritario –VIP, la obligación que se destina para los polígonos de Renovación en el Marco RíoCentro, es un área del 10% (<i>% del suelo neto urbanizable destinado a la localización de VIP o % de la edificabilidad destinada a vivienda construida en VIP</i>) que si bien no es un área muy generosa para dar cabida al déficit que se tiene para el municipio, si responde a un área responsable para suplir y compensar parte de la problemática de la Ciudad. Sin embargo, como se dijo anteriormente, se debe buscar que esta obligación se pague en el mismo polígono y no se traslade a otras áreas (artículo 325 <i>Disposiciones comunes para el cumplimiento de los porcentajes de obligación de VIP y VIS en tratamientos de Renovación Urbana y Desarrollo</i>), dado que no se daría cumplimiento con las apuestas del Plan y menos con la ciudad incluyente que se quiere lograr.</p> <p>En consideración con el artículo 325, se reconoce de manera positiva que el cumplimiento de la VIS no se traslade o se pague en dinero, debido a que, por ser una tipología comercial</p>	Complementaria		Corto plazo

	<p>podría representar rentabilidad en su desarrollo, pero, si deberá tener presente que no todos los proyectos inmobiliarios en la zona, correspondan solo a este tipo de vivienda. En cuanto a las normas relacionadas con la habitabilidad y accesibilidad de las edificaciones, en el artículo 370 "Área mínima construida de vivienda" se dispone de manera racional y equilibrada, que podrán alcanzar las diferentes tipologías definidas en el POT, los cuales son parámetros normativos bien fundamentados, que permitirán de alguna manera controlar y garantizar viviendas dignas para las personas u hogares que los habiten.</p> <p>Tabla: Área mínima construida de vivienda según tipo y número de alcobas</p> <table border="1" data-bbox="612 503 1578 895"> <thead> <tr> <th colspan="2">Todas las tipologías</th> <th colspan="2">Área mínima</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="2">Vivienda de una (1) alcoba (aparta estudio)</td> <td colspan="2">30,00 m<sup>2</sup></td> </tr> <tr> <td colspan="2">Vivienda de 2 alcobas</td> <td colspan="2">45,00 m<sup>2</sup></td> </tr> <tr> <th>Número de alcobas</th> <th>Área mínima para vivienda tipo VIP</th> <th colspan="2">Área mínima para vivienda tipo VIS y No VIS</th> </tr> <tr> <td>Vivienda de 3 alcobas</td> <td>54,00 m<sup>2</sup></td> <td colspan="2">60,00 m<sup>2</sup></td> </tr> <tr> <td>Vivienda de 4 alcobas</td> <td>72,00 m<sup>2</sup>*</td> <td colspan="2">80,00 m<sup>2</sup></td> </tr> <tr> <td colspan="4">* Sólo en desarrollo progresivo.</td> </tr> </tbody> </table> <p><b>Nota:</b> La diferencia en áreas para viviendas VIP de 3 y 4 alcobas respecto a las viviendas VIS y NO VIS, obedece a razones de tipo económico, ya que la tipo VIP al ser objeto de subsidio familiar de vivienda (SFV), según Decreto Nacional 075 de 2013, no podrá superar 70 SMLMV o el tope de la valor estipulado por el respectivo Plan Nacional de Desarrollo, que para el año 2014 se establece en 100 smlmv para los suelos en renovación.</p> <p>De igual manera, según el artículo 371 "Unidades económicas en desarrollos de vivienda de interés social prioritario (VIP)", se pretende que por cada 10 unidades de vivienda, se determine un área para la generación de actividades económicas. Esta solución se define como una medida efectiva para las áreas con estas características, dado que, podrá albergar locales comerciales sin desplazar las áreas privadas destinadas para la vivienda, podrá conservar de alguna manera, las actividades que las personas desarrollaban en su anterior vivienda sin alterar significativamente los ingresos percibidos y podrá generar actividades complementarias básicas, requerías para suplir las necesidades de la comunidad.</p>	Todas las tipologías		Área mínima		Vivienda de una (1) alcoba (aparta estudio)		30,00 m <sup>2</sup>		Vivienda de 2 alcobas		45,00 m <sup>2</sup>		Número de alcobas	Área mínima para vivienda tipo VIP	Área mínima para vivienda tipo VIS y No VIS		Vivienda de 3 alcobas	54,00 m <sup>2</sup>	60,00 m <sup>2</sup>		Vivienda de 4 alcobas	72,00 m <sup>2</sup> *	80,00 m <sup>2</sup>		* Sólo en desarrollo progresivo.						
Todas las tipologías		Área mínima																														
Vivienda de una (1) alcoba (aparta estudio)		30,00 m <sup>2</sup>																														
Vivienda de 2 alcobas		45,00 m <sup>2</sup>																														
Número de alcobas	Área mínima para vivienda tipo VIP	Área mínima para vivienda tipo VIS y No VIS																														
Vivienda de 3 alcobas	54,00 m <sup>2</sup>	60,00 m <sup>2</sup>																														
Vivienda de 4 alcobas	72,00 m <sup>2</sup> *	80,00 m <sup>2</sup>																														
* Sólo en desarrollo progresivo.																																

## 7.2 Normas urbanísticas definidas por el POT en Macroproyecto Med. Borde Nororiental. AIE-Med Borde Urbano-Rural

Tabla 10. Revisión de normas urbanísticas definidas por el POT en Macroproyecto Med. Borde Nororiental. AIE-Med Borde Urbano-Rural

<b>Macroproyecto:</b>	Med. Borde Nororiental. AIE-Med Borde Urbano-Rural				
<b>Localización:</b>	Borde nororiental				
<b>Polígonos del macroproyecto:</b>	Corresponde a los polígonos de tratamiento urbano: Z3_API_11, Z3_API_10, Z3_MI_10, Z1_MI_3, Z1_MI_2, Z1_CN2_2, Z1_MI_1, Z1_MI_4, Z1_MI_5, Z1_MIE_2, Z3_MI_6, Z3_MI_8, Z3_MI_9, Z3_MIE_4, Z3_MIE_3, Z1_MIE_1.				
<b>Fines y medios</b>	<b>Componentes</b>	<b>Contenidos</b>	<b>Prevalencias</b>	<b>Polígono(s)</b>	<b>Vigencias</b>
FINES: Imagen/objetivos estratégicos	General	<p><i>Objetivos y estrategias del POT de mayor incidencia en el macroproyecto.</i></p> <p>Artículo 5. Principios rectores del Plan de Ordenamiento Territorial.</p> <p>1. El Derecho a la Ciudad. Como la posibilidad de instaurar el sentido de “ciudad para todos”, la vida digna y el auto reconocimiento de cada uno como parte de ella. Un desarrollo territorial garante de los derechos individuales y colectivos, el desarrollo humano integral, la dignidad humana, el acceso a los recursos, bienes y servicios de la ciudad para que sea ésta el escenario de encuentro, sin ninguna discriminación, para la construcción de la vida colectiva.</p> <p>2. La Sostenibilidad. Entendida como la administración eficiente y racional de los bienes y servicios ambientales, acorde con un modelo de ocupación concentrado y dirigido a controlar la expansión urbana, de manera que sea posible el bienestar de la población actual, buscando la satisfacción de las necesidades básicas y la calidad de vida de las generaciones futuras, mediante las actividades urbanas y rurales, la constitución de un sistema eficiente de transporte, la reutilización de suelo ya construido y la generación y mantenimiento del espacio público.</p> <p>3. La equidad social y territorial. Entendida como la igualdad de oportunidades de acceso a los bienes y servicios derivados del desarrollo territorial, que gestiona y promueve el Estado para su población, en especial a aquella en mayores condiciones de vulnerabilidad social, económica y ambiental.</p> <p>4. La resiliencia territorial. Entendida como la respuesta del</p>	Estructural		Largo plazo

	<p>territorio frente a desastres coyunturales de origen natural o humano, así como la capacidad de la ciudad para enfrentar sus procesos de transformación, sin vulnerar los derechos de los moradores y protegiendo las actividades económicas que sean compatibles con las normas del Plan.</p> <p>5. La competitividad territorial y económica. Entendida como la habilidad del territorio para crear y adaptar un sistema productivo y social dinámico a nivel local, de influencia regional y metropolitana, que logre economías de escala para insertarse en las dinámicas globales, teniendo como soporte su capital social, especificidad y potencial geográfico, reconociendo los distintos sectores económicos como soporte del desarrollo presente y futuro.</p> <p>6. La identidad. Como fundamento de los valores históricos, culturales y geográficos generadores de un sentido de pertenencia de la población por el territorio, con alto sentido de respeto por la diferencia y la diversidad cultural, orientadas a la generación de espacios incluyentes en pro del proyecto de desarrollo de los ciudadanos, facilitando el acceso de la población vulnerable a los bienes y servicios de ciudad con intervenciones que disminuyan los niveles de segregación socioespacial.</p> <p>7. Un Enfoque de Género. Que permita identificar los impactos diferenciados de la planeación territorial en hombres y mujeres, con el objeto de aportar propuestas para el desarrollo de una ciudad y región equitativa desde el punto de vista social y de género, incluyente y sostenible, con base en un modelo de ciudad beneficioso para el conjunto de la ciudadanía.</p> <p>8. La Protección a Moradores. Como fundamento de la intervención en el territorio para la protección de los habitantes de sectores en procesos de transformación y a los demás actores económicos, sin detrimento del principio de prevalencia del interés general sobre el particular, promoviendo un ordenamiento territorial democrático e incluyente, que le apueste a la población como el centro de sus decisiones, y a su bienestar, como el objetivo principal. Con una sociedad que asume la corresponsabilidad como modelo de gestión desarrollando el principio de precaución de la ley 1523 de 2.012</p>			
--	--	--	--	--

		<p>9. La Ruralidad Sostenible. Reconociendo su importancia como proveedora de servicios ecosistémicos, como soporte para un futuro ambientalmente sano, promoviendo la permanencia de la cultura, el paisaje campesino y la productividad agraria como parte de la seguridad alimentaria.</p> <p>10. La corresponsabilidad. La ciudad se entiende y construye con una visión y responsabilidad compartida y multidireccional, con la participación de la ciudadanía y las instituciones públicas y privadas en los ámbitos municipal y regional.</p> <p>11. Una Ciudad Saludable. Entendida como aquella que permite a todos los ciudadanos desarrollar y construir en forma articulada, mejores condiciones de salud, bienestar y calidad de vida, a fin de crear capacidades y generar oportunidades para el desarrollo individual y colectivo.</p> <p>12. La Seguridad Territorial. Entendida como la capacidad de un territorio para ofrecer a sus habitantes las condiciones de estabilidad necesarias para avanzar de manera efectiva en el aprovechamiento integral de sus capacidades: bienestar, salud, vivienda, recreación y cultura; y a los ecosistemas naturales, las condiciones necesarias para que puedan conservar su integridad y biodiversidad, en función de asegurar a la población el goce de un medio ambiente sano y la provisión de los bienes y servicios ambientales.</p> <p>13. La Eficacia Administrativa. Entendida como la capacidad de la institucionalidad pública para generar un pacto incluyente de obligatorio cumplimiento para todos los actores, en un entorno de confianza mutua, cuya instrumentación sea de carácter práctico, dinámico, multiescalar y programático.</p> <p>14. La Eficiencia Administrativa. Entendida como la capacidad de la institucionalidad pública para adaptarse, establecer procesos y procedimientos claros, flexibles y documentados que permitan dar respuesta completa, precisa y oportuna a las exigencias del territorio.</p> <p>15. La Solidaridad Social y Territorial. Mediante la distribución equitativa de cargas y beneficios, como un mecanismo democrático para subsanar la segregación socioespacial, previniendo las inequidades que surgen en los procesos de transformación del</p>			
--	--	--	--	--	--



		<p>territorio.</p> <p>16. La Participación Interinstitucional. Las capacidades de comunicación, diálogo social y gobernanza del sistema territorial, fortalecen la institucionalidad democrática local, regional y nacional, en concordancia con los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad que orientan la función administrativa.</p> <p>17. La Participación Ciudadana. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 388 de 1997, el proceso de planificación y gestión territorial en el Municipio deberá vincular el principio de participación democrática y concertación.</p> <p>18. La Persistencia. La voluntad y el compromiso en el tiempo de los actores públicos, privados y comunitarios del sistema para la materialización de la visión, la misión y los objetivos estratégicos del sistema habitacional.</p> <p>Artículo 7. Apuestas Territoriales.</p> <p>1. Urbanismo ecológico como estrategia para la adaptación y mitigación al cambio climático. El Plan buscará establecer e implementar en primera instancia, medidas de adaptación que comprenderán la gestión del riesgo y la consolidación de las áreas protegidas y en segundo lugar, medidas de mitigación, con énfasis en el modelo de ciudad compacta, la configuración de una red de espacios verdes urbanos, la consolidación de un subsistema de movilidad sostenible y la implementación de sistemas alternativos de ahorro energético en las edificaciones y el impulso a programas de seguridad alimentaria, mejorando el hábitat urbano y rural.</p> <p>2. Equidad territorial municipal y gestión asociativa. A través de la configuración de un sistema integrado de reparto equitativo de cargas y beneficios, la implementación de estrategias de regeneración urbana a partir de macroproyectos en las áreas de intervención estratégica y la constitución y consolidación de un Subsistema Habitacional incluyente.</p> <p>Artículo 8. Objetivos estratégicos.</p> <p>1. Orientar la equidad territorial y superar la segregación socio espacial, a través de un Sistema de Gestión para la Equidad</p>			
--	--	---	--	--	--

		<p>Territorial a escala local, promoviendo como municipio núcleo, la articulación metropolitana y regional.</p> <p>2. Desarrollar el modelo de ocupación compacta y policéntrica con crecimiento hacia adentro, a través de la renovación de áreas de intervención estratégica del río, la consolidación del borde urbano-rural y la generación del nuevo eje de conexión regional oriente-occidente.</p> <p>3. Preservar la Estructura Ecológica Principal como elemento estructurante del territorio que constituye la base de la vida.</p> <p>4. Promover el desarrollo de un territorio resiliente que de prelación a la atención de los factores y situaciones de riesgo en áreas de mayor vulnerabilidad social, favoreciendo la implementación de medidas de mitigación.</p> <p>5. Consolidar el espacio público como elemento estructurante del territorio y factor de enriquecimiento de la vida cotidiana y sitio de encuentro de la población. Integrando la Estructura Ecológica Principal y los elementos del Subsistema de Patrimonio Cultural Inmueble.</p> <p>6. Promover el acceso a la vivienda digna en los procesos de mejoramiento integral, consolidación y construcción del hábitat sostenible como escenarios de cohesión social y territorial, para disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, bajo una perspectiva de cooperación regional.</p> <p>7. Apoyar y fomentar el desarrollo rural por medio de la producción sostenible y agroecológica a través de explotaciones agrícolas familiares, buscando configurar una sistema de seguridad y soberanía alimentaria, en armonía con la protección ambiental, la biodiversidad, los recursos y servicios ambientales, así como las características de su hábitat en el entorno metropolitano, para el mejoramiento sostenido de la calidad de vida de la población rural, procurando asegurar una efectiva y eficiente contribución de la economía rural al proceso de desarrollo.</p> <p>8. Fortalecer y promocionar una cultura de la participación ciudadana en todas las etapas de los procesos de planeación y gestión territorial.</p> <p>9. Preparar la sociedad para la resolución pacífica de conflictos territoriales y el postconflicto, a partir de una política de inclusión</p>			
--	--	---	--	--	--

		<p>en los procesos de planeación del desarrollo y el ordenamiento territorial.</p> <p>10. Consolidar una plataforma territorial para la competitividad regional basada en el fomento de los proyectos regionales de desarrollo económico, potenciando los circuitos económicos existentes, la integración de los clústers estratégicos de proyección internacional y la economía solidaria local, promoviendo la generación de espacios para el desarrollo y permanencia de actividades económicas, que hagan sostenible el desarrollo económico de la ciudad y su población siempre y cuando guarden armonía con el régimen de usos del suelo del Plan.</p> <p>11. Mejorar la conectividad y accesibilidad en el territorio, priorizando la movilidad no motorizada, regulando de manera adecuada el uso del vehículo privado.</p> <p>12. Generar y cualificar la infraestructura para la prestación y el acceso a los servicios públicos, como un instrumento para el desarrollo municipal y la inclusión socio espacial, con base en la eficiencia, oportunidad, seguridad, innovación y sostenibilidad ambiental.</p>			
<p>MEDIOS:                  Modelo de ocupación;                  componentes urbano y rural</p>	<p>General</p>	<p>Elementos del modelo; estructura urbano-rural e interurbana a largo plazo: infraestructuras, redes, áreas de reserva, conservación y riesgo, clasificación del suelo.</p> <p>Artículo 9. Modelo de Ocupación.</p> <p>1. Un territorio que como municipio núcleo del Valle de Aburrá y centro de servicios de escala regional, atiende las nuevas demandas globales en materia ambiental, tecnológica, y logística; que trabaja por reducir las desigualdades socio-espaciales regionales, aportando a la consolidación de un territorio regional, funcionalmente integrado y conectado en su movilidad y que promueve la conservación de su base natural y estructura ecológica como principal elemento de articulación con los demás municipios de la región.</p> <p>El crecimiento equilibrado, moderado, programado y compensado de conformidad con las dinámicas territoriales metropolitanas, se fortalece en sentido Norte-Sur, mediante el eje natural del río</p>	<p>Estructural</p>		<p>Largo plazo</p>

		<p>Aburrá como integrador del valle, mientras que en sentido Oriente-Occidente, se propende por el reconocimiento de dos corredores transversales naturales que históricamente han sido la conexión del Valle de Aburrá con la región, y se potencian como las franjas para la conectividad ambiental y funcional entre el área rural, el borde urbano rural, la media ladera y el corredor metropolitano de servicios del río Medellín, con el fin de disminuir el desequilibrio ambiental, propiciar la integración ecológica y la inserción de un nuevo sistema de conexión vial a escala urbana y regional.</p> <p>2. Un territorio ordenado en torno a la estructura ecológica, interconectado al Subsistema de Centralidades, mediante un sistema de movilidad sostenible y de transporte público colectivo, que soporta el funcionamiento ambiental y espacial, propicia la productividad económica y la competitividad territorial y potencia la identidad y memoria colectiva.</p> <p>6. Un borde urbano con barrios consolidados con alta calidad habitacional reduciendo progresivamente las condiciones de amenaza y riesgo, articulado a la estructura ecológica principal y a los diferentes sistemas físico espaciales.</p> <p>Artículo 10. Estrategias territoriales.</p> <p>1. Regionales y metropolitanas.</p> <p>b) Implementar el cinturón verde metropolitano y concretar un sistema ecológico estructurante metropolitano como base natural prestadora de servicios ecosistémicos y como estrategia adaptativa a la situación de cambio climático.</p> <p>2. Municipales</p> <p>b) Consolidar un sistema integrado de gestión que permita el reparto de cargas y beneficios como medio esencial para lograr la equidad territorial.</p> <p>c) Priorizar las áreas de intervención estratégica: Corredor del río (MEDRio) Cinturón verde metropolitano (MEDBorde Urbano Rural) y las transversalidades MED La Iguana y MED Santa Elena, a través de actuaciones urbanas integrales, desarrolladas con macroproyectos. El corredor del río será objeto de intervenciones graduales, consensuadas y planificadas con instrumentos participativos de gestión, que pongan en valor su importancia para</p>			
--	--	---	--	--	--

		<p>la competitividad económica y la sostenibilidad de la ciudad y la región.</p> <p>d) Consolidar el subsistema de espacio público, incorporando las áreas de la estructura ecológica principal susceptibles de aprovechamiento para el encuentro ciudadano, así como aquellos inmuebles de oportunidad que se ubican a lo largo del territorio municipal, articulados al sistema de centralidades.</p> <p>4. Borde urbano: Implementar el programa de Mejoramiento integral de barrios, priorizando las áreas con condiciones de riesgo y mayor vulnerabilidad socioeconómica, ambiental y urbanística.</p> <p>5. Borde rural: Crear un sistema de ecoparques de borde de alta apropiación, a través del cinturón verde metropolitano, con el fin de proteger las áreas de valor paisajístico y ambiental, contener la expansión urbana y desestimular la suburbanización.</p> <p>CAPÍTULO II. CATEGORÍAS DE LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA Artículo 33. Red de conectividad ecológica.</p> <p>3. Nodos y enlaces estructurantes proyectados. Corresponden a zonas asociadas con áreas de amenaza alta por deslizamientos o inundaciones, o con deterioro causado por actividades mineras, frente a las cuales se proponen acciones de recuperación y restauración para su articulación a la red ecológica propuesta. Corresponden principalmente a áreas localizadas en el borde urbano rural –Cinturón Verde- y que a partir de los macroproyectos de borde, se incorporarán al sistema de espacio público de esparcimiento y encuentro, con el fin de consolidar el objetivo de recuperar ambientalmente estas zonas, consolidar el cinturón verde en articulación con la clasificación del suelo y potenciar áreas para el espacio público, que propenda fundamentalmente por pisos blandos y recreación pasiva.</p> <p>TITULO V AREAS DE INTERVENCIÓN ESTRATÉGICA – AIE 2. AIE MEDBorde Urbano Rural. Corresponde a las áreas del Borde Urbano y Borde Rural a planificar integralmente con el fin de mejorar los sistemas públicos, cualificar los barrios, propiciar el</p>			
--	--	--	--	--	--

	<p>reordenamiento y mejoramiento de las Unidades de Planificación Rural, recuperar las zonas en condición de riesgo, propiciar reasentamientos de la población prevalentemente en sitio, preservar los suelos de protección y potenciar los suelos para la producción rural. Con esto, se busca orientar el crecimiento urbano hacia zonas adecuadas, bajar la presión en zonas de protección ambiental y/o riesgo, potenciar la productividad del suelo rural y favorecer el mejoramiento integral de barrios. Se divide en 5 zonas:</p> <p>a) MEDBorde Nororiental. Corresponde a las áreas del borde cuya planificación deberá orientarse a una adecuada gestión del riesgo y a la articulación de la ciudad con el parque Arví y la Reserva Forestal Protectora del Rio Nare, a través de un sistema de espacios públicos que estructuren el territorio y permitan aprovechar el potencial del entorno natural.</p> <p>Artículo 63. Instrumentación de las Áreas de Intervención Estratégica. En aplicación de lo dispuesto en el artículo 113 y 114 de la Ley 388 de 1.997, las áreas de intervención estratégica definidas en el artículo 60 equivalen a Actuaciones Urbanas Integrales, las cuales se desarrollarán mediante macroproyectos, según lo establecido en el Subsistema de Planificación Complementaria del presente Acuerdo.</p> <p>Artículo 64. Objetivos comunes de los Macroproyectos. El proceso de planificación de las áreas de intervención estratégica deberá, incorporar los siguientes objetivos, en consonancia con el marco estratégico del Plan.</p> <p>Objetivo general. Desarrollar las Áreas de Intervención Estratégica, definiendo el Sistema Público y Colectivo, el Sistemas de Ocupación y aplicando las disposiciones de los Sistemas Institucionales y de Gestión.</p> <p>Objetivos específicos.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Definir el sistema estructurante de manera integral y coherente para cada macroproyecto.</li> <li>2. Planificar cada macroproyecto articulado con su contexto</li> </ol>			
--	---	--	--	--

	<p>inmediato y los demás macroproyectos.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. Desarrollar bajo la multiescalaridad en el ejercicio de planificación cada macroproyecto.</li> <li>4. Aplicar la política de protección a moradores donde se requieran procesos de reasentamiento, favoreciéndolo en sitio, y la garantía de permanencia de las actividades económicas y productivas siempre que esté en armonía con la norma general del POT.</li> <li>5. Articular los instrumentos planificación, gestión y financiación.</li> <li>6. Establecer el sistema de gestión del macroproyecto.</li> <li>7. Mitigar los impactos generados por los proyectos de infraestructura.</li> <li>8. Promover e integrar las acciones sectoriales del municipio de las que trata el Parágrafo 1 del Art. 113 de la Ley 388 de 1.997.</li> <li>9. Contemplar el desarrollo de acciones que permitan soluciones integrales y coordinadas de cada macroproyecto, entre ellas estrategias integrales para la gestión del riesgo, natural, tecnológico, social y económico, para ello; en caso de requerirse, los Macroproyectos podrán realizar estudios de amenaza o riesgo de detalle que permitan definir su categoría, su mitigabilidad y las obras de mitigación.</li> <li>10. Vincular al proyecto las diversas instancias públicas, privadas y comunitarias.</li> </ol> <p>Subsistema equipamientos SECCIÓN III. Criterios de Manejo del Subsistema</p> <p>g) Los macroproyectos y demás instrumentos de planificación complementaria, podrán disponer su localización o reubicación específica en áreas distintas a las centralidades.</p> <p>Artículo 121. Criterios de manejo para los Equipamientos de Educación.</p> <p>4. Además de los anteriores sectores, en los polígonos de mejoramiento integral, se podrán ubicar equipamientos nuevos de educación formal en los sitios identificados en los planes de regularización y en los macroproyectos, o anexos, a los equipamientos existentes y compatibles, como escenarios deportivos, mitigando los impactos negativos que se generen con</p>			
--	---	--	--	--

		<p>los usos residenciales.</p> <p>Artículo 128. Criterios de manejo para los Equipamientos de Transporte.</p> <p>3. Depósitos o Parqueaderos de Vehículos de Transporte Público. Estos equipamientos se pueden desarrollar en forma individual, como parte de otros equipamientos de ciudad o de los Macroproyectos, planes parciales, UPR, Planes de Legalización y Regularización urbanística, establecidos en el presente Acuerdo, buscando el desarrollo integral de la ciudad. Deben estar dotados mínimo de cierre perimetral y un módulo cubierto que incluya caseta de control, cafetería y servicios sanitarios para el personal. No podrán tener áreas de servicios complementarias y de servicios al vehículo, diferentes a las áreas de estacionamiento. Se podrán ubicar donde el uso del suelo lo permita y cumpliendo el respectivo Protocolo Ambiental y Urbanístico.</p>			
	Urbano	<p><i>Normas referentes a infraestructuras, espacios públicos y equipamientos, zonas de conservación (natural, patrimonial).</i></p> <p>Artículo 206. Criterios de manejo de proyectos viales que cruzan la estructura ecológica y espacios públicos verdes. Todo proyecto vial que haga parte de un macroproyecto, plan maestro, plan parcial o actuación especial, deberá manejar los criterios por estas áreas establecidos y articulados con las zonas de la estructura ecológica que hagan parte de éste.</p>	Estructural		Largo plazo
		<p><i>Tratamientos urbanísticos, usos, aprovechamientos y obligaciones, normas volumétricas.</i></p> <p><b>Artículo 235. Tratamiento de Mejoramiento Integral (MI).</b> Este tratamiento corresponde a las zonas homogéneas identificadas como "Áreas de Desarrollo Incompleto e Inadecuado", donde se localizan los asentamientos humanos en situación de marginalidad y segregación socioespacial, en los cuales se concentra población en situación crítica de pobreza, al margen de las oportunidades del desarrollo, con limitaciones de acceso a los bienes y servicios públicos esenciales como la educación y la salud,</p>	General		Mediano plazo

		<p>dando lugar a las bajas condiciones de vida de los habitantes. Los desequilibrios urbanos en las zonas de desarrollo incompleto e inadecuado, se expresan en la precariedad del hábitat en donde se conjugan total o parcialmente, las siguientes características:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Procesos de ocupación y construcción irregular e inadecuada de barrios.</li> <li>2. Deterioro crítico del medio ambiente.</li> <li>3. Localización de población en retiros de corrientes naturales de agua y zonas de alto riesgo no mitigable.</li> <li>4. Desarticulación a los sistemas urbanos estructurantes y sus redes de servicios.</li> <li>5. Carencias en servicios públicos domiciliarios, especialmente agua y saneamiento básico.</li> <li>6. Insuficiencia y baja calidad del espacio público.</li> <li>7. Carencias en equipamientos colectivos y bajo acceso a los servicios de educación, salud, recreación y deporte.</li> <li>8. Inadecuadas condiciones de habitabilidad y baja calidad estructural de las viviendas clasificadas en estrato socioeconómico 1 y 2.</li> <li>9. Déficit de vivienda, insalubridad y hacinamiento crítico.</li> <li>10. Irregularidad en la tenencia de la tierra.</li> <li>11. Carencia en vías de acceso, conectividad y una reducida movilidad.</li> </ol> <table border="1" data-bbox="649 1004 1361 1412"> <thead> <tr> <th>No.</th> <th>Código</th> <th>Tipo</th> <th>Área (ha)</th> <th>Localización (Parte De Los Barrios O Sector)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>Z1_MI_1</td> <td>MI</td> <td>26,351</td> <td>Santo Domingo Savio No.2</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>Z1_MI_2</td> <td>MI</td> <td>44,129</td> <td>Santo Domingo Savio No. 1</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>Z1_MI_3</td> <td>MI</td> <td>150,170</td> <td>La Avanzada, La Esperanza No. 2, Carpinelo, Aldea Pablo VI, El Compromiso, San José de La Cima No. 1, San José de La Cima No. 1, María Cano Carambolas</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>Z1_MI_4</td> <td>MI</td> <td>94,941</td> <td>Oriente, Versalles No. 2 y partes de Las Granjas, Santa Ines, El Raizal y San José de La Cima No.</td> </tr> </tbody> </table>	No.	Código	Tipo	Área (ha)	Localización (Parte De Los Barrios O Sector)	1	Z1_MI_1	MI	26,351	Santo Domingo Savio No.2	2	Z1_MI_2	MI	44,129	Santo Domingo Savio No. 1	3	Z1_MI_3	MI	150,170	La Avanzada, La Esperanza No. 2, Carpinelo, Aldea Pablo VI, El Compromiso, San José de La Cima No. 1, San José de La Cima No. 1, María Cano Carambolas	4	Z1_MI_4	MI	94,941	Oriente, Versalles No. 2 y partes de Las Granjas, Santa Ines, El Raizal y San José de La Cima No.			
No.	Código	Tipo	Área (ha)	Localización (Parte De Los Barrios O Sector)																										
1	Z1_MI_1	MI	26,351	Santo Domingo Savio No.2																										
2	Z1_MI_2	MI	44,129	Santo Domingo Savio No. 1																										
3	Z1_MI_3	MI	150,170	La Avanzada, La Esperanza No. 2, Carpinelo, Aldea Pablo VI, El Compromiso, San José de La Cima No. 1, San José de La Cima No. 1, María Cano Carambolas																										
4	Z1_MI_4	MI	94,941	Oriente, Versalles No. 2 y partes de Las Granjas, Santa Ines, El Raizal y San José de La Cima No.																										

				2.
5	Z1_MI_5	MI	60,094	La Cruz
6	Z3_MI_6	MI	34,283	Llanaditas
7	Z3_MI_7	MI	4,788	Los Mangos
8	Z3_MI_8	MI	16,979	Trece de Noviembre
9	Z3_MI_9	MI	30,723	San Antonio - Villatina
10	Z3_MI_10	MI	66,871	Villa Turbay, Villa Lilliam, La Sierra y Las Estancias

Mientras la Administración Municipal expide el acto administrativo que determine las acciones de regularización urbanística, en concordancia con lo dispuesto en las normas nacionales, para el área de planificación se permitirá el desarrollo predio a predio en concordancia con los aprovechamientos definidos en el presente Acuerdo; siempre que los lotes y construcciones no se localicen en zonas de alto riesgo no recuperable, retiros a quebrada, líneas de alta tensión, o que se requieran para la ejecución de obras de infraestructura, espacio público o equipamientos.

Los polígonos de Mejoramiento Integral (MIE) localizados en Suelo de Expansión Urbana, que se desarrollarán mediante Planes Parciales de Mejoramiento Integral, son los siguientes:

No.	Código	Tipo	Área (ha)	Localización (Parte De Los Barrios O Sector)
1	Z1_MIE_1	MIE	2,754	María Cano Carambolas
2	Z1_MIE_2	MIE	3,486	Versalles No. 2
3	Z3_MIE_3	MIE	4,092	Llanaditas
4	Z3_MIE_4	MIE	0,623	Pinares de Oriente o Trece de Noviembre

**Artículo 239. Áreas para la Preservación de Infraestructuras y del**

	<p><b>sistema público y colectivo –API–.</b></p> <p>Este Tratamiento se le asigna a las zonas homogéneas definidas como áreas con condiciones especiales de desarrollo –soporte de los Sistemas Públicos y Colectivos-. Al ser áreas que están ocupadas o destinadas para equipamientos, espacios públicos de interés general, áreas ambientales y de infraestructuras que se deben mantener en el tiempo como soporte del sistema estructurante de ciudad, tendrán restringido su desarrollo; por lo tanto, las intervenciones urbanísticas y/o constructivas deberán llevarse a cabo mediante un Plan Maestro, el cual puede ser de iniciativa pública o privada dependiendo de la titularidad del o de los predios, según se establece en las normas del Título I de la Cuarta Parte del presente Acuerdo (48 de 2015).</p> <p>Las API que ya cuentan con Plan Maestro o el instrumento análogo, continuarán con la norma adoptada y podrán proponer ajustes en concordancia las normas y procedimientos definidos en el presente Acuerdo.</p> <table border="1" data-bbox="649 893 1364 1070"> <thead> <tr> <th>No.</th> <th>Código</th> <th>Tipo</th> <th>Área (ha)</th> <th>Localización (Parte De Los Barrios O Sector)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>Z3_API_10</td> <td>API</td> <td>69,409</td> <td>Lote Universidad de Antioquia</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>Z3_API_11</td> <td>API</td> <td>5,023</td> <td>Colegio Llanaditas</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>4</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p><b>USOS:</b></p> <p>Zona principalmente con mixtura baja de usos, es decir, predominio del uso residencial. Limita con la zona de ladera con un corredor de mixtura media, comparten una centralidad con alta mixtura, áreas dotacionales (principalmente hacia el límite con la zona de ladera) y espacio público proyectado hacia el borde</p>	No.	Código	Tipo	Área (ha)	Localización (Parte De Los Barrios O Sector)	1	Z3_API_10	API	69,409	Lote Universidad de Antioquia	2	Z3_API_11	API	5,023	Colegio Llanaditas	3					4							
No.	Código	Tipo	Área (ha)	Localización (Parte De Los Barrios O Sector)																									
1	Z3_API_10	API	69,409	Lote Universidad de Antioquia																									
2	Z3_API_11	API	5,023	Colegio Llanaditas																									
3																													
4																													

		<p><b>urbano rural.</b></p> <p><b>Artículo 243. Definición y criterios de las Áreas de baja mixtura – Áreas predominantemente residenciales.</b></p> <p>Corresponde a las áreas del suelo urbano donde el uso predominante actualmente es la vivienda, entendida como el espacio en donde habitan de forma permanente las personas y que no está totalmente destinado a otros fines, permitiendo la mezcla con las actividades económicas de uso cotidiano, donde el ciudadano accede en función de la proximidad de su residencia.</p> <p>Esta mezcla será posible siempre que las actividades diferentes a la vivienda no generen impactos ambientales y urbanísticos que afecten la convivencia entre los usos y cumplan con:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Localización y cualificación de las actividades urbanas de acuerdo con las zonas de mixtura de usos y con los Protocolos Ambientales y Urbanísticos – PAU-, para la regulación de los usos del suelo, con el objeto de garantizar un nivel óptimo de convivencia entre estos.</li> <li>2. La mixtura debe promoverse con preferencia en el zócalo urbano, a nivel de primer piso con el objeto de contribuir a la animación de la escena urbana y configurar calles como espacio público.</li> </ol> <p><b>Artículo 244. Definición y criterios normativos para las Áreas y corredores de media mixtura.</b></p> <p>Corresponde a las áreas y corredores cuya característica es una media intensidad de mixtura de actividades urbanas en relación con la residencia; poseen diferentes tamaños, condiciones de localización, accesibilidad y vocación económica, y pueden albergar economías de aglomeración en menor proporción respecto a las áreas de alta mixtura.</p>			
--	--	--	--	--	--

	<p>Hacen parte de éstas, las áreas del Subsistema de Centralidades, definidas como dotacionales y de escala barrial y los corredores de media intensidad de mixtura.</p> <p><b>1. Áreas de media mixtura.</b> Se caracterizan por ser espacios con aglomeraciones de actividades económicas de media intensidad de escala barrial, generando tensión espacial y funcional en el territorio, según su capacidad para la prestación e intercambio de flujos de bienes y servicios. Corresponden principalmente a las zonas de transición entre las áreas de alta y las de baja intensidad de mixtura, centralidades dotacionales y aglomeraciones comerciales y de servicios de orden barrial.</p> <p><b>2. Corredores de media mixtura.</b> Son ejes urbanos (vías arterias y troncales de transporte público de mediana capacidad) en los que se concentran actividades económicas con mezcla de mediana intensidad con uso de vivienda y se desarrollan en una parte de los ejes del sistema de movilidad, y en algunos casos en áreas de transición de los corredores de alta intensidad. Pueden tener un carácter de uso predominante (comercial, servicios, cultural, turístico,) principalmente en primer piso, conformando sistemas complejos de locales de dimensión variable.</p> <p><b>Artículo 245. Definición y criterios para las Áreas y corredores de alta mixtura.</b></p> <p>Corresponde a las áreas y corredores en donde predomina el uso del suelo en función de las actividades económicas y la prestación de servicios públicos, con menores proporciones en el uso residencial; generan atracción de población y de actividades económicas de escala zonal, de ciudad y metropolitana.</p> <p>Centralidades y corredores con alta mixtura. En estas áreas se propende por incentivar la mezcla de usos del suelo, toda vez que se ubican sobre vías arterias de buenas especificaciones, que permiten la implantación de actividades económicas de mayor</p>			
--	--	--	--	--

		<p>formato aprovechando la infraestructura pública instalada; al mismo tiempo posibilitando el desarrollo de usos residenciales con buenos estándares ambientales y urbanísticos. Se clasifican en: corredores de alta mixtura, centralidades de carácter mixto y aglomeraciones comerciales y de servicios de orden zonal.</p> <p>DENSIDAD:</p> <p>Franja de densidad baja: 0-30, 81-100.</p>			
	Rural	<p><i>Condiciones de protección, conservación y mejoramiento de zonas agropecuarias, forestales y mineras.</i></p>	Estructural		Largo plazo
		<p><i>Tratamientos rurales, normas de ocupación, densificación, uso, dotación y parcelación.</i></p>	General		Mediano plazo
MEDIOS: Planes e instrumentos	General	<p><i>Acciones territoriales estratégicas (Proyectos estratégicos).</i></p>	Estructural		Largo plazo
	Urbano	<p><i>Características de unidades de actuación urbanística al interior de los macroproyectos: planes parciales, procedimientos e instrumentos de gestión.</i></p>	Estructural		Largo plazo
		<p><i>Estrategias para el desarrollo de vivienda de interés social, identificación de áreas de construcción prioritaria.</i></p> <p>Artículo 225. Línea Estratégica 3. Gestión de Cobertura y Calidad de los Bienes y Servicios de la Vivienda y el Hábitat. Criterios de actuación y manejo.</p> <p>8. Participación municipal en la gestión y adquisición de los proyectos VIP en los macroproyectos, que promuevan y faciliten los proyectos de mediana y pequeña escala y la ampliación de la gama de alternativas, promoviendo la vivienda nueva de interés social y prioritario, el mejoramiento de vivienda, la construcción en sitio, la adquisición de vivienda usada y esquemas de arrendamiento de corto y largo plazo y leasing, como mecanismos que enfrentan el</p>	Complementaria		Corto plazo

		déficit habitacional en la ciudad.			
--	--	------------------------------------	--	--	--

**7.3 Normativa que hace parte de cada uno de los polígonos inscritos en el Macroproyecto Río Centro – Subzona 1 Frente del Río**

Tratamiento de Conservación (Polígonos Zona Directa (Z3\_C3\_14 - Z3\_C3\_13 - Z4\_C2\_5 - Z4\_C2\_6) y Zona de Influencia BIC Nacional (Z1\_C3\_4 - Z3\_C3\_8)).



13	Z3_C3_1 3	C3	4,672	Cementerio San Lorenzo
14	Z3_C3_1 4	C3	3,180	Templo del Sagrado Corazón de Jesús

#### USOS DEL SUELO

Los usos del suelo establecidos para los polígonos con tratamiento de conservación localizados dentro del Macroproyecto Río Centro – Subzona 1, corresponden a:

**Artículo 245 Definición y criterios de las Áreas de baja mixtura - Áreas predominantemente residenciales.**

Corresponde a las áreas del suelo urbano donde el uso predominante actualmente es la vivienda, entendida como el espacio en donde habitan de forma permanente las personas y que no está totalmente destinado a otros fines, permitiendo la mezcla con las actividades económicas de uso cotidiano, donde el ciudadano accede en función de la proximidad de su residencia.

Esta mezcla será posible siempre que las actividades diferentes a la vivienda no generen impactos ambientales y urbanísticos que afecten la convivencia entre los usos y cumplan con:

Localización y cualificación de las actividades urbanas de acuerdo con las zonas de mixtura de usos y con los Protocolos Ambientales y Urbanísticos –PAU-, para la regulación de los usos del suelo, con el objeto de garantizar un nivel óptimo de convivencia entre estos.

La mixtura debe promoverse con preferencia en el zócalo urbano, a nivel de primer piso con el objeto de contribuir a la animación de la escena urbana y configurar calles como espacio público.

**Artículo 255 Tablas del régimen de interrelaciones de usos permitidos y prohibidos.**

**Actividades permitidas en áreas de baja mixtura – residencial predominante**

Categoría de Uso	Relacionado Con	Subcategorías
Comercio pequeño	Comercio minorista y frecuente	Tiendas de barrio y/o Mini mercados
		Papelerías
		Misceláneas
		Droguerías
		Cacharrerías
		Almacenes y Comercio Minorista
		Tiendas de Mascotas
		Estanquillos
		Loterías y Venta de Chance
		Almacenes de vestuario, artículos médicos, hobbies, joyerías, muebles, decoración, librerías tecnología y comunicaciones.

Servicios personales de bajo impacto	Servicios personales con aforos del tipo 1	Oficinas en Zócalo Urbano
		Oficinas Domesticas
		Servicios menores de reparación (electrodomésticos, muebles, calzado, etc.) (no automotriz)
		Estudios fotográficos
		Servicios Personales tipología 1
		Peluquerías
		Venta de Servicios Funerarios y Exequiales
		Restaurantes, panaderías, reposterías, cafeterías, cafés y heladerías, con procesamiento, venta, empaçado, envasado y/o consumo de alimentos
		Consultorios (Médicos y Veterinarios) Centros terapéuticos
		Parqueaderos y lavaderos de autos livianos
		Centros de estética y/o spa
Industria	Área menor a 100 m2	Fami-Industria y/o Industria Artesanal

**Artículo 244 Definición y criterios normativos para las Áreas y corredores de media mixtura.**

Corresponde a las áreas y corredores cuya característica es una media intensidad de mixtura de actividades urbanas en relación con la residencia; poseen diferentes tamaños, condiciones de localización, accesibilidad y vocación económica, y pueden albergar economías de aglomeración en menor proporción respecto a las áreas de alta mixtura.

Hacen parte de éstas, las áreas del Subsistema de Centralidades, definidas como dotacionales y de escala barrial y los corredores de media intensidad de mixtura.

**Artículo 255 Tablas del régimen de interrelaciones de usos permitidos y prohibidos.**

**Actividades permitidas en áreas y corredores de media mixtura.**

Categoría De Uso	Relacionado Con	Subcategorías
Además del	Comercio minorista	Establecimientos con venta y consumo de bebidas alcohólicas (licoreras, tiendas u otros)

comercio pequeño, comercio de tamaño mediano	comercio frecuente y ocasional comercio doméstico y especializado o comercio de impacto mediano aglomeraciones comerciales y de servicios medianos (mall)	Compraventas, prenderías y casas de empeño
		Distribuidoras
		Venta de maquinaria y equipos
		Alquiler de maquinaria y equipos
		Concesionarios automotrices
		Venta minorista de repuestos y accesorios
		Guarderías de Mascotas y Centros de Estética Animal.
		Comercio de pinturas, esmaltes, barnices y similares.
Servicios de mediano impacto de alto impacto en bajo aforo	Servicios personales tipología 1 y 2	Sastrerías y confección
		Oficinas de correos y centros logísticos
		Banquetes y salas de celebraciones
		Empacado y envasado de alimentos
		Centros Especializados de Medicina y Veterinaria
		Venta de materias primas
		Salas de ensayo artístico (Academias de Baile, Estudios de grabación etc.)
		Carpinterías y Talleres de Metal-mecánica
		Panaderías y reposterías
		Hospedaje Pequeño y mediano
		Laboratorios Clínicos o científicos, centros ayudas diagnósticas o similares
		Salas de velación
		Instituciones prestadoras de Salud IPS
		Estaciones de recarga rápida de energía para vehículos eléctricos – incluidos buses-
Estaciones de recarga lenta de energía para vehículos eléctricos		
Servicios menores de reparación (electrodomésticos, muebles, calzado)		

		Servicios al vehículo liviano
		Lavanderías, centros de esterilización de objetos o similares
		Gimnasios
		Centros de estética animal
Industria	Industria pequeña	Fami-Industria
		Industria Menor
		Industria Artesanal

**Artículo 245 Definición y criterios para las Áreas y corredores de alta mixtura.**

**Áreas de actividad económica en transformación:** Son aquellas áreas de la ciudad con predominancia de las actividades productivas, industriales y terciarias en las que resulta relevante la generación de empleo. Estas áreas cuentan con la mejor infraestructura para la prestación de los servicios públicos y de movilidad, debido a que se encuentran ubicadas sobre el corredor del Río Medellín o en sectores colindantes a él; presentan una estructura morfológica adecuada para el desarrollo de actividades de gran formato, incentivando la construcción de edificios híbridos que permitan la mezcla vertical de usos, garantizando una buena convivencia mediante adecuaciones locativas que posibiliten el desarrollo de todas las actividades de forma simultánea.

El principal enfoque de estas áreas es promover el desarrollo de actividades productivas de alto valor agregado y conocimiento, que dinamicen la economía de la ciudad, generen empleo y permitan la convivencia con el uso residencial de manera cualificada, aprovechando la cercanía a las principales infraestructuras de movilidad y servicios de la ciudad.

Es importante que una fracción de la edificabilidad se destine a actividades o equipamientos en función del desarrollo de nuevas tecnologías para fomentar la investigación, la innovación y la creatividad, en función de las potencialidades del área y de la presencia de polos de atracción próximos como los núcleos universitarios emplazados a lo largo del río, cualificando la accesibilidad y continuidad hacia estos, posibilitando la formación de clústers. Por otro lado, estas son las áreas aptas de la ciudad para el desarrollo de actividades económicas de alto impacto o actividades singulares, entre las que podría mencionarse aquellas que requieran para su funcionamiento de grandes superficies e inducción de tráfico.

Dado que la planificación y gestión de estos territorios se encuentra integrada a los macroproyectos del río y sus planes parciales, el instrumento definirá las acciones que favorezcan la permanencia de las actividades industriales y productivas existentes, tal como se describe en la IV Parte, Capítulo II, Subsistema de Planificación Complementaria del presente Acuerdo. Igualmente, las condiciones ambientales y funcionales de las actividades productivas condicionarán a los nuevos proyectos que se pretendan ejecutar en desarrollo de los macroproyectos.

**Centralidades con predominancia económica.** Son los escenarios principales del intercambio de bienes y servicios, y centros de empleo. Se caracterizan por tener una alta mezcla de usos, dada principalmente por actividades del sector terciario (comercio y servicios). Su principal fuerza motora es la iniciativa privada, que explota las externalidades positivas que surgen de la proximidad con otras actividades o la mayor accesibilidad.

**Artículo 255 Tablas del régimen de interrelaciones de usos permitidos y prohibidos.**

**Actividades permitidas en áreas y corredores de alta mixtura – centralidades y corredores con alta**

**intensidad, además de las centralidades con predominancia económica.**

Categoría De Uso	Relacionado Con	Subcategorías
Además del comercio pequeño y mediano, comercio grande	Comercio minorista y mayorista frecuente y ocasional comercio doméstico y especializado o aglomeraciones comerciales y de servicios comercio de alto impacto	Venta de Maquinaria y Equipos
		Venta de repuestos y accesorios
		Litografías y Tipografías
		Hipermercados
		Centros Comerciales, malls y comercio mayorista
		Comercio Mayorista
		Depósitos, Distribuidoras y Bodegas
Servicios de alto impacto	Servicios personales tipologías 1 y 2	
		Hospedaje Grande
		Moteles
		Litografías y tipografías
		Servitecas y/o Centros de Diagnóstico Automotriz
		Salas de velación y Laboratorio de Tanatopraxia y Tanatoestética
		Estaciones de Recarga rápida de energía para vehículos eléctricos – incluidos buses-
		Estaciones de Recarga lenta de energía para vehículos eléctricos
		Edificio especializado de oficinas o consultorios
		Centros de atención al vehículo
		Concesionarios automotrices
Guardería de mascotas		
Industria	Industria pequeña y mediana	Industria artesanal
		Industria pequeña y mediana

**Actividades permitidas en áreas y corredores de alta mixtura – áreas de actividad económica en transformación.**

Categoría de uso	Relacionado con	subcategorías
Además del comercio pequeño y mediano, comercio grande y grandes superficies	Comercio minorista y mayorista comercio frecuente y ocasional comercio doméstico y especializado aglomeraciones comerciales y de servicios comercio de alto impacto	Venta de maquinaria y equipos
		Venta de repuestos y accesorios
		Hospedaje grande
		Centros comerciales y malls
		Comercio mayorista
		Comercio de materiales con riesgo tecnológico y ambiental
		Depósitos, Distribuidoras, Bodegas, Centros de Acopio y Bancos de Alimentos
		Hipermercados
		Grandes superficies
		Servicios de alto impacto
Hospedaje grande		
Moteles		
Establecimientos con venta y consumo de licor		
Salas de velación, y Laboratorio de tanatopraxia y tanatoestética		
Salas de velación		
Estaciones de recarga rápida de energía para vehículos eléctricos – incluidos buses-		
Estaciones de recarga lenta de energía para vehículos eléctricos		
Servitecas y/o Centros de Diagnóstico Automotriz		
Edificio especializado de oficinas y consultorios		
Centros de atención al vehículo liviano y pesado		
otros servicios personales tipología 2 no relacionados en esta		

		tabla
Industria	Industria mediana y grande	Industria artesanal
		Industria mediana y grande

**Artículo 252 Uso Dotacional.**

Corresponde a las áreas e inmuebles identificadas como Equipamientos en el Capítulo II Subsistema de Equipamientos Colectivos, del Título VI Sistema Público Colectivo, del Componente General del Presente Acuerdo. En el evento en que el equipamiento localizado en un predio con uso dotacional desaparezca, el predio conservará este uso, pero podrá ser reemplazado por otra tipología. Esta condición es aplicable a todos los predios con tratamiento de API que igualmente poseen uso dotacional, con excepción de los API que poseen la posibilidad de Pago en Especie por ser Áreas de Interés Recreativo y Paisajístico.

Según lo definido en el artículo 257 en adelante hasta el artículo 269, se referencia a normativa asociada con los PROTOCOLOS AMBIENTALES URANÍSTICOS, con los cuales, se requiere hacer un control y un manejo de los impactos negativos ejercidos hacia otras destinaciones, en especial al uso residencial. **Tal y como se describe en el artículo 257**, se definen como:

*El protocolo ambiental y urbanístico es el instrumento de control establecido por el Plan, para viabilizar la localización de las actividades económicas que pueden generar impactos negativos al uso residencial, resolviendo técnicamente las condiciones de funcionamiento de la actividad, en relación con los impactos ambientales y urbanísticos y propendiendo por mantener una calidad ambiental urbana adecuada en dichas áreas, en el marco del principio de la responsable mezcla de usos que contribuyan a la animación de la escena urbana, al intercambio social y a la sostenibilidad.*

**APROVECHAMIENTOS**

**Artículo 270 y 271 Definición de Aprovechamiento y Definiciones específicas**

**Área neta en polígonos con tratamiento de Consolidación y Conservación.** El área neta de un lote es igual al área bruta, siempre que éste no tenga una afectación por obra pública. En este caso, la Administración Municipal deberá realizar los procedimientos correspondientes a la afectación en los términos de la Ley 9 de 1.989 o normativa que lo modifique o sustituya. Así mismo, cuando la Administración Municipal adquiera los lotes o parte de los mismos a título oneroso, es decir, pague por estos, se tendrán que descontar del área bruta del lote; en este caso, el área neta será igual al área bruta menos el área que corresponde a la afectación por obra pública.

Tampoco se descuentan del área total del lote, para efectos de definir el área neta, los terrenos correspondientes a las áreas de cesión pública destinadas a suelo para la construcción de espacio público de esparcimiento y encuentro y equipamientos, los retiros a las vías, a quebradas o suelos de protección y los retiros laterales y de fondo, que hagan parte del predio a urbanizar o construir.

**Artículo 273 Franjas de densidades habitacionales máxima sin venta de derechos.**

Para los polígonos incluidos dentro del tratamiento de Conservación en el Macroproyecto Río Centro - Subzona frente del Río, se encuentran franjas de densidades así:

**Zona Directa:**

Densidad Media: Baja: De 101 a 220 viviendas por hectárea (Z4\_C2\_5).

Densidad Media – Alta: De 221 a 300 viviendas por hectárea (Z4\_C2\_6).

Densidad Alta: De 301 a 400 viviendas por hectárea (Z3\_C3\_13 y Z3\_C3\_14).

**Zona de Influencia BIC Nacional:**  
 Densidad Baja: Hasta 100 viviendas por hectárea (Z1\_C3\_4).  
 Densidad Media – Alta: De 221 a 300 viviendas por hectárea (Z3\_C3\_8).

**Artículo 279 Aprovechamientos en polígonos de Conservación.**  
 El aprovechamiento máximo se establece en términos de densidad definida por el presente Acuerdo en el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.. ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** Para cada polígono de tratamiento y la altura será la definida por el Plan Especial de Manejo y Protección. En el Barrio Prado el Plan Especial conservará la prediación urbanística y limitará la integración de lotes preexistentes.  
 Los polígonos con Conservación nivel 1 (C1) serán generadores de derechos de construcción, de acuerdo con las alturas establecidas en el PEMP. En polígonos de Conservación nivel 3 (C3), las áreas de influencia de los Bienes Patrimoniales de Carácter Nacional, serán generadores de derechos de construcción, a excepción de los polígonos a los que no se les haya otorgado densidad en la tabla de Aprovechamientos y Cesiones Públicas.  
 El mecanismo de transferencia está contenido en detalle en la Cuarta Parte del presente Acuerdo: Sistemas de Gestión para la Equidad Territorial.  
 El instrumento de planificación complementaria atenderá lo dispuesto en la tabla Áreas y frentes mínimos según tipología de vivienda en polígonos con tratamiento de Consolidación y Conservación, y en la tabla Dimensiones de frentes mínimos para vivienda multifamiliar, proyectos mixtos y otros usos, en polígonos con tratamiento de Consolidación y Conservación.

**Artículo 280 Aprovechamientos y cesiones públicas:**

Código Polígono	Aprovechamientos			Cesiones Públicas				
	Densidad Viv/Ha	IC AN	Altura	Cesión de suelo para espacio público de esparcimiento, encuentro y equipamiento básico.			Construcción de equipamientos	
				Vivienda ( m <sup>2</sup> / habitante por vivienda)	Otros Usos m <sup>2</sup> / 100m <sup>2</sup> para Índice de Construcción	% Área Neta Mínima	m <sup>2</sup> / Vivien da	Otros usos % / IC
Z1_C3_4	-	-	Variable (2)	-	-	-	-	-
Z3_C3_8	310	-	Variable (2)	4,0	7,0	18	1,00	1
Z3_C3_1_3	310	-	Variable (2)	3,0	7,0	18	1,00	1
Z3_C3_1	310	-	Variable	4,0	7,0	18	1,00	1

4			(2)					
Z4_C2_5	220	-	5	4,0	7	18	1	1
Z4_C2_6	280	3,4	-	5,0	10	18	1	1

Variable (2). La altura será la definida por el Plan Especial de Manejo y Protección correspondiente.

Nota: Para la aplicación de la Tabla de Aprovechamientos y Cesiones Públicas aplican los siguientes artículos: Cálculo de aprovechamientos, Aplicación de los aprovechamientos, Aplicación de las obligaciones y cesiones públicas de suelo para espacio público de esparcimiento y encuentro y equipamiento, y Aplicación de la obligación de construcción de equipamientos básicos públicos.

#### Artículo 282 Índices de Ocupación:

Conservación 1, 2 y 3	Se admite lo ocupado por el inmueble patrimonio cultural. Para estas edificaciones, las posibles adiciones serán estudiadas de acuerdo con lo que para el efecto se establezca en la normativa para inmuebles considerados como patrimonio cultural. Para nuevos desarrollos en el resto de predios del polígono, la ocupación máxima permitida será del 60%
Inmuebles destinados a equipamientos	Aplica el índice de ocupación de acuerdo el tratamiento urbanístico donde se localice en relación con el área de lote, según lo establecido en la presente tabla.

#### Artículo 285 Cálculo de aprovechamientos.

El cálculo de los aprovechamientos en los polígonos de Renovación Urbana (R), Conservación (C), Consolidación (CN) y Mejoramiento Integral (MI), se hace sobre el área neta, según lo establecido en el presente Título para cada tratamiento.

#### Artículo 286 Aplicación de los aprovechamientos

En los polígonos con tratamiento de Consolidación Nivel 4, aplican las alturas establecidas en las fichas normativas para polígonos de consolidación nivel 4, contenidas en el Anexo 5 del presente Acuerdo, sin perjuicio de lo establecido en la Tabla áreas y de frentes mínimos según tipología de vivienda en polígonos de tratamiento de consolidación y conservación del **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, proyectos mixtos y otros usos, en polígonos con tratamiento de Consolidación y Conservación. Aplican las densidades habitacionales máximas definidas en la tabla Aprovechamientos y Cesiones Públicas.

Zonas generadoras de derechos de construcción

Z3\_C3\_8 y Z3\_C3\_13

#### Artículo 295 Altura de las edificaciones. Los polígonos de tratamiento cuya edificabilidad se otorga en altura se regirán por las siguientes disposiciones

El número de pisos asignado a los polígonos de tratamiento en el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, será aplicable siempre que se cumpla con los parámetros establecidos en la Tabla Áreas y frentes mínimos según tipología de vivienda en polígonos con tratamiento de Consolidación y Conservación y la Tabla Dimensiones de frentes mínimos para vivienda multifamiliar, proyectos mixtos y otros usos, en polígonos con tratamiento de Consolidación y Conservación del **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**

Las alturas definidas para cada polígono en el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.. ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** se podrán aumentar sin que la edificación supere un total de cinco (5) pisos a partir del acceso, en los casos en los cuales el área bruta del lote sea igual o superior a dos mil metros cuadrados (2.000,00 m<sup>2</sup>) y cumpliendo con los parámetros establecidos en la Tabla Áreas y frentes mínimos según tipología de vivienda en polígonos con tratamiento de Consolidación y Conservación y en el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** Tabla Dimensiones de frentes mínimos para vivienda multifamiliar, proyectos mixtos y otros usos, en polígonos con tratamiento de Consolidación (CN) y Conservación (C).

Para edificaciones con uso residencial entre un (1) piso y cuatro (4) pisos, la cubierta del último nivel deberá ser en teja o en losa inclinada; únicamente se permitirán terrazas que no superen el 25% del área de dicho piso y deberán estar ubicadas en la parte posterior de la edificación.

**Artículo 296 Áreas con restricción de alturas**

Polígonos en Consolidación Nivel 4 (CN4), para los cuales aplicará la norma diferencial de altura establecidas en la fichas normativas que hacen parte integral de este documento; sin ir en detrimento de la norma establecida en la tabla Áreas y frentes mínimos según tipología de vivienda en polígonos con tratamiento de Consolidación y Conservación y el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..** Tabla Dimensiones de frentes mínimos para vivienda multifamiliar, proyectos mixtos y otros usos, en polígonos con tratamiento de Consolidación y Conservación.

**Artículo 297 De los aprovechamientos y la intensidad de usos**

Categorías de uso		Consolidación y conservación	
		Proporción de actividad residencial	Proporción en usos diferentes a la vivienda
Áreas de Baja mixtura	Residencial Predominante	Máximo sobre IC: 100%	Máximo: En Lotes < o = a 500 m <sup>2</sup> , hasta 1 local de 50 m <sup>2</sup> y mínimo de 9m <sup>2</sup> En Lotes > a 500 m <sup>2</sup> y < o = 2000 m <sup>2</sup> , un máximo de 4 locales sin superar los 200 m <sup>2</sup> totales, ni el primer piso (cada local no podrá tener menos de 9 m <sup>2</sup> ). Lotes > de 2000 m <sup>2</sup> un máximo de 10 locales sin superar el primer piso, sin superar los 500 m <sup>2</sup> totales (cada local no podrá tener menos de 9 m <sup>2</sup> ).
	Zonas de transición Centralidades dotacionales Aglomeraciones y servicios de orden barrial. Corredores de mediana intensidad.		Máximo sobre IC: 100%

			vivienda o hasta el 30% del área para índice de construcción así supere la altura antes mencionada. En proyectos que no son de uso mixto, el aprovechamiento destinado a usos diferentes a la vivienda no podrá superar dos (2) pisos o hasta el 50% del índice de construcción asignado al polígono de tratamiento donde se localice, así supere la altura antes mencionada. Los locales no podrán tener una superficie inferior a 9m2
Áreas y corredores de alta mixtura	Áreas de actividad económica en transformación Centralidades y Corredores con alta intensidad de Mezcla: (Corredores de Alta Intensidad, Centralidades de carácter mixto y Aglomeraciones comerciales y de servicios de orden zonal)	Áreas de alta mixtura por fuera de centralidades zonales, de ciudad, y Centro Tradicional. Máximo sobre IC: 100% Mínimo: NA (Se puede utilizar todo el aprovechamiento en otros usos) Centralidades zonales y de ciudad: Máximo: Todo el aprovechamiento menos primer piso. Mínimo: NA (Se puede utilizar todo el aprovechamiento en otros usos) Centro Tradicional: Máximo sobre IC: 60% sin localizarse en la plataforma (3 primeros pisos) Mínimo: NA (Se puede utilizar todo el aprovechamiento en otros usos)	Áreas de alta mixtura por fuera de centralidades zonales, de ciudad, y Centro Tradicional. Máximo sobre IC: 100%. Mínimo: NA (Se puede utilizar todo el aprovechamiento en vivienda).  Centralidades zonales y de ciudad: Máximo sobre IC: 100%. Mínimo: Primer piso  Centro Tradicional: Máximo sobre IC: 100%. Mínimo: Plataforma (3 primeros pisos)
	Centralidades con predominancia Económica		

En la categoría de uso de baja mixtura no se permitirán proyectos con intensidad de uso del 100% en usos diferentes a la vivienda.

En Áreas y corredores de media mixtura, cuando el proyecto es de uso mixto, el aprovechamiento destinado a usos diferentes no podrá superar dos (2) pisos en lotes con áreas menores a dos mil metros cuadrados (2.000,00 m2). Cuando el área del lote sea mayor a dos mil metros cuadrados (2.000,00 m2), podrá utilizar en otros usos dos (2) pisos o hasta el 30% del área para índice de construcción, así supere la altura antes

mencionada.

En Áreas y corredores de media mixtura, cuando el proyecto no es de uso mixto, el aprovechamiento destinado a usos diferentes a la vivienda no podrá superar dos (2) pisos en o hasta el 50% del índice de construcción asignado al polígono de tratamiento donde se localice, así supere la altura antes mencionada.

En Áreas y corredores de alta mixtura, se podrá utilizar todo el aprovechamiento en usos diferentes a la vivienda. En este caso, se aplicará el índice de construcción o altura máxima establecida para la respectiva área.

La intensidad en los usos del suelo para los tratamientos de Desarrollo es la siguiente:

**Artículo 300 Locales en áreas de Baja Mixtura en polígonos de Consolidación, Conservación y Mejoramiento Integral.**

Los locales para albergar las actividades permitidas según el 0. Artículo 255 Tablas del régimen de interrelaciones de usos permitidos y prohibidos., tendrán las siguientes áreas:

En lotes con un área neta menor o igual a quinientos metros cuadrados (500,00 m<sup>2</sup>), podrá ser aprobado máximo un (1) local por cada lote, con un área mínima de nueve metros cuadrados (9,00 m<sup>2</sup>) y máxima de cincuenta metros cuadrados (50,00 m<sup>2</sup>).

En lotes con un área neta superior a quinientos metros cuadrados (500,00 m<sup>2</sup>) e igual o inferior a dos mil metros cuadrados (2.000,00 m<sup>2</sup>), podrán ser aprobados máximo cuatro (4) locales por cada lote. La suma de las áreas de estos locales, en ningún caso superarán los doscientos metros cuadrados totales (200,00 m<sup>2</sup>), ni superarán el primer piso (cada local no podrá tener una superficie inferior a nueve metros cuadrados (9,00 m<sup>2</sup>)).

En lotes con un área neta superior a dos mil metros cuadrados (2.000,00 m<sup>2</sup>), podrán ser aprobados máximo diez locales (10) por cada lote. La suma de las áreas de estos locales en ningún caso, superarán los quinientos metros cuadrados totales (500,00 m<sup>2</sup>), ni el primer piso (cada local no podrá tener una superficie inferior a nueve metros cuadrados (9,00 m<sup>2</sup>)).

Los locales tendrán un frente mínimo de tres metros (3,00 m.), deberán cumplir con las demás disposiciones que regulen la actividad y tener acceso independiente al de la vivienda, directo desde la vía pública.

Las actividades a desarrollarse al interior de estos locales tendrán que cumplir con los aforos establecidos en el Capítulo II. Régimen de interrelaciones de usos y actividades del **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.. ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, del Componente Urbano, sin detrimento de las áreas mínimas y máximas establecidas en este Artículo.

Estos proyectos deberán cumplir con la reglamentación de frente y área de lote establecida en el Artículo 341. Tabla Dimensiones de frentes mínimos para vivienda multifamiliar, proyectos mixtos y otros usos, en polígonos con tratamiento de Consolidación (CN) y Conservación (C).

El tratamiento de los antejardines y los componentes de la vía frente a los locales en área residencial, será acorde con lo establecido al respecto, en el presente Plan.

Parágrafo: En categoría de uso de baja mixtura no se permitirán proyectos con intensidad de uso del 100% en usos diferentes a la vivienda.

**Artículo 301 Locales en Áreas y corredores de Media Mixtura.**

Los locales para albergar las actividades permitidas según el 0. Artículo 255 Tablas del régimen de interrelaciones de usos permitidos y prohibidos., tendrán las siguientes áreas:

En proyectos mixtos con vivienda y en edificaciones independientes con usos diferentes al residencial en cualquier tipo de tratamiento urbanístico, el área mínima de local será de diez y ocho metros cuadrados (18,00 m<sup>2</sup>) y su frente de mínimo de tres metros (3,00 m.). En todos los casos, deberán cumplir con las demás disposiciones que regulen la actividad, tener acceso independiente directo desde la vía pública y cumplir con las siguientes consideraciones:

Los locales en proyectos mixtos en Áreas y corredores de Media Mixtura cumplirán con las proporciones definidas en las tablas de Intensidad de usos del suelo según el tratamiento urbanístico donde se localice.

En los lotes donde se pretenda desarrollar usos que tengan una reglamentación específica vigente se aplicará la norma que para el efecto allí se establece, sin ir en detrimento de las proporciones de uso definidas para cada tratamiento urbanístico.

Las actividades a desarrollarse al interior de estos locales tendrán que cumplir con los aforos establecidos en

el ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.. ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia., del presente componente, con respecto al Régimen de interrelaciones de usos y actividades, sin detrimento de las áreas mínimas establecidas en este Artículo.

**Artículo 302 Locales en Áreas y corredores de Alta Mixtura**

En proyectos mixtos con vivienda y en edificaciones independientes con usos diferentes al residencial, el área mínima de local será de diez y ocho metros cuadrados (18,00 m<sup>2</sup>) y el frente del local será de mínimo de tres metros (3,00 m.). En todos los casos, deberán cumplir con las demás disposiciones que regulen la actividad, tener acceso independiente directo desde la vía pública y cumplir con las siguientes consideraciones:

Cumplirán con las proporciones definidas en el ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.. ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia., según el tratamiento urbanístico donde se localice.

Las actividades a desarrollarse al interior de estos locales tendrán que cumplir con los aforos establecidos en el ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.. ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia. del presente Componente, en cuanto al Régimen de interrelaciones de usos y actividades, sin detrimento de las áreas mínimas establecidas en este Artículo.

En polígonos de Consolidación y Mejoramiento Integral, en proyectos mixtos si se localizan al interior de una centralidad zonal o de ciudad se deberá garantizar la ubicación de los locales en mínimo el primer piso. Si se localizan al interior del Centro (Sub-Zona 3 Plan Medellín Centro delimitada en el Mapa 33 de Instrumentos de Planificación) se deberán garantizar la ubicación de los locales en mínimo los tres (3) primeros pisos. En caso de que no se localice al interior de ninguna de las centralidades antes mencionadas, podrá utilizar la totalidad de la edificabilidad asignada al polígono de tratamiento en vivienda o en otros usos.

Estos proyectos deberán cumplir con la reglamentación de frente y área de lote establecida en el ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.. Tabla Dimensiones de frentes mínimos para vivienda multifamiliar, proyectos mixtos y otros usos, en polígonos con tratamiento de Consolidación y Conservación.

En los lotes donde se pretendan desarrollar usos que tengan una reglamentación específica vigente, se aplicará la norma que para el efecto allí se establece, sin ir en detrimento de las proporciones de uso definidas para cada tratamiento urbanístico.

**OBLIGACIONES Y CESIONES PÚBLICAS**

*Las obligaciones y cesiones públicas definidas en el POT Acuerdo 48 de 2014, se describen desde el artículo 303 al 329, las cuales se orientan básicamente, al pago, para la generación de equipamientos, espacios públicos y vías. Todas ellas aplican para el territorio urbano, por ende se suscriben en el macroproyecto Rio Centro – Subzona 1 Frente de Rio.*

*A continuación, se relacionan algunos artículos donde se retoman generalidades que aplican en el área de estudio, no obstante, se sugiere analizar y revisar los demás artículos, pues en estos se describen criterios y formas de pago de dicha obligación.*

**Artículo 308 Cálculo de las áreas de cesión pública correspondiente al suelo para espacio público de esparcimiento y encuentro**

**Usos diferentes a la vivienda:**

Para otros usos diferentes al residencial, se establece que por cada cien metros cuadrados (100,00 m<sup>2</sup>) construidos para índice de construcción se cederá una cantidad determinada, en metros cuadrados (m<sup>2</sup>), la cual variará por polígono de tratamiento. Se incluirá para el cálculo de la obligación de cesión de suelo, aquellas áreas que propician la permanencia de los usuarios como son: plazoletas de comidas, plazoletas para la realización de actividades lúdicas o recreativas, auditorios, salas de cine y las áreas administrativas.

Generan también cesión de suelo en las actuaciones urbanísticas destinadas a otros usos, los parqueaderos privados y de visitantes que superen el número máximo resultante de aplicar la norma establecida en este documento. Se pagarán cinco metros cuadrados (5,00 m<sup>2</sup>) de cesión de suelo por cada unidad de estacionamiento adicional.

En centros comerciales construidos y en funcionamiento antes de la adopción del presente plan, las áreas de parqueaderos privados o visitantes que transformen su uso de estacionamiento (cubierto o descubierto) a uso comercial y de servicios, pagarán una cesión de suelo correspondiente a diez metros cuadrados (10,00 m<sup>2</sup>) por cada cien metros cuadrados (100,00 m<sup>2</sup>) construidos.

**Artículo 309 Aplicación de las obligaciones y cesiones públicas para espacio público de esparcimiento y encuentro y equipamientos.**

Las ampliaciones, modificaciones y reconocimientos en actuaciones urbanísticas con usos diferentes al residencial, deben cumplir con la cesión de suelo para espacio público de esparcimiento, encuentro, equipamiento básico y construcción de equipamientos, las cuales se calculan proporcionalmente sobre el área adicionada, modificada o reconocida. Dichas cesiones se calculan de acuerdo con el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.. ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**

Las áreas construidas existentes que cuenten con licencia de construcción anterior, no son objeto de pago de obligaciones.

**Artículo 310 Cálculo de la obligación de construcción de equipamientos básicos sociales y comunitarios públicos.**

Las actuaciones urbanísticas, incluyendo los procesos ampliaciones y modificaciones, deberán cumplir con la cesión pública correspondiente a la construcción de equipamientos, así:

En actuaciones urbanísticas destinadas a uso residencial localizadas en las Zonas 1, 2, 3, 4 y 6 y en las áreas urbanas de los corregimientos, la obligación de construcción de equipamiento equivale a un metro cuadrado (1,00 m<sup>2</sup>) por cada una de las destinaciones de vivienda generadas. Esta obligación no aplica para las destinaciones de vivienda existentes con la respectiva licencia de construcción.

En actuaciones urbanísticas destinadas a uso residencial localizadas en la Zona 5, la obligación de construcción de equipamiento equivale al 1% de las áreas que se contabilizan para el índice de construcción, según lo establecido en este documento. Esta obligación no aplica para las áreas con uso residencial existentes con la respectiva licencia de construcción. En los casos en que la norma de aprovechamientos se asigna por altura esta obligación, se aplica sobre las áreas que hacen parte del índice de construcción, según el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.. ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**

En actuaciones urbanísticas destinadas a otros usos, la obligación de construcción de equipamiento equivale al 1% de las áreas que se contabilizan para el índice de construcción. Esta obligación no aplica para las áreas existentes con la respectiva licencia de construcción. En los casos en que la norma de aprovechamientos se asigna por altura esta obligación, se aplica sobre las áreas que hacen parte del índice de construcción, según el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.. ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**

Se incluirá para el cálculo de la obligación de construcción de equipamiento, aquellas áreas que propician la permanencia de los usuarios como son: plazoletas de comidas, plazoletas para la realización de actividades lúdicas o recreativas, auditorios y salas de cine, áreas administrativas

**Parágrafo.** En actuaciones urbanísticas destinadas a uso mixto, en las cuales se construyen viviendas y/u otros usos, la obligación exigible, será la sumatoria de las cantidades resultantes después de realizar los cálculos definidos en los numerales anteriores.

**Artículo 311 Aplicación de la obligación de construcción de equipamientos básicos sociales y comunitarios públicos.**

Las ampliaciones, modificaciones y reconocimientos en actuaciones urbanísticas con uso diferente al residencial, deben cumplir con la obligación de construcción de equipamientos, las cuales se calculan proporcionalmente sobre el área adicionada, modificada o reconocida de acuerdo con el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.. ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** para el respectivo polígono de tratamiento.

Las ampliaciones y modificaciones en los proyectos mixtos, deberán cumplir con la obligación de construcción de equipamientos, las cuales se calcularán de manera proporcional a cada uso, de acuerdo con el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.. ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** para el respectivo polígono de tratamiento.

**Artículo 315 Áreas de cesión pública por concepto de construcción de equipamiento.**

Deberán cumplir con áreas de cesión pública por concepto de construcción de equipamiento, las actuaciones urbanísticas localizadas en Suelo Urbano y de Expansión Urbana, incluyendo los procesos de urbanización y construcción, ampliaciones y modificaciones que generen nuevas destinaciones, tanto los proyectos mixtos, como los de uso exclusivo residencial o de otros usos que generen mayores destinaciones y/o áreas construidas.

Se aplicarán las siguientes disposiciones:

La obligación se pagará en dinero cuando la cuantía de ésta, en forma individual no contribuya a la construcción de espacios de representatividad para la ciudad.

La cesión correspondiente a la construcción de equipamientos será de un metro cuadrado por unidad de vivienda en desarrollos residenciales localizados en las zonas 1, 2, 3, 4 y 6, y Suelo Urbano de los corregimientos de Altavista, San Antonio de Prado y San Cristóbal, así como los suelos de expansión que se localicen en dichas áreas.

Para usos diferentes a vivienda se construirá en equipamientos el 1% de las áreas construidas que hacen parte del índice de construcción señalado en este Acuerdo.

#### **Artículo 318 Cesión para vías públicas**

La cesión para vías públicas busca garantizar la vinculación a la malla urbana de las áreas por desarrollar que no estén dentro de terrenos urbanizados y que no cuenten con las redes de servicio público tales como alcantarillados de aguas lluvias y aguas residuales, acueducto, telecomunicaciones, energía y alumbrado público y que las vías de acceso a la urbanización no estén construidas o no tengan la capacidad suficiente para soportar el desarrollo, en cuyo caso el interesado deberá ejecutar o complementar las redes y vías principales y necesarias para su adecuada vinculación. Igualmente deberá vincular a la malla urbana las zonas objeto de cesión pública.

Ningún desarrollo urbanístico podrá estar ubicado a una distancia, medida sobre vía pública o privada, superior a 500 metros de una vía vehicular con especificaciones aptas para soportar el transporte público colectivo.

Todos los lotes o edificaciones del proyecto a desarrollar deberán prever el acceso directo desde una vía pública o privada, ya sea ésta vehicular o peatonal, cumpliendo con las especificaciones establecidas en la reglamentación específica.

Si el lote a desarrollar o construir no se encuentra vinculado a la malla urbana mediante una vía construida con la sección mínima establecida, el urbanizador deberá garantizar la propiedad de la faja previa a la obtención de la licencia de construcción. En este caso las licencias de construcción y de urbanismo no podrán ser simultáneas.

#### **Artículo 319 Vías obligadas**

Toda vía consignada en el presente plan, tendrá el carácter de vía obligada y la administración Municipal estará en el deber de suministrar la información técnica necesaria al interesado para la planificación de su proyecto urbanístico. El interesado podrá proponer variaciones al alineamiento dentro de su terreno ante esta dependencia.

Estas vías se deberán construir y ceder al Municipio de Medellín a título gratuito, según lo dispuesto en este POT.

La exigencia de las vías obligadas deberá ser cumplida por todo lote que sea objeto de urbanización o subdivisión.

En aquellos casos en donde se pretenda adelantar un proceso de construcción y no se requiera desarrollar un proceso de urbanización, se exigirá la construcción y cesión de las vías obligadas que se necesitan para acceder al lote o vincularse a la malla urbana y aquellas que sean necesarias, según la tipología de uso del inmueble, para garantizar la movilidad al interior del proyecto.

Para tratamientos de consolidación y conservación los aprovechamientos serán calculados sobre el área neta del lote, según el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.. ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** En caso de afectación por obra pública en términos de la Ley 9 de 1.989, el cálculo de los aprovechamientos se realizará descontando del área bruta la faja afectada.