

DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE

TABLA DE CONTENIDOS – TOMO 1

1.	MARCO NORMATIVO	3
1.1.	MARCO NORMATIVO GENERAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	3
1.1.1.	BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD	3
1.1.2.	PLANEACIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL EN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD.....	4
1.1.3.	LEY 388 DE 1997	8
1.1.4.	MARCO NORMATIVO DEL COMPONENTE RURAL	14
1.1.4.1.	DECRETOS NACIONALES 3600 DE 2007 Y 4066 DE 2008	15
1.1.4.2.	RESOLUCIÓN 9328 DE 2007 DE CORANTIOQUIA.....	18
1.1.5.	DECRETOS REGLAMENTARIOS.....	19
1.1.5.1.	DECRETO NACIONAL 879 DE 1998	19
1.1.5.2.	DECRETO NACIONAL 1504 DE 1998	20
1.1.5.3.	DECRETO NACIONAL 1469 DE 2010.....	22
1.1.5.4.	OTRAS DISPOSICIONES	23
1.2.	MODALIDAD DE REVISIÓN.....	25
1.2.1.	VIGENCIA Y REVISIONES DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN	25
1.2.2.	MARCO NORMATIVO DE LAS REVISIONES ORDINARIAS	26
1.2.2.1.	REVISIÓN ORDINARIA DE LARGO PLAZO.....	26
1.2.2.2.	PROCEDIMIENTO.....	27
1.2.2.3.	OPORTUNIDAD	27
1.2.2.4.	ALCANCE.....	28
1.2.2.5.	RADICACIÓN ANTE EL CONCEJO MUNICIPAL.....	28
1.2.3.	DETERMINANTES NORMATIVOS POR EJES TEMÁTICOS.....	29
2.	CONTEXTO GENERAL.....	32
2.1.	CONTEXTO POLÍTICO	32
2.1.1.	APUESTAS DEL PLAN DE DESARROLLO	32
2.1.2.	RELACIÓN DE DISCUSIONES EN EL CONCEJO ALREDEDOR DEL POT.....	36
2.1.2.1.	SISTEMATIZACIÓN DE LAS DISCUSIONES.....	36
2.1.2.2.	ANÁLISIS DE LAS DISCUSIONES POR EJES TEMÁTICOS.....	39

MEMORIA JUSTIFICATIVA

De acuerdo con lo establecido en el literal 4 del artículo 28 de la Ley 388 de 1997,

“las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán 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, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del plan”.

Por su parte el Decreto 4002 de 2004 establece que el Documento Memoria Justificativa es el documento reglamentario de la revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial, en el cual la Administración Municipal indica con precisión, la necesidad, la conveniencia y el propósito de las modificaciones que se pretenden efectuar.

Principalmente, el actual proceso de revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial –en adelante POT- se fundamenta en la necesidad de adecuar sus disposiciones a los nuevos marcos de planificación metropolitana y regional, establecidas actualmente en las Directrices de Ordenamiento Territorial, el Plan Director BIO 2030, los Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia –LOTA-, entre otros ejercicios de planificación que establecen el marco general de planificación y las pautas para el ordenamiento del territorio metropolitano y regional.

En el mismo sentido, el ejercicio de revisión y ajuste debe dar cuenta de la integración de nuevos marcos normativos del ámbito nacional. Especialmente, las disposiciones de los Decretos Nacionales 3600 de 2007, 1469 de 2010, 075 de 2013 y 2372 de 2010, implican la revisión de temas trascendentales del POT, como el ordenamiento del suelo rural, la expedición de licencias, la generación Vivienda de Interés Prioritario –en adelante VIP-, que tienen además incidencia directa en el modelo de ocupación de la Ciudad establecido en el año 1999.

Para la Administración Municipal el proceso de revisión y ajuste al POT representa además la oportunidad de verificar la efectividad del modelo y las normas que lo desarrollan, que cumplen ya 15 años de adopción. Este proceso pretende dar cuenta para ello del análisis de los diferentes cambios en el territorio, de cuya lectura deberán desprenderse los ajustes al modelo de ordenamiento y las estrategias para su implementación, a través, principalmente, de la incorporación de una planificación por áreas de intervención estratégicas a través de macroproyectos, entendidos de acuerdo al artículo 114 de la Ley 388 de 1997, como:

“el conjunto de acciones técnicamente definidas y evaluadas, orientadas a la ejecución de una operación urbana de gran escala, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana de orientar el crecimiento general de la ciudad.”

El actual proceso de revisión y ajuste, se justifica además en la necesidad de dar cumplimiento al artículo 100 de la Ley 388, en virtud del cual las normas urbanísticas deben fundamentarse en los principios de concordancia, neutralidad, simplicidad y transparencia, que tal como se leerá en el capítulo correspondiente al análisis de coherencia normativa, el actual marco normativo de adopción del POT presenta fallas de relacionadas con la necesaria armonía que debe existir entre sus normas de acuerdo a los niveles de prevalencia, con la asignación de normas urbanísticas generales con criterios de equidad para todos los ciudadanos y con la comprensión y aplicación de la norma.

En este sentido, el presente documento contiene el análisis del marco normativo general y específico al cual debe adaptarse el POT de Medellín en cada uno de los ejes temáticos. En segundo lugar, se presentará el análisis del tipo de revisión que actualmente se adelanta, de acuerdo a las prescripciones de la Ley 388 de 1997 y 902 de 2004, sustentando debidamente la pertinencia jurídica del proceso y finalmente, contiene el análisis de los contextos políticos y de planificación que contribuyen a justificar la revisión y ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial.

1. MARCO NORMATIVO

El marco normativo de la revisión y ajuste del POT, comprende tres niveles de análisis. En primer lugar, es necesario definir el marco normativo general del ordenamiento territorial municipal, con el fin de precisar los conceptos generales, los requerimientos mínimos y el marco general de principios que orientan la planificación del desarrollo territorial en Colombia y las implicaciones de la aplicación de dichas normas en el POT de Medellín. En segundo lugar, este acápite da cuenta del marco normativo de la revisión con la intención de justificar la modalidad de revisión correspondiente al régimen de vigencias definido por el Acuerdo 046 de 2006. Finalmente, desde la dimensión jurídica corresponde puntualizar sobre los determinantes normativos específicos para el proceso, organizados de acuerdo con los ejes temáticos establecidos en el Diseño Metodológico y que serán desarrollados a profundidad en el diagnóstico de cada eje temático contenido en el Documento de Evaluación y Seguimiento.

1.1. MARCO NORMATIVO GENERAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

1.1.1. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

En virtud del principio de supremacía constitucional, en el ordenamiento jurídico colombiano la Constitución Política de 1991, es considerada la norma de normas. Es decir, está ubicada en la cúspide de la pirámide normativa y por tanto, todas las demás normas del ordenamiento derivan de ella su fundamento y validez. Este principio, en materia de ordenamiento y planeación urbano-regional implica que todos los actos jurídicos, así como la actuación de los agentes públicos y privados sobre el territorio, deben estar estrictamente ajustados a los postulados constitucionales, so pena de ser sancionados con la inconstitucionalidad, ya sea por vía de acción (de inconstitucionalidad, nulidad o tutela) o por vía de excepción (inaplicabilidad).

La teoría del Bloque de constitucionalidad implica que en términos materiales, hay textos normativos que si bien no hacen parte del articulado de la Constitución, se incorporan a esta para efectos de realizar el control de constitucionalidad que ejercen por vía de acción las cortes, tribunales y jueces y por vía de excepción los demás operadores jurídicos. En términos amplios, en Colombia el Bloque de constitucionalidad está compuesto por todas aquellas normas, de diversa jerarquía, que sirven como parámetro para efectuar el control de constitucionalidad, es decir, la Constitución, los tratados Internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, las leyes orgánicas y en algunas ocasiones las leyes estatutarias. Actualmente, en materia de Planeación y ordenamiento territorial, hacen parte del Bloque la Constitución Política de 1991 en toda su extensión y particularmente los artículos 1, 2, 47, 51, 52, 58, 60, 63, 64, 65, 72, 79, 82, 105, 286, 287, 288, 313, 318, 319, 339 y 342; La Ley 152 de 1994 Orgánica del Plan de Desarrollo; la Ley

1625 de 2013 Régimen de Áreas Metropolitanas y la Ley 1454 de 2011 Orgánica de Ordenamiento Territorial.

1.1.2. PLANEACIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL EN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

Desde la expedición de la Ley 9 de 1989 o de Reforma Urbana, uno de las materias objeto de discusión y regulación, ha tenido que ver con la expedición de planes municipales que articulen toda la política de desarrollo territorial desde todos sus componentes. Particularmente, ha interesado generar un conjunto de competencias y relaciones entre niveles de gobierno que determinen el alcance y naturaleza de la actuación estatal sobre el territorio, que partiendo de la normativa constitucional relacionada con la organización político-administrativa del Municipio, permitan establecer para cada territorio, un régimen urbanístico para el ejercicio de la propiedad del suelo, un conjunto sistematizado de normas ligadas a los procesos urbano-rurales y la definición de las responsabilidades y derechos de los agentes privados.

En la Ley 9 de 1989, este tipo de planes recibía el nombre de Planes Municipales de Desarrollo, a través de los cuales se buscaba lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, económico, social y administrativo. En aquel entonces, la norma aludida prescribió que los municipios con una población mayor de cien mil (100.000) habitantes debían formular su respectivo plan de desarrollo de conformidad con la política nacional y departamental, incorporando las técnicas modernas de planeación urbana y con base en la coordinación del desarrollo urbano-regional. En el mismo sentido, se ordenaba a las entidades que contaran con una población de menos de cien mil (100.000) habitantes, expedir un plan de desarrollo simplificado que regulara las mismas materias.

Con la expedición de la Constitución Política de 1991, el nuevo modelo de organización político administrativo se funda a partir de la consideración del Municipio, como la piedra angular del desarrollo territorial. En este sentido, se fortalece el sentido de la autonomía territorial municipal, la cual se constituye en la base para definición de modelos de ocupación racionalizada del suelo, conservación del suelo urbano y rural y recuperación de espacios públicos. La autonomía entendida a la luz de la Constitución Política de 1991, es el fundamento para planear, reglamentar y controlar los usos del suelo, preservar el medio ambiente y adoptar los planes de ordenamiento territorial. Para ello, es necesario además concebirla como un factor para la distribución de competencias de tipo horizontal entre la Nación, el Departamento, el Municipio y las Áreas Metropolitanas, entidades que con distintos niveles de intensidad y detalle, intervienen en la planeación del desarrollo territorial.

La Constitución Política de 1991 también incorpora al marco normativo general del Desarrollo territorial, una serie de principios ubicados hoy en día en la base de las actuaciones público-privadas sobre el territorio. Se trata en primer lugar, de la función social de la propiedad, entendida como la materialización del principio de solidaridad social que orienta las relaciones sociales en un Estado Social de Derecho. A partir de esta transformación en la forma de concebir la propiedad, que ya se había incorporado al sistema jurídico colombiano mediante la el Acto Legislativo No 1 de 1936, que reformó la Constitución Política vigente en aquel entonces, surge la necesidad de diferenciar dos ámbitos de la propiedad: garantía y ejercicio. De tal suerte que en el ámbito de lo público, el ejercicio de la propiedad se asume como una función social a la que le es inherente una función ecológica. Este cambio de paradigma en materia de propiedad, es además uno de los pilares de la planeación y ordenamiento del territorio, en la medida en que permite introducir dispositivos de

naturaleza jurídico-urbanística tendientes a repartir las cargas y los beneficios del desarrollo territorial.

Los anterior en concordancia con el segundo principio: la Prevalencia del Interés General sobre el Particular, que permite a la Administración intervenir en el derecho de propiedad en marco del cumplimiento de una función pública relacionada con el establecimiento de condiciones de uso, ejercicio y disposición de la propiedad, en el marco de los procesos de planeación y ordenamiento de las ciudades.

Por otro lado, la fórmula del Estado Social de Derecho tiene connotaciones importantes en el tema de la participación democrática, lo cual radica en la adopción del concepto de democracia participativa en nuestro país, a partir del cual se genera un sistema para la toma de decisiones en materias que afectan a las comunidades o a los individuos, ya no desde la prevalencia de una verdad culturalmente localizada en el sector social instruido y formado, sino desde formas de legitimación social que surgen como consecuencia de la participación de los individuos en la adopción de las decisiones que tienen que ver con asuntos que los afectan, benefician o involucran. De ser un instrumento para la toma de decisiones, la participación democrática, se erige como un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en principios como el pluralismo, la tolerancia, la protección de derechos y libertades, así como en la responsabilidad de los ciudadanos en la definición de su destino colectivo.

La participación democrática entendida desde la Constitución implica la posibilidad de una vinculación permanente del ciudadano en los procesos decisorios, no necesariamente electorales, que incidirán de manera significativa en el desarrollo y calidad de vida de las comunidades. De esta manera, permite realizar formas de control al poder político. Particularmente, en materia de ordenamiento territorial, las administraciones deben fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los ciudadanos y sus organizaciones a los procesos de planeación del desarrollo territorial. La Constitución enfatiza que en materia de ordenamiento territorial, la participación ciudadana es fundamental, al punto de condicionar el propósito y mecanismos del ordenamiento de territorio a la concreción de este principio. De esta manera, se busca garantizar la eficacia de las políticas, normas y programas enmarcados dentro de la planeación y ordenamiento del territorio, vía inclusión de los ciudadanos en su discusión y formulación.

La Constitución Política de 1991 establece además, las bases para la organización territorial (Título XI), para los planes de desarrollo (Título XII, Capítulo 2), y dicta los criterios fundamentales para el desarrollo territorial, al asignarle a las entidades públicas dentro de los derechos colectivos y del medio ambiente, la función de regular los usos del suelo, y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

ARTICULO 1o. Colombia es un 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.

(...)

ARTICULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

(...)

ARTICULO 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

(...)

ARTICULO 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Por su parte, la **Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994)** ratifica la autonomía de las entidades territoriales, en los procesos de elaboración de los Planes de Desarrollo, y los Planes de Ordenamiento, consignada en la Constitución Política¹, que deben expedir la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden, en consonancia con los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación, entre los que se destacan:

Autonomía. *La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente Ley orgánica;*

Ordenación de competencias. *En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad;*

Coordinación. *Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo;*

Consistencia. *Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad;*

Prioridad del gasto público social. *Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación;*

¹ "ARTÍCULO 1°. Propósitos. La presente Ley tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el capítulo 2° del título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación."

Continuidad. Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquéllos tengan cabal culminación;

Participación. Durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la presente Ley;

Sustentabilidad Ambiental. Para posibilitar un desarrollo socio-económico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental;

Desarrollo armónico de las regiones. Los planes de desarrollo propenderán por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones;

Proceso de planeación. El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación;

Eficiencia. Para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva;

Viabilidad. Las estrategias programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según, las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder;

Coherencia. Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste;

Conformación de los planes de desarrollo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Nacional, los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial estarán conformados por una parte general de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo. Para efectos de la elaboración de los planes de inversión y con el propósito de garantizar coherencia y complementariedad en su elaboración, la Nación y las entidades territoriales deberán en mantener actualizados bancos de programas y de proyectos,

Particularmente, para el caso de los municipios, el artículo 41 de la mencionada Ley Orgánica estableció, que además de los planes de desarrollo, estas entidades contarán con un **plan de ordenamiento** que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia, con respecto al cual el Gobierno Nacional y los departamentos deben brindar las orientaciones y el apoyo técnico para su elaboración.

Hace parte también del bloque de constitucionalidad en la materia, la **Ley 1454 de 2011** por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial, define los conceptos generales marco del ordenamiento territorial, contempla los criterios de aplicación de recursos de los Fondos de Compensación Territorial y de Desarrollo Regional, que se regulan en el Acto Legislativo de regalías, y define los principios mínimos que orientan su ejecución a proyectos de inversión de impacto regional: obras como el Tren del Caribe, grandes autopistas, zonas portuarias, premiando la asociatividad en la inversión, con burocracia cero; establece la región para la inversión y el desarrollo, a través de las Regiones de Planeación y Gestión y de las Regiones Administrativas y de Planificación; regula la delegación de competencias vía contrato plan entre la Nación y las entidades territoriales, lo que permite un escenario flexible de negociación de competencias, según capacidad fiscal, técnica o administrativa entre la Nación y las entidades territoriales; y desarrolla el alcance de

los artículos 302 y 320 de la Constitución Política en materia de diversificación de competencias de las entidades territoriales y permite su ampliación en iniciativas legales como el Régimen Departamental y el Régimen Municipal.

Adicionalmente, la **Ley 1625 de 2013**, por la cual se deroga la Ley 128 de 1994 y se adopta el régimen de las Áreas Metropolitanas, consagra igualmente previsiones de riguroso cumplimiento en cuanto al ordenamiento territorial coherente de las entidades que hacen parte de las áreas, legalmente constituidas, al definir como una de sus funciones esenciales la de “Programar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sustentable de los municipios que lo conforman”, en tanto que consagra claras funciones de planeación en el artículo 7, de aplicación preferente sobre las disposiciones que acojan los municipios en tales materias.

1.1.3. LEY 388 DE 1997

El proceso de construcción de un sistema de normas que regulan el ordenamiento territorial en Colombia ha llegado a un punto importante de desarrollo, en parte debido a la expedición de la Ley 388 de 1997 o de Desarrollo Territorial que ha suplido las necesidades de los entes territoriales asociadas a la regulación de su desarrollo desde la dimensión territorial. Uno de los aportes de la Ley, que permite comprender sistemáticamente las normas sobre la materia, tiene que ver con concepción del urbanismo como una función pública, a partir de la cual, al marco general de actuación urbana, el ordenamiento jurídico colombiano le ha otorgado la categoría de una función pública y la estructura axiológica de un principio general del Derecho. En este orden de ideas, implica que el proceso de planeación, ordenamiento y gestión del territorio municipal es potestativo de las entidades públicas y no puede responder exclusivamente a las expectativas particulares de algunos ciudadanos o grupos de interés por fuera de las instancias de concertación. De esta manera, el urbanismo se incorpora a la agenda de los intereses públicos de orden nacional que justifican y delimitan la actuación del Estado.

Desde la función pública del urbanismo, se contempla el cumplimiento de los principios comunes de todos los modelos urbanísticos, en los cuales debe prevalecer el derecho a un medio ambiente sano, a la ciudad y al paisaje, garantizando la calidad de vida y la consecución de un desarrollo sostenible y sustentable. La función pública del urbanismo remite a la vez a una obligación de la administración municipal ligada a la garantía o defensa de derechos colectivos que se ejerce de manera exclusiva a través de acciones urbanísticas articuladas a partir de objetivos y estrategias del desarrollo territorial.

El artículo 38 de la Ley 388 de 1997 establece otro dispositivo estructurado bajo la forma de un principio de origen legal, denominado Reparto Equitativo de Cargas y Beneficios. Este principio, que desarrolla el de igualdad de los ciudadanos ante las normas, implica que en los planes de ordenamiento territorial y en las normas urbanísticas que los desarrollen, deben establecerse los mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados. La distribución equitativa de cargas y beneficios concreta el régimen urbanístico concreto de la propiedad en términos de los derechos y deberes que se incorporan a través de las disposiciones del POT y de los instrumentos complementarios. Esta figura también puede entenderse como una técnica de financiación que parte del tratamiento equitativo a los propietarios de suelo involucrados, para asegurar que se cumplan o financien las cargas de la urbanización, establecidas desde los Planes de Ordenamiento Territorial y/o desde los Planes Parciales cuando a ello hubiere lugar.

La principal herramienta de planificación de los municipios es el **Plan de Ordenamiento Territorial**, concebido por la Ley 388 de 1997 como un conjunto de acciones político administrativas y de planificación física concertadas desde las cuales se busca disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio municipal y distrital y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, en consonancia con las estrategias de desarrollo socioeconómico. De acuerdo al artículo 9 de la citada Ley de Desarrollo Territorial, los planes de ordenamiento tienen diferentes denominaciones, alcances y contenidos, dependiendo de la población del municipio. A Medellín, por tener una población superior a 100.000 habitantes, le corresponde elaborar un Plan de Ordenamiento Territorial.

El espíritu de la Ley de 388 de 1997 es el de constituir un instrumento con una vigencia mínima de tres administraciones municipales en sus contenidos estructurales, los cuales hacen referencia principalmente a cinco grandes temas del ordenamiento: (1) los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo; (2) la estructura urbana y rural definida principalmente por las redes de transporte, vías, espacios públicos, y servicios públicos; (3) el sistema de áreas de reserva definidas por su valor ambiental y paisajístico; (4) las zonas de amenaza y riesgo que puedan afectar a la población, y (5) la clasificación del suelo municipal, que implica el respeto por los perímetros establecidos.

En aplicación de la Ley en comento, los contenidos mínimos del POT en los tres componentes definidos por el artículo 11, son los siguientes:

Tabla 1. Contenidos Mínimos de los Planes de Ordenamiento Territorial. Ley 388 de 1997.

COMPONENTE GENERAL. ARTÍCULO 12	COMPONENTE URBANO. ART 13	COMPONENTE RURAL ARTÍCULO 14
Constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.	Constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano	Constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo
1. Los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo que complementarán, desde el punto de vista del manejo territorial, el desarrollo municipal y distrital, principalmente en los siguientes aspectos:	1. Las políticas de mediano y corto plazo sobre uso y ocupación del suelo urbano y de las áreas de expansión, en armonía con el modelo estructural de largo plazo adoptado en el componente general y con las previsiones sobre transformación y crecimiento espacial de la ciudad.	1. Las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas.
1.1 Identificación y localización de las acciones sobre el territorio que posibiliten organizarlo y adecuarlo para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad.	2. La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas y la proyectada para las áreas de expansión; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de servicios públicos a corto y mediano plazo; la localización prevista para los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas de escala urbana o zonal, y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas	2. El señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera.

COMPONENTE GENERAL. ARTÍCULO 12	COMPONENTE URBANO. ART 13	COMPONENTE RURAL ARTÍCULO 14
	correspondientes a dichas infraestructuras.	
1.2 Definición de las acciones territoriales estratégicas necesarias para garantizar la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social del municipio o distrito.	3. La delimitación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales, de conformidad con la legislación general aplicable a cada caso y las normas específicas que los complementan en la presente ley; así como de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales.	3. La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o líquidos.
1.3 Adopción de las políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales.	4. La determinación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas objeto de los diferentes tratamientos y actuaciones urbanísticas.	4. La localización y dimensionamiento de las zonas determinadas como suburbanas, con precisión de las intensidades máximas de ocupación y usos admitidos, las cuales deberán adoptarse teniendo en cuenta su carácter de ocupación en baja densidad, de acuerdo con las posibilidades de suministro de servicios de agua potable y saneamiento, en armonía con las normas de conservación y protección de recursos naturales y medio ambiente.
2. Contenido Estructural, el cual deberá establecer, en desarrollo y concreción de los aspectos señalados en el numeral 1º de este artículo, la estructura urbano-rural e intraurbana que se busca alcanzar a largo plazo, con la correspondiente identificación de la naturaleza de las infraestructuras, redes de comunicación y servicios, así como otros elementos o equipamientos estructurantes de gran escala. En particular se deberán especificar:	5. La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, incluyendo los de mejoramiento integral, la cual incluirá directrices y parámetros para la localización en suelos urbanos y de expansión urbana, de terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social, y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión; así como los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación.	5. La identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social.
2.1 Los sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural y su articulación con los respectivos sistemas regionales.	6. Las estrategias de crecimiento y reordenamiento de la ciudad, definiendo sus prioridades, y los criterios, directrices y parámetros para la identificación y declaración de los inmuebles y terrenos de desarrollo o construcción prioritaria.	6. La determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto y mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación.
2.2 El señalamiento de las áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los	7. La determinación de las características de las unidades de actuación urbanística, tanto dentro del suelo urbano como dentro	7. La expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campesina, las

COMPONENTE GENERAL. ARTÍCULO 12	COMPONENTE URBANO. ART 13	COMPONENTE RURAL ARTÍCULO 14
recursos naturales y defensa del paisaje, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, así como de las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.	del suelo de expansión cuando a ello hubiere lugar, o en su defecto el señalamiento de los criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación e incorporación posterior.	cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.”
2.3 La determinación y ubicación en planos de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad.	8. La especificación, si es del caso, de la naturaleza, alcance y área de operación de los macroproyectos urbanos cuya promoción y ejecución se contemple a corto o mediano plazo, conjuntamente con la definición de sus directrices generales de gestión y financiamiento, así como la expedición de las autorizaciones para emprender las actividades indispensables para su concreción.	
2.4 La localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos para garantizar adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos y zonas urbanas y rurales.	9. La adopción de directrices y parámetros para la formulación de planes parciales, incluyendo la definición de acciones urbanísticas, actuaciones, instrumentos de financiación y otros procedimientos aplicables en las áreas sujetas a urbanización u operaciones urbanas por medio de dichos planes.	
2.5 La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano, en los términos en que estas categorías quedan definidas en el Capítulo IV de la presente ley, y siguiendo los lineamientos de las regulaciones del Ministerio del Medio Ambiente en cuanto a usos del suelo, exclusivamente en los aspectos ambientales y de conformidad con los objetivos y criterios definidos por las Áreas Metropolitanas en las normas obligatoriamente generales, para el caso de los municipios que las integran.	10. La definición de los procedimientos e instrumentos de gestión y actuación urbanística requeridos para la administración y ejecución de las políticas y decisiones adoptadas, así como de los criterios generales para su conveniente aplicación, de acuerdo con lo que se establece en la presente ley, incluida la adopción de los instrumentos para financiar el desarrollo urbano, tales como la participación municipal o distrital en la plusvalía, la emisión de títulos de derechos adicionales de construcción y desarrollo y los demás contemplados en la Ley 9ª de 1989.	
	11. La expedición de normas urbanísticas en los términos y según los alcances que se establecen en el artículo 15541 de la presente ley.”	

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, 2013.

Adicionalmente, la Ley de Desarrollo Territorial establece que el POT es un instrumento compuesto a su vez por **normas urbanísticas** que regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas están jerarquizadas con el fin de definir criterios de interpretación, que permitan:

- Definir un marco estratégico de largo plazo bajo la categoría de norma estructural.
- Derivar la validez y aplicabilidad de la norma general, de la norma estructural.
- Derivar la validez y aplicabilidad de norma complementaria, de la norma estructural y general.

Tabla 2. Jerarquía normativa del ordenamiento territorial. Ley 388 de 1997.

NORMA ESTRUCTURAL	NORMA GENERAL	NORMA COMPLEMENTARIA
<p>Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano</p>	<p>Son aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión.</p>	<p>aquellas relacionadas con las actuaciones, programas y proyectos y las decisiones sobre las acciones y actuaciones que por su propia naturaleza requieren ser ejecutadas en el corto plazo y todas las regulaciones que se expidan para operaciones urbanas específicas</p>
<p>1.1 Las que clasifican y delimitan los suelos, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV de esta ley.</p>	<p>2.1 Las especificaciones de aislamientos, volumetrías y alturas para los procesos de edificación.</p>	<p>3.1 La declaración e identificación de los terrenos e inmuebles de desarrollo o construcción prioritaria.</p>
<p>1.2 Las que establecen áreas y definen actuaciones y tratamientos urbanísticos relacionadas con la conservación y el manejo de centros urbanos e históricos; las que reservan áreas para la construcción de redes primarias de infraestructura a vial y de servicios públicos, las que reservan espacios libres para parques y zonas verdes de escala urbana y zonal y, en general, todas las que se refieran al espacio público vinculado al nivel de planificación de largo plazo.</p>	<p>2.2 La determinación de las zonas de renovación, conjuntamente con la definición de prioridades, procedimientos y programas de intervención.</p>	<p>3.2 La localización de terrenos cuyo uso es el de vivienda de interés social y la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo.</p>
<p>1.3 Las que definan las características de las unidades de actuación o las que establecen criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación e incorporación posterior, incluidas las que adoptan procedimientos e instrumentos de gestión para orientar, promover y regular las actuaciones urbanísticas vinculadas a su desarrollo.</p>	<p>2.3 La adopción de programas, proyectos y macroproyectos urbanos no considerados en el componente general del plan.</p>	<p>3.3 Las normas urbanísticas específicas que se expidan en desarrollo de planes parciales para unidades de actuación urbanística y para otras operaciones como macroproyectos urbanos integrales y actuaciones en áreas con tratamientos de renovación urbana o mejoramiento integral, que se aprobarán de conformidad con el artículo 27 de la presente ley.</p>
<p>1.4 Las que establecen directrices para la formulación y adopción de planes parciales.</p>	<p>2.4 Las características de la red vial secundaria, la localización y la correspondiente afectación de terrenos para equipamientos colectivos de interés público o social a escala zonal o local, lo mismo que la delimitación de espacios libres y zonas verdes de dicha escala.</p>	
<p>1.5 Las que definan las áreas de protección y conservación de los</p>	<p>2.5 Las especificaciones de las redes secundarias de abastecimiento de los</p>	

NORMA ESTRUCTURAL	NORMA GENERAL	NORMA COMPLEMENTARIA
recursos naturales y paisajísticos, las que delimitan zonas de riesgo y en general, todas las que conciernen al medio ambiente, las cuales en ningún caso, salvo en el de la revisión del plan, serán objeto de modificación.	servicios públicos domiciliarios.	
	2.6 Las especificaciones de las cesiones urbanísticas gratuitas, así como los parámetros y directrices para que sus propietarios compensen en dinero o en terrenos, si fuere del caso.	
	2.7 El señalamiento de las excepciones a estas normas para operaciones como macroproyectos o actuaciones urbanísticas en áreas con tratamientos de conservación, renovación o mejoramiento integral para las cuales se contemplen normas específicas a adoptar y concertar, en su oportunidad, con los propietarios y comunidades interesadas, estableciendo los parámetros, procedimientos y requisitos que deben cumplirse en tales casos excepcionales.	
	2.8 Las demás previstas en la presente ley o que se consideren convenientes por las autoridades distritales o municipales.	

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, 2013.

De acuerdo con la Ley 388 de 1997 y la práctica urbanística objeto de seguimiento y evaluación en la Ciudad de Medellín, la jerarquía normativa no coincide necesariamente con la distribución por componentes del POT. Por esta razón, es posible identificar normas de las tres categorías de la jerarquía normativa, en cualquiera de los tres componentes del POT, tal como lo ilustra el siguiente gráfico.

Figura 1. Interacción componentes y jerarquía normativa.



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, 2013.

Este punto será ampliado en el acápite correspondiente al análisis de jerarquía normativa, sin embargo se aclara que, para efectos de la reformulación del POT de Medellín y con el fin de eliminar las contradicciones y repectaciones buscando dar cumplimiento al artículo 100 de la Ley 388 de 1997, se construirá el Acuerdo tratando de lograr una coincidencia entre el componente general y la norma estructural, -que contendrá el modelo, la clasificación del suelo y los sistemas estructurantes- y los componentes urbano y rural con la norma general -que contendrán las disposiciones relativas a los sistemas y normas para la ocupación de los suelos urbano y rural-.

De esta manera, la norma del POT dará cuenta con más claridad e integralidad de cada uno de los sistemas que estructuran y se estructuran en el territorio, mejorando y simplificando la redacción, evitando las repeticiones y eliminando las contradicciones de las que se da cuenta en el Capítulo del Análisis de Coherencia Normativa del Documento de Evaluación y Seguimiento.

1.1.4. MARCO NORMATIVO DEL COMPONENTE RURAL

El modelo de ocupación territorial señala los elementos que componen la estructura urbano rural municipal, entendida como aquella que fija de manera general la estrategia de localización y distribución espacial de las actividades, determina las grandes infraestructuras requeridas para soportar estas actividades y establece las características de los sistemas de comunicación vial que garantizarán la fluida interacción entre aquellas actividades espacialmente interrelacionadas. Esto incluye la identificación y localización de las acciones sobre el territorio que posibiliten organizarlo y adecuarlo para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad; la definición de las acciones territoriales estratégicas necesarias para garantizar la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social del municipio; y la adopción de las políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales.

Por ser el ordenamiento territorial una función pública que adquiere peso normativo a la escala local-municipal, los elementos del modelo de ocupación territorial referido al suelo rural están principalmente determinados por los elementos que componen la estructura espacial urbano-rural del municipio de Medellín. El planteamiento del modelo de ocupación municipal, obedece al reconocimiento de las condiciones territoriales, en rigor, ambientales, espaciales, socioeconómicas y culturales, a partir de la identificación de las dinámicas poblacionales y de las potencialidades físicas derivadas de su localización y de las alternativas de desarrollar, actividades económicas sostenibles.

El modelo de organización espacial o proyecto de ciudad, definido en el Plan de Ordenamiento Territorial, se fundamenta en los principios básicos sobre sostenibilidad ambiental, competitividad, equidad social y equilibrio funcional del territorio. A la vez, se inspira en un imaginario de ciudad deseada que recoge las principales expectativas sociales y ciudadanas e incorpora los principales objetivos planteados para el ordenamiento futuro, los cuales han de procurarse mediante la aplicación de las políticas, estrategias, proyectos, tratamientos urbanísticos y tipos de intervención rural propuestos por el plan. (Alcaldía de Medellín, 2006)

Los componentes del modelo de ocupación a nivel corregimental, hacen un énfasis importante en los suelos de protección y los ecosistemas estratégicos ya que la prestación de bienes y servicios ambientales es inherente a la esencia del suelo rural, destaca también de forma contundente la importancia estratégica de la identificación y recuperación de los suelo dedicados a las actividades productivas como soporte para garantizar la conservación de la cultura rural en el municipio.

Por otro lado, se reconoce las dinámicas de suburbanización y la importancia de su consolidación como estrategia para evitar un modelo de ocupación disperso y difuso contrario al planteado para Medellín, que propone el aprovechamiento máximo de la infraestructura instalada.

Posteriormente a la expedición del Acuerdo 046 de 2006 se han aprobado reglamentaciones complementarias y de orden superior que modifican o complementan algunas disposiciones del POT en relación con el aprovechamiento del suelo rural, y que se constituyen en determinantes y/o referentes del proceso de revisión y ajuste de largo plazo. Se trata del **Decreto Municipal 342 de 2007** sobre vivienda campestre en el Municipio de Medellín; la **Resolución de Corantioquia 9328 de 2007** que define densidades para el suelo rural y el **Decreto 3600 de 2007**, adicionado por el **Decreto 4066 de 2008** y el **Decreto 3641 de 2009** en los cuales se enmarca la reglamentación y metodología para la planificación del suelo rural.

1.1.4.1. DECRETOS NACIONALES 3600 DE 2007 Y 4066 DE 2008

Este Decreto, “Por el cual se reglamentan 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”, establece los determinantes de ordenamiento del suelo rural, rural suburbano y los centros poblados rurales. Propone la Unidad de Planificación Rural –en adelante UPR- como herramienta de planificación a escala intermedia; define las categorías de suelo de protección rural y las categorías de desarrollo restringido del suelo rural; propone la determinación del umbral máximo de suburbanización, de la unidad mínima de actuación y la definición de los usos del suelo para los suelos suburbanos; establece límites a las actividades industriales en suelo rural no suburbano y da los lineamientos para la expedición de las licencias urbanísticas.

El ajuste del POT especialmente en el componente rural, deberá incorporar los requerimientos del Decreto Nacional 3600 de 2007 y, en tal sentido, validar el modelo de ocupación, las normas generales y complementarias del componente rural; es entonces, la oportunidad para que los Planes Especiales de Ordenamiento Corregimental –en adelante PEOC’s- se constituyan en el insumo central de la revisión del componente rural del POT².

En el mismo sentido, la presente revisión y ajuste da cuenta de la descripción de la zona homogénea, las restricciones y potencialidades, así como el análisis de conflictos normativos entre disposiciones de superior jerarquía ambientales y regionales, comparativamente con la situación de estado del sistema territorial y la evaluación del POT, homologando algunas categorías de ordenación orientadas al manejo de los recursos y categorías de clasificación del suelo, tratamiento

² Durante los años 2010 y 2012 el Municipio de Medellín a través del Departamento Administrativo de Planeación, contrató a través de convenios de asociación con la Universidad Pontificia Bolivariana, la Corporación HTM y la Corporación TERRHA, el diagnóstico y la formulación de los Planes Especiales de Ordenamiento Corregimental de Santa Elena, Altavista, San Antonio de Prado, San Cristóbal y San Sebastián de Palmitas, los cuales se entendieron como una herramienta de planificación territorial de escala intermedia que complementa y desarrolla el Plan de Ordenamiento Territorial POT. Con el instrumento se pretendió ordenar, planificar y regular el territorio, haciendo énfasis en sus aptitudes, oferta, dinámicas y funciones, para definir sus usos, aprovechamientos e intervenciones, de forma coherente y consecuente con el modelo de ocupación, los imaginarios, objetivos y políticas de ordenamiento y desarrollo rural establecido en el Acuerdo 046 de 2006. Sin embargo, toda vez que las decisiones contenidas en el PEOC impactaban directamente la norma estructural y general del POT, estas no podían ser incorporadas directamente al ordenamiento territorial, pues la Ley 388 de 1997 establece claramente que toda modificación del Plan debe seguir el mismo procedimiento para su aprobación. Por esta razón, los PEOC se convirtieron en el insumo técnico fundamental para el diagnóstico y formulación del Componente Rural en el marco del actual proceso de revisión y ajuste.

e intervención; permitiendo una aproximación hacia la identificación de los lineamientos generales de ordenamiento territorial, entre ellos los más relevantes sobre la identificación de la Estructura Ecológica Principal, el suelo de protección y el de desarrollo restringido, incluido el umbral máximo de suburbanización, en atención a la incorporación del Decreto Nacional 3600 de 2007.

Para la elaboración de los PEOCs se aplicó la estructura establecida por el Decreto Nacional 3600, particularmente, la definición de la Estructura Ecológica Principal entendida como el entramado de soporte físico-biótico para la preservación, conservación, restauración, uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables de los corregimientos, es uno de los aportes más significativos de la norma.

Sin embargo es preciso aclarar que a juicio del Departamento Administrativo de Planeación –en adelante DAP-, el Decreto 3600 de 2007 adolece de al menos dos fallas conceptuales y de articulación con normas de superior jerarquía, lo que hace necesario construir conjuntamente con las instancias de concertación y aprobación del Plan, una reinterpretación de algunas normas del Decreto, con el fin de subsanar dichas fallas, que pueden resumir se así:

- La reglamentación de los suelos de desarrollo restringido del Decreto 3600 de 2007 no guarda relación con las clases de suelo establecidas en el capítulo IV de la Ley 388 de 1997. A juicio del DAP, este decreto reglamentario de la Ley 388 de 1997 excede la potestad reglamentaria al establecer clases de suelo por fuera de las establecidas en la Ley, que se constituye en el límite natural del poder reglamentario del ejecutivo. El citado decreto establece claramente que bajo la figura del suelo de desarrollo restringido, existen cuatro subcategorías:
 - Los suelos suburbanos
 - Los centros poblados rurales
 - Las áreas destinadas a vivienda campestre
 - Las áreas para la localización de equipamientos

Sin embargo, según el artículo 30 de la Ley 388 de 1997, el suelo se clasifica en Urbano, Rural y de Expansión. Adicionalmente se establece la categoría de suelo de protección que atraviesa las tres clases y el suelo suburbano entendido como una subcategoría del suelo rural. Por esta razón es necesario entender que cuando el Decreto Nacional 3600 de 2007 habla de suelos de desarrollo restringido, está refiriéndose al suelo suburbano de la Ley 388 de 1997. Así para efectos de la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, el DAP propone, en armonía con la Ley 388 de 1997, una homologación de ambas normas, a partir de la cual el fenómeno de la suburbanización (del que hacen parte la vivienda campestre y las áreas para equipamientos) sea atendido bajo la subcategoría del suelo suburbano de la Ley.

En este sentido, la propuesta de reformulación del componente rural del POT de Medellín establecerá unos polígonos suburbanos al interior de los cuales estarán contenidas las áreas para vivienda campestre y para equipamientos establecidas en el Decreto Nacional, las cuales se detallarán en la norma general rural bajo el concepto de tratamientos rurales, que constituirán en otra de las innovaciones del nuevo POT.

- Las categorías de suelos de protección rural comprenden suelos tradicionalmente rurales productivos, lo que dificulta la asignación de la norma general. El Decreto 3600 de 2007, al desagregar los suelos de protección rural, establece cinco subcategorías diferenciadas:
 - Las áreas de conservación y protección ambiental

- Las áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales
- Las áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural
- Las áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios
- Las áreas de amenaza y riesgo.

A juicio del DAP, el Decreto Nacional yerra al incorporar y equiparar al suelo de protección ambiental, los suelos de producción –que tradicionalmente se habían considerado suelos rurales-. Esta disposición no solo es contradictoria, sino que su aplicación exegética desconocería las dinámicas productivas de una ruralidad metropolitana como la del Municipio de Medellín, en el cual las densidades de los suelos productivos son mucho más altas que las de los suelos de protección ambiental, sin que ello tenga que ver necesariamente con falta de mecanismos de control a la ocupación y la subdivisión predial, sino a dinámicas productivas particulares del municipio en virtud es posible entender que existan predios altamente productivos en densidades, que sin ser suburbanas, tampoco son de protección.

En consecuencia, el DAP propone a las entidades corresponsables de la concertación y aprobación del Plan, que los suelos productivos de la ruralidad de Medellín se regule e intervengan por fuera de la categoría de suelos de protección, de suerte que sea posible efectuar una asignación de norma general (tratamientos, usos y aprovechamientos) que consulte la realidad del territorio y las necesidades de la comunidad.

En cuanto a las UPR, la propuesta de reformulación del POT establece esta figura como el instrumento de planificación para la concreción del POT en áreas específicas del suelo rural, y que en la vigencia del Acuerdo 046 de 2006 se entendió bajo la figura del Plan Especial Rural -PER-. En este punto, es preciso proponer una interpretación precisa del instrumento de acuerdo a las disposiciones del Decreto 3600 de 2007 en los siguientes términos.

- **Es un instrumento de planificación de escala intermedia.** El instrumento busca desarrollar y precisar las condiciones de ordenamiento en áreas específicas del suelo rural.
- **De naturaleza complementaria.** Al igual que todos los demás instrumentos de planificación complementaria de los POT (Planes Parciales, Planes de Regularización, Planes Especiales Rurales, Planes Zonales), buscan complementar las disposiciones del POT en una escala inferior que permitan lograr un mayor nivel de detalle en la norma urbanística.
- **Tiene un alcance restringido.** Aplica para áreas específicas del suelo rural. Su aplicación se restringe sólo a aquellas áreas donde la norma general del POT no logra el nivel de detalle requerido para atender las dinámicas y expectativas de desarrollo de manera que se pueda conseguir el modelo de ocupación territorial.
- **Opera para la totalidad del suelo rural.** Esta expresión en la norma significa que la UPR puede delimitarse en cualquier subcategoría del suelo rural, ya sea este *de protección* (Áreas de conservación y protección ambiental, áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales, áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural, áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios y áreas de amenaza y riesgo) o de *desarrollo restringido* (suelos suburbanos, centros poblados rurales, áreas destinadas a vivienda campestre y áreas para la localización de equipamientos).
- No debe entenderse esta expresión en la norma como un mandato dirigido a subdividir TODO el suelo rural en UPRs; eso haría inoperante la norma urbanística del POT, pues implicaría afirmar tácitamente, que el POT no logra un nivel de detalle suficiente para el

suelo rural. Haciendo la analogía en el suelo urbano, es como si se pretendiera que los planes parciales deben formularse en cualquier tratamiento urbanístico para este tipo de suelo.

El **Decreto Nacional 4066 de 2008**, por el cual se modifican los artículos 1, 9, 10, 11, 14, 17, 18 y 19 del Decreto 3600 de 2007 y se dictan otras disposiciones, establece algunos lineamientos sobre Áreas de actividad industrial, Corredores viales suburbanos, localización de usos industriales, y especialmente, regula el Tratamiento de consolidación en baja densidad para usos industriales, normas que deben ser acogidas por el POT.

En el mismo sentido, es la revisión y ajuste incorpora las disposiciones del **Decreto 3641 de 2009**, “Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 3600 de 2007” en cuanto a la necesidad de definir la clasificación de los usos industriales, teniendo en cuenta el impacto ambiental y urbanístico que producen y estableciendo su compatibilidad respecto a los demás usos permitidos.

1.1.4.2. RESOLUCIÓN 9328 DE 2007 DE CORANTIOQUIA

La norma mediante la cual la Corporación establece las normas ambientales generales y las densidades máximas en suelo suburbano, rural, de protección y de parcelaciones para vivienda campestre, se constituye en un determinante de superior jerarquía de obligatoria incorporación a la revisión y ajuste del POT.

En cuanto al tema de las densidades máximas rurales la Resolución establece la necesidad de hacer diferencia entre la vivienda rural y las parcelaciones para vivienda campestre. Por lo anterior, en la revisión y ajuste se aplica un modelo para la determinación de densidades de vivienda rural, considerándose entre otros criterios, la zonificación de uso del suelo, las pendientes, la disponibilidad del recurso hídrico, la información catastral y el índice de ruralidad. Entre las definiciones establecidas en la Resolución se encuentran: Vivienda Rural, Parcelación para Vivienda Campestre, Suelo Rural, Suelo Suburbano y Suelos de Protección.

El establecimiento de densidades en suelo rural es determinada en la Resolución al considerar la Unidad Agrícola Familiar –en adelante UAF-, definida como:

“La empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio”.
(CONGRESO DE COLOMBIA, 1994)

Las densidades, son determinadas para cada municipio en la Resolución 041 de 1996 de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de Reforma Agraria –INCORA-. En cuanto a Densidades Máximas de Vivienda, la Resolución 9328 de 2007 de Corantioquia, las establece de la siguiente forma:

- Para el suelo suburbano y las áreas para parcelación de vivienda campestre es el máximo número de viviendas por unidad de área, medida en hectáreas (ha).
- Para el suelo rural es una vivienda por cada UAF, determinada en hectáreas por la autoridad competente.
- Para el suelo de protección es una vivienda por cada número de hectáreas.

La Resolución contempla las siguientes restricciones en cuanto a la localización y construcción de viviendas en áreas determinadas en el POT como de amenazas y riesgos:

- En las áreas que en el POT se determinen como de amenazas y riesgos no mitigables no se podrán construir viviendas.
- Las áreas que se determinen, por la autoridad competente, como de amenaza y riesgo alto, que no se les haya realizado la evaluación que determine si son mitigables o no, se considerarán como suelos de protección, y regirán las densidades establecidas en la presente Resolución para el suelo de protección.

En todo caso, previo a la construcción de las viviendas en estas zonas se elaborarán estudios de detalle y se ejecutarán las medidas de mitigación que se requieran. La Resolución se constituye en una herramienta para desarrollar propuestas relativas al control y densificación, según la norma, en las diferentes clasificaciones de suelo teniendo en cuenta las características de hábitat de la población.

Con respecto a esta norma, la propuesta de reformulación del POT para del diagnóstico territorial realizado por los PEOC y convalidado para la revisión y ajuste, en virtud del cual las densidades rurales establecidas en la citada norma, no solo se encuentran actualmente rebasadas, sino que también lo estaban para el año 2007, en el cual se expidió la resolución.

En este sentido, y asumiendo la planificación del territorio rural de Medellín es una tarea concertada entre el Municipio, las comunidades y la Autoridad Ambiental, la presente revisión y ajuste propondrá una asignación de densidades rurales que consulte no solo la realidad del Municipio, sino además su carácter de centro metropolitano, lo que implica una asignación diferenciada de norma general que permita disminuir los niveles de informalidad en la ocupación del suelo y facilite las tareas de control y aplicación de la norma.

Teniendo en cuenta que la norma de Corantioquia no establece densidades para centros poblados, la propuesta de reformulación del POT contendrá una propuesta que será sometida a la aprobación de la Autoridad Ambiental.

1.1.5. DECRETOS REGLAMENTARIOS

La revisión y ajuste del POT, particularmente de los componentes general y urbano, tiene como referentes y determinantes normativos, los Decretos Nacionales 879 y 1504 de 1998, 1469 de 2010, entre otras disposiciones normativas que regulan temas puntuales desde el ámbito nacional.

1.1.5.1. DECRETO NACIONAL 879 DE 1998

Una vez expedida la Ley 388 de 1997, correspondía al ejecutivo reglamentar los contenidos mínimos de los POT que debían expedir los municipios durante los 18 meses siguientes a la entrada en vigencia de la Ley (a más tardar el 24 de enero de 1999). En este sentido, la norma debe interpretarse y aplicarse conjuntamente con la ley objeto de reglamentación como un solo cuerpo legislativo.

Esta disposición marca una ruta procedimental para la adopción de los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial. Establece además los contenidos mínimos de acuerdo a la tipología de Plan y establece algunas disposiciones para la revisión y ajuste ordinario del instrumento.

En cuanto a los aspectos relevantes de la norma para el Ordenamiento y la Planeación Urbano-Regional, se destacan los siguientes;

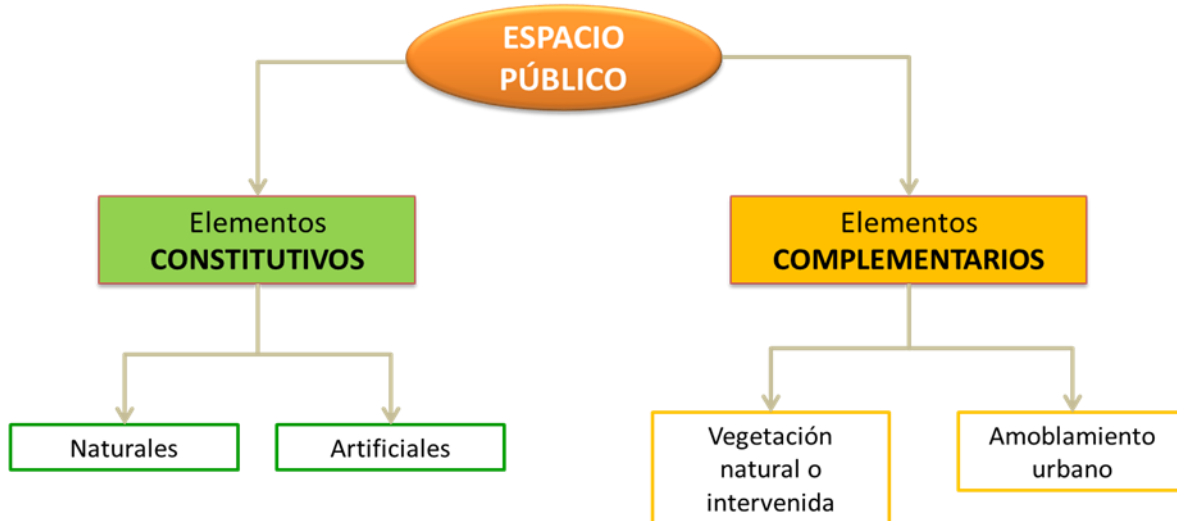
- **Prioridades del ordenamiento.** El Decreto establece que en la definición del ordenamiento territorial, se tendrán en cuenta las prioridades del plan de desarrollo del municipio o distrito y los determinantes establecidos en normas de superior jerarquía que son: Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales; Las políticas y normas sobre conservación y uso de las áreas e inmuebles que son patrimonio cultural; 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 y los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano en cuanto sean aplicables.
- **Componentes de los Planes de Ordenamiento.** Los planes de ordenamiento territorial deberán contemplar tres componentes: El componente general, constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo; El componente urbano, constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano; y el componente rural, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.
- **Vigencia del plan de ordenamiento territorial.** Establece la norma que el plan de ordenamiento territorial tendrá una vigencia mínima equivalente a tres (3) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales. Los POT deben señalar la vigencia de sus componentes y contenidos distinguiendo los de largo plazo con una vigencia mínima equivalente a tres (3) periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, los del mediano plazo con una vigencia mínima de dos (2) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales y los de corto plazo, cuya vigencia mínima será de un (1) período constitucional de las administraciones municipales y distritales.
- **Componentes y contenidos mínimos.** La norma establece los contenidos mínimos de cada componente, según se trate de un Plan, un Plan Básico o un Esquema de Ordenamiento Territorial.
- **Documentos del Plan.** La norma establece que los resultados del proceso de planificación del ordenamiento territorial se consignarán en los siguientes documentos, que formarán parte integrante del Plan: 1. Documento técnico de soporte; 2. Documento resumen, y 3. Acuerdo que adopta el Plan.
- **Fases de formulación.** El Decreto establece las líneas generales de la metodología para formulación de los planes de ordenamiento, estableciendo las etapas de diagnóstico, formulación, instrumentos de implementación y seguimiento.

1.1.5.2. DECRETO NACIONAL 1504 DE 1998

Desde la adopción de la Ley 9 de 1989, uno de los temas centrales del desarrollo territorial a través de los instrumentos de planificación, tiene que ver con el Espacio Público. Actualmente, el sistema de espacio público natural y artificial se ha constituido en el elemento estructurante por definición. De su adecuada regulación, depende en buena medida el éxito del modelo de ocupación diseñado para cada territorio, pues el reconocimiento de la estructura natural y artificial sobre la cual está construida la ciudad, es la base para un adecuado conocimiento del territorio y la toma de decisiones.

En aplicación de esta norma, el espacio público es el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes. La reglamentación parte de una división del espacio público en componentes, así:

Figura 2. Sistema de Espacio Público en los Planes de Ordenamiento Territorial.



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, 2013.

Esta norma debe leerse e interpretarse como un solo cuerpo normativo, con las Leyes que reglamenta, pues su validez se deriva de la correspondencia de contenidos y fines en ellas contenida.

Entre los aspectos relevantes de la norma para el Ordenamiento y la Planeación Urbano-Regional se destacan los siguientes:

- **En los Planes de Ordenamiento Territorial.** Establece la norma que el espacio público en los POT es el elemento articulador y estructurante fundamental del espacio en la ciudad, así como el regulador de las condiciones ambientales de la misma, y por lo tanto se constituye en uno de los principales elementos estructurales. En los POT debe incorporarse los siguientes elementos de acuerdo con el componente establecido:
- **En el componente general.** Debe incluirse la conformación del inventario general de los elementos constitutivos del espacio público en el área rural en el nivel estructural o de influencia general en el municipio o distrito. La definición del sistema rural regional de espacio público y de los elementos de interacción y enlace entre el espacio público urbano y rural y la definición de estrategias para su preservación y mantenimiento.
En el programa de ejecución se deben incorporar las definiciones con carácter obligatorio de las actuaciones sobre el espacio público en los términos establecidos en el artículo 7° del Decreto 879 de 1998.
- **Déficit de espacio público.** El déficit cualitativo está definido por las condiciones inadecuadas para el uso, goce y disfrute de los elementos del espacio público que satisfacen necesidades colectivas por parte de los residentes y visitantes del territorio, con especial énfasis en las situaciones de inaccesibilidad debido a condiciones de deterioro, inseguridad o imposibilidad física de acceso, cuando éste se requiere, y al desequilibrio

generado por las condiciones de localización de los elementos con relación a la ubicación de la población que los disfruta. Se considera como índice mínimo de espacio público efectivo, para ser obtenido por las áreas urbanas de los municipios y distritos dentro de las metas y programas del largo plazo establecidos por el POT, un mínimo de quince (15m²) metros cuadrados y por habitante, para ser alcanzado durante la vigencia del plan respectivo.

1.1.5.3. DECRETO NACIONAL 1469 DE 2010.

Este Decreto, por el cual se reglamentan 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, se constituye en el marco general para todos los procesos de licenciamiento en Colombia. Este decreto reglamenta la Ley 388 de 1997, artículo 99, que estableció la competencia del Gobierno Nacional para establecer los documentos que deben acompañar las solicitudes de licencia y la vigencia de las licencias, teniendo en cuenta el tipo de actuación y la clasificación del suelo donde se ubique el inmueble. Antes de esta norma, el ejecutivo había expedido los Decretos 1052 de 1998, 1600 de 2005, 097 de 2006 y 564 de 2006 mediante los cuales se reglamentaron 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, entre otros asuntos.

Esta norma busca recoger y armonizar en un solo cuerpo normativo las disposiciones vigentes relativas al licenciamiento urbanístico, al reconocimiento de edificaciones y a la función pública que desempeñan los curadores urbanos, con el fin evitar la dispersión y la proliferación normativa, dotar de seguridad jurídica a los destinatarios de la norma y mejorar la gestión pública asociada al estudio y trámite de expedición de licencias urbanísticas.

La licencia urbanística en Colombia se constituye en la manifestación final de voluntad del Estado que concreta el régimen jurídico de la propiedad en el marco de un ejercicio limitado por normas de Derecho Urbanístico, el cual a su vez se encuentra estructurado a partir de un marco general de principios de rango constitucional que desarrollan los postulados del Estado Social de Derecho, pues definen un régimen general de competencias para la satisfacción de necesidades colectivas y derechos sociales que priman sobre los intereses meramente individualistas.

En este sentido, el proceso de licenciamiento en Colombia enmarcado en la norma nacional, se entiende como un conjunto de actividades administrativas, técnicas y jurídicas que permiten la adecuada aplicación e interpretación de la norma urbanística surgida de la planificación y el ordenamiento territorial entendidos como una función pública que permite materializar la función social de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, la participación en plusvalías y el reparto equitativo de cargas y beneficios derivados del desarrollo territorial.

La licencia urbanística es entonces el acto jurídico que permite tránsito de la mera expectativa de desarrollo y ejercicio de la propiedad en un predio, hacia un derecho adquirido referido a la posibilidad del titular de hacer uso de un aprovechamiento urbanístico o constructivo establecido en el POT y la norma que lo complementa.

Pero en este tránsito debe mediar necesariamente un análisis sistemático de la norma urbanística que inicia con la revisión de los principios generales del derecho urbano contenidos en la constitución y el conjunto de garantías individuales y colectivas asociadas al Derecho a la Ciudad. Así, es en el licenciamiento en el que deben concretarse los postulados de función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general y reparto equitativo de cargas y beneficios, que

por su abstracción, requieren de un ejercicio de encuadre normativo que le corresponde al operador jurídico, en este caso, curador urbano o secretario de planeación municipal.

En el proceso de otorgamiento de una licencia urbanística, en cualquiera de sus modalidades, el operador jurídico encargado, debe iniciar un análisis normativo que parte de la Constitución Política de 1991, continúa con las demás normas del bloque de constitucionalidad, para continuar, en relación de prevalencia, con la norma urbanística municipal contenida en el POT y las demás normas que lo reglamentan y complementan.

Sin embargo, la evaluación de la implementación del POT al nivel del proceso de licenciamiento ha evidenciado que la aplicación de la norma no está obedeciendo a un análisis sistémico y teleológico de la norma urbanística. Prueba de ello ha sido el otorgamiento indiscriminado de licencias para proyectos VIP en la ciudad o el otorgamiento de licencias bajo la figura de los Planteamientos Urbanísticos Generales –en adelante PUG- que, en muchas ocasiones constituyen una vulneración a las normas del modelo de ocupación de la Ciudad. A juicio del DAP, la flexibilidad de la norma municipal no alude a la posibilidad de interpretarla de manera diferenciada e inequitativa, sino a la necesidad de considerar en su aplicación las normas de prevalentes y de superior jerarquía contenidas en la constitución y en el mismo POT. Es por ello que uno de los principios rectores del nuevo POT de la Ciudad es la consideración del Plan como un pacto social de obligatorio cumplimiento para todos los actores y operadores jurídicos.

Es por ello además, que durante el proceso de revisión y ajuste del POT, se ha considerado pertinente someter a consideración del Concejo Municipal la reglamentación de figuras como el recibo de obras y los PUG, en la intención de establecer mayores controladores a la expedición de licencias y la actividad inmobiliaria en la Ciudad. Ello además bajo la consideración del Decreto 1469 de 2010, como un marco normativo general para el país que no excluye la posibilidad y competencia de los municipios para que en ejercicio de su autonomía, reglamenten materias no previstas en él.

1.1.5.4. OTRAS DISPOSICIONES

La revisión y ajuste del POT debe además vincular las siguientes disposiciones:

- **Decreto – Ley 151 de 1998.** Por el cual se dictan reglas relativas a los mecanismos que hacen viable la compensación en tratamiento de conservación mediante la transferencia de derechos de construcción y desarrollo.

El artículo 50 de la Ley 388 de 1997, estableció la transferencia de derechos de construcción y la venta de derechos de construcción como uno de los instrumentos compensatorios y de financiación del desarrollo urbano. Para ello, esta norma permitió que los planes de ordenamiento o los planes parciales que los desarrollen pueden determinar los índices de edificabilidad relacionados con los inmuebles que formen parte de unidades de actuación o localizados en determinadas áreas o zonas del suelo urbano, para su convertibilidad en derechos de construcción y desarrollo, que posteriormente pueden ser utilizados como mecanismo de compensación a propietarios de inmuebles en tratamiento de conservación, ya sea patrimonial o ambiental.

Esta misma norma confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la ley, para que dictara las reglas relativas a los mecanismos que hagan viable la compensación mediante la transferencia de construcción y desarrollo. En ejercicio de tales facultades se expidió el Decreto Ley 151 de 1998.

- **Decreto 2372 de 2010.** Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones. Esta norma reglamenta la Ley 99 de 1993, que consagró dentro de los principios generales que debe seguir la política ambiental colombiana, definidos en su artículo 1°, que la biodiversidad por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad debe ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible, precisando además las competencias a cargo de las autoridades ambientales para la reserva, declaración y administración de distintas figuras de manejo y protección de los recursos naturales reguladas por el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y sus reglamentos, y para las creadas por esa misma ley.
- **Ley 1228 de 2008.** Esta ley, por la cual se determinan las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, para las carreteras del sistema vial nacional, se crea el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras y se dictan otras disposiciones, dispuso que las vías que conforman la Red Vial Nacional se denominan arteriales o de primer orden, intermunicipales o de segundo orden y veredales o de tercer orden. Estas categorías pueden corresponder a carreteras a cargo de la Nación, los departamentos, los distritos especiales y los municipios. Estas franjas de retiro o áreas de exclusión se han establecido con la finalidad de facilitar la ampliación de la infraestructura vial nacional, minimizando los costos de los procesos de adquisición de fajas y pagos de indemnizaciones por obras debidamente autorizadas por las entidades encargadas del licenciamiento urbanístico en los municipios. Esta norma es un determinante de superior jerarquía del ordenamiento, en aplicación de las disposiciones del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, el cual estableció que hacen parte de esta categoría de normas, las relativas al señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.
- **Decreto 075 de 2013.** La norma busca reglamentar las disposiciones de la Ley 9 de 1989, modificada por el artículo 91 de la Ley 388 de 1997 y de la Ley 1450 de 2001 que han establecido las definiciones de vivienda de interés social. El decreto en comento parte del supuesto de que las exigencias y porcentajes de suelo útil en materia de programas y proyectos de Vivienda de Interés Social y de Interés Social Prioritaria deben quedar definidos explícitamente en los POT, sin embargo, el Decreto define la exigibilidad de obligaciones en materia de vivienda de interés social para efectos del respectivo licenciamiento, afirmando que las autoridades encargadas de su expedición solo pueden exigir el cumplimiento los requisitos previstos en las normas nacionales contenidas en la ley y sus decretos reglamentarios, lo cual a juicio del DAP, desconoce la autonomía territorial municipal, pues la norma municipal contenida en los POT, también vinculan a autoridades de planeación y curadores para la expedición de licencias.
Con respecto a la obligación de VIS, es preciso aclarar que inicialmente, con la Ley 388 de 1997, la calificación y localización de los terrenos para la construcción de viviendas de interés social deben estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial. Cada POT, para efectos de incorporar suelo de expansión urbana, debe determinar los porcentajes del nuevo suelo que deberán destinarse al desarrollo de programas de vivienda de interés social. Igual previsión habrán de contener los planes parciales para programas de renovación urbana.

Actualmente, con la Ley 1537 de 2012, esta obligación de desarrollar Programas de Vivienda de Interés Prioritario –VIP-, se extiende a todos los planes parciales con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana y también a las normas urbanísticas que reglamenten la urbanización de suelos urbanos sin plan parcial, salvo cuando se trate de usos industriales, dotacionales o institucionales. Según la misma ley, artículo 46, esta obligación no puede ser inferior al 20% del área útil residencial.

Sin embargo, el Decreto en comento, artículo 3 estableció que solo se exigirá el cumplimiento de porcentajes de suelo destinados al desarrollo de programas VIP - VIS a los predios a los que el POT les asigne los tratamientos de desarrollo y de renovación urbana, éste último en la modalidad de redesarrollo en suelos urbanos que deban urbanizarse nuevamente mediante planes parciales. El artículo 8 del decreto, establece que el valor de la vivienda de interés social que se podrá desarrollar en los suelos de renovación es la prevista en los párrafos 1 y 2 del artículo 117 de la Ley 1450 de 2011, y su cumplimiento solo se hará exigible en proyectos de redesarrollo previstos en los respectivos planes parciales para programas de renovación urbana.

Así las cosas, tanto la Ley 1537 como el Decreto 075 de 2013, si bien buscan fomentar el desarrollo de VIP en suelo con tratamiento de desarrollo y renovación urbana, SOLO la reglamentan, desde la perspectiva de una carga del proceso de urbanización, con o sin plan parcial, en suelos con tratamiento de Desarrollo, y para los suelos de renovación en la modalidad de redesarrollo.

Con respecto a este Decreto, y teniendo en cuenta que uno de los principales obstáculos para la implementación del modelo de ocupación basado en el crecimiento hacia adentro, ha sido la proliferación de falsas soluciones habitacionales VIP en la ciudad, la propuesta de reformulación del POT establecerá unos porcentajes mínimos de Vivienda de Interés Social y de Vivienda de Interés prioritario, para los procesos de Renovación Urbana, en el primer caso ésta destinación se considera como la exigencia de un producto inmobiliario de menor valor, pero con opción de generar rentabilidades moderadas, por tanto no se considera una carga urbanística, en el segundo caso la obligación de ofrecer VIP se considera una carga urbanística que se tendrá en cuenta en la contabilidad general del sistema de reparto que diseñe cada macroproyecto. Esta carga es factible de asumir en combinación con las demás destinaciones comerciales, de servicios, productivas y de vivienda libre, que se habilitan en estos territorios. Será también factible para cumplir con esta carga recurrir a la compra de títulos representativos que expida el municipio.

1.2. MODALIDAD DE REVISIÓN

1.2.1. VIGENCIA Y REVISIONES DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN

El POT se adoptó mediante el Acuerdo Municipal 062 de 1999, publicado en la gaceta oficial N° 1158 del 30 de diciembre de 1999. Con el Acuerdo Municipal 023 de 2000 se reglamentaron y adoptaron las fichas resumen de normativa urbana y rural para Medellín.

El artículo 304 del Acuerdo 062 de 1999, determinó la vigencia de los contenidos del plan. Al componente de largo plazo, le determinó una vigencia hasta el año 2009, al de mediano plazo hasta el año 2006 y el de corto plazo hasta el año 2003. Estos plazos se amplían en virtud de la

modificación a 4 años de los periodos constitucionales (Acto legislativo 02 de 2002, artículo 314 C.P: corto plazo: 2003, mediano plazo: 2007, y largo plazo: 2011).

El Acuerdo Municipal 046 de 2006, revisó y ajustó los componentes y contenidos de mediano y corto plazo del POT y establece en su artículo 509 las disposiciones que continúan vigentes, las derogadas, las incorporadas y las normas nuevas al POT.

En consecuencia, se debe interpretar que el POT ha sido revisado en sus contenidos y componentes de mediano y corto plazo, referido a normas urbanísticas generales urbanas y rurales, y a los programas y proyectos respectivos; a la fecha, no se ha efectuado la revisión del componente estructurante o de largo plazo. Es de anotar expresamente, que la Administración quedó facultada para solicitar la revisión de algunos temas específicos, sin estar condicionado o sujeto a términos, o facultades *pro tēmpore*.

1.2.2. MARCO NORMATIVO DE LAS REVISIONES ORDINARIAS

A partir del análisis de la Ley 388 de 1997 y de la normatividad que la complementa y desarrolla (Ley 902 de 2004 y Decreto 4002 de 2004), la revisión y ajuste de los POT se entiende como un proceso prevalentemente técnico, administrativo y jurídico, a través del cual los municipios pueden actualizar y ajustar los contenidos del POT a las dinámicas territoriales y a las realidades socio-espaciales del municipio, en la intención de favorecer la implementación de un modelo de desarrollo territorial e imaginario de la ciudad futura, que garantice una mayor calidad de vida para sus habitantes y el goce de los derechos constitucionales.

En el caso de Medellín, el POT puede someterse a la revisión ordinaria de largo plazo o a la modificación excepcional de normas urbanísticas. El marco normativo de estos procesos es el siguiente:

1.2.2.1. REVISIÓN ORDINARIA DE LARGO PLAZO

El artículo 28 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2 de la Ley 902 de 2004, que establece la vigencia y revisión de los planes de ordenamiento territorial, prescribe que cada instrumento de planificación debe definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión. En este sentido, las normas en comentario sólo establecen unos parámetros generales para que cada Acuerdo que adopte el respectivo POT, establezca el régimen legal de vigencia de sus contenidos. De esta manera, se establece la Revisión Ordinaria de Largo Plazo.

Esta modalidad de revisión alude a la posibilidad de ajustar las disposiciones del contenido estructural del POT, el cual tiene una vigencia de largo plazo, que corresponde a tres (3) periodos constitucionales de las administraciones municipales, teniendo cuidado en todo caso, que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones. Dispone además lo siguiente: "(...) No obstante lo anterior, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado."

Y finalmente indica que la revisión y ajuste en cada uno de los componentes puede hacerse una vez vencido el período constitucional inmediatamente anterior.

Determina por último que en estas revisiones, se deben evaluar los avances o retrocesos, y proyectar nuevos programas para el reordenamiento de los usos de servicios de alto impacto referidos a la prostitución y su incompatibilidad con usos residenciales y dotacionales educativos.

1.2.2.2. PROCEDIMIENTO

En virtud de la legislación aplicable a la materia, la revisión ordinaria de largo plazo debe someterse al mismo procedimiento previsto para su aprobación. De manera especial se señala que dichas iniciativas deberán 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.

En ese sentido deberá verificarse:

- El inicio del trámite para la formulación dentro de los seis (6) meses anteriores al vencimiento de la vigencia del POT.
- Se haya emprendido su revisión al inicio de la respectiva administración.

Se prosigue con el proceso de revisión que como se indicó, es un proceso prevalentemente técnico, administrativo y jurídico, reglado, que comporta varias fases o etapas para su adopción dispuestas en los artículos 24, 25, 26 y 28 de la Ley 388 de 1997.

1. Presentación al Consejo de Gobierno.
2. Concertación y Consulta Ciudadana.
3. Concepto de Autoridades Ambientales: Área Metropolitana del Valle de Aburrá –en adelante AMVA- y Corantioquia.
4. Junta Metropolitana.
5. Consejo Territorial de Planeación –en adelante CTP-.

Durante este período, se solicitan opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales, se realizan convocatorias públicas para la discusión del plan, audiencias con JAL, en medios de comunicación para la ciudadanía en general, entidades gremiales, ecológicas, cívicas, comunitaria, mecanismos de participación comunal (artículo22).

1. Recoger observaciones, evaluarlas.
2. Radicación ante el Concejo Municipal
3. Adopción.

1.2.2.3. OPORTUNIDAD

Las normas analizadas son claras en señalar que la oportunidad legal de revisar y ajustar las normas del respectivo POT debe coincidir con el vencimiento de los plazos respectivos y el inicio de un período constitucional de Administración Municipal, de acuerdo a lo establecido en el Acuerdo que adopta el instrumento.

Tal como se expuso en el numeral primero de este escrito y de acuerdo con lo previsto en el artículo 304 del Acuerdo 62 de 1999, que determinó la vigencia de los contenidos del plan, la vigencia de los contenidos de largo plazo del POT culminó en el año 2011, en consonancia con lo dispuesto por el Acto Legislativo 02 de 2002.

Ahora bien, es presupuesto indispensable no solo el vencimiento de los contenidos de largo plazo, sino además que se avoque el proceso de la revisión, o sea, se inicie el trámite para la formulación

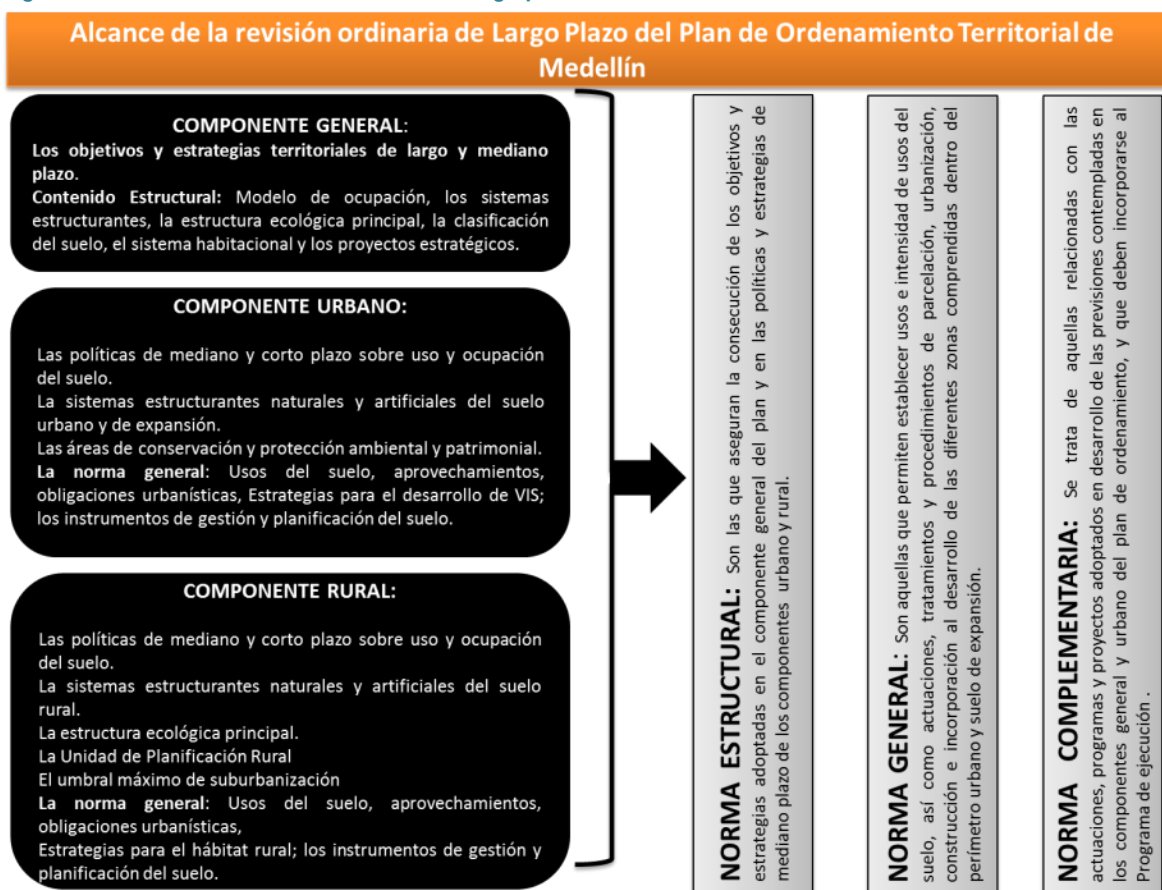
de un nuevo plan o ajuste dentro de los seis (6) meses anteriores al vencimiento de la vigencia (artículo 23 Ley 388 de 1997), presupuesto que se cumplió en la administración del Alcalde Alonso Salazar.

Adicionalmente, determina la Ley que la revisión del contenido estructural pueda hacerse teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones (Artículo 28 Ley 388 de 1997 modificado por el artículo 2 de la Ley 902 de 2004).

1.2.2.4. ALCANCE

En el marco de la Revisión Ordinaria de Largo Plazo, el ajuste de los contenidos del plan debe aludir a los tres componentes: general, urbano y rural, en todos sus contenidos normativos, es decir: norma estructural, general y complementaria, como se expone en el gráfico siguiente:

Figura 3. Alcance de la revisión ordinaria de largo plazo.



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, 2013.

1.2.2.5. RADICACIÓN ANTE EL CONCEJO MUNICIPAL

El Proyecto de Acuerdo que adopta el POT es de iniciativa del Alcalde Municipal y puede ser radicado en cualquiera de los períodos legales ordinarios en los cuales sesiona el Concejo Municipal, siempre y cuando cumpla con los presupuestos establecidos en la Ley 388 de 1997, modificada por la Ley 902 de 2004.

El artículo 25 de la Ley 388 de 1997 establece que:

“El proyecto de plan de ordenamiento territorial, como documento consolidado después de surtir la etapa de la participación democrática y de la concertación interinstitucional de que trata el artículo precedente, **será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación.** En el evento de que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración”

Teniendo en cuenta lo anterior, para el caso de la revisión ordinaria de largo plazo del Plan, de acuerdo con la reglamentación examinada, ésta se encuentra en el 2° año del período constitucional del Alcalde y de conformidad con los periodos ordinarios que tiene establecido el Concejo Municipal, además del término de tres (3) meses que establece el Decreto 4002 de 2004 para la adopción del Plan.

1.2.3. DETERMINANTES NORMATIVOS POR EJES TEMÁTICOS

A continuación, se listan los determinantes normativos identificados y a ser tenidos en cuenta por cada eje temático, en el presente proceso de revisión y ajuste al POT:

Tabla 3. Determinantes Normativos por ejes temáticos.

GRUPO	EJE TEMÁTICO	DETERMINANTES NORMATIVOS
DINÁMICAS TRANSVERSALES	MARCO ESTRATÉGICO DE ORDENAMIENTO	<p>ACUERDO MET. 15 DE 2006. DMOT ACUERDO MET. 13 DE 2011. SISTEMAS ESTRUCTURANTES. BIO-2030 ACUERDO MET. 02 DE 2007 Y RES. CORANTIOQUIA No y 10347. POMCA LEY 1454 DE 2012. LOOT- LEY 1551 de 2012. Régimen Municipal LEY 1523 de 2012. Política Nacional de Gestión del Riesgo LEY 1450 de 2011 - Plan Nacional de Desarrollo ACUERDO MET. 040 de 2007 Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2008-2020 - PIDM</p>
	DINÁMICAS POBLACIONALES	<p>DECRETO NAL. 4100 de 2011. Sistema Nacional de Derechos Humanos LEY 1454 de 2011 Organica de Ordenamiento Territorial-LOOT LEY 1551 de 2012 Normas para modernizar la organización y Funcionamiento de los municipios LEY 1098 de 2005 Código de infancia y adolescencia LEY 1190 de 2008 promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia LEY 1450 de 2011 Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 LEYES 823 de 2003 Y 1232/08 Garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades de las mujeres. ORDENANZA 25 de 2009 Política pública para la protección de la infancia y la adolescencia en el Departamento de Antioquia ACUERDO METROPOLITANO 40 de 2007 Plan Integral de Desarrollo metropolitano 2008 – 2020 ACUERDO MPAL. 049 DE 2007 política pública municipal para la prevención del desplazamiento forzado y la protección, reconocimiento y reparación de los derechos de la población afectada ACUERDO MPAL. 84 DE 2006 Política pública de protección y atención integral a la infancia</p>

GRUPO	EJE TEMÁTICO	DETERMINANTES NORMATIVOS
	GESTIÓN DEL RIESGO Y CAMBIO CLIMÁTICO	<p>LEY 1523 de 2012. Gestión del Riesgo</p> <p>DECRETO LEY 019 DE 2012. Incorporación de la Gestión del Riesgo.</p> <p>DECRETO NAL 93 de 1998 Adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (PNPAD)</p> <p>LEY 1450 DE 2010. Plan Nacional de Desarrollo</p> <p>ACUERDO MET. 018 de 2001. Gestión, prevención y manejo de riesgos y amenazas.</p> <p>ACUERDO MET. 02 DE 2007 Y RES. CORANTIOQUIA No y 10347. POMCA</p> <p>ACUERDO MET. 09 de 2012. Lineamientos para la elaboración de los estudios de detalle.</p>
	DESARROLLO ECONÓMICO	<p>ACUERDO MPAL. 67 de 2010: Mejoramiento de los Entornos de Negocios-Incentivos tributarios.</p> <p>ACUERDO MPAL. 55 de 2011: Desarrollo empresarial y Competitividad.</p> <p>ACUERDO MPAL. 49 de 2010. Asociación con RUTA N.</p> <p>ACUERDO MPAL. 87 de 2010. Medellín Ciudad Clúster.</p> <p>ACUERDO MPAL. 339 del 2011: Política Pública de Cooperación Internacional para el Desarrollo.</p> <p>ACUERDO MPAL. 16 DE 2007 Política de Desarrollo rural</p>
ATRIBUTOS TERRITORIALES	ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL	<p>DECRETO LEY 2811 DE 1974. Código de los Recursos Naturales</p> <p>LEY 99 DE 1993. Sistema Nacional Ambiental</p> <p>DECRETO 2372 DE 2010. SINAP</p> <p>DECRETO NAL. 3600 DE 2006. Componente Rural POT.</p> <p>Acuerdo CORANTIOQUIA No. 327 de 2007. DMI</p> <p>ACUERDO MET. 02 DE 2007 Y RES. CORANTIOQUIA No y 10347. POMCA</p> <p>RESOLUCIÓN 1510 de 2010 Reserva NARE</p> <p>RESOL. MET. 857 de 2011, área protegida del Cerro la Asomadera.</p> <p>RESOL. MET. 510 de 2009, área protegida del cerro el Volador</p> <p>RESOL. MET. 511 de 2009, área protegida del Cerro Nutibara</p> <p>RESOL. CORANTIOQUIA 15866 DE 2011. Unidad Mínima de Actuación Reserva Nare.</p> <p>ACUERDO MPAL. 023 DE 2009. PEPP Medellín.</p>
	SISTEMA DE PATRIMONIO	<p>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991. Artículos 7, 8, 63, 67, 70, 71, 72, 79, 80, 82, 88, 95, 332, 333 y 334.</p> <p>LEY 397 DE 1997. Ley General de Cultura</p> <p>LEY 1185 DE 2008. Modificación a Ley 397</p> <p>DECRETO NAL. 763 DE 2009. Reglamenta Ley 1185</p> <p>DECRETO DEPTAL 2512 DE 2008. Consejo de Patrimonio Cultural del Departamento de Antioquia.</p> <p>DECRETO NAL 1313 DE 2008. Consejo Nacional de Patrimonio Cultural.</p> <p>DECRETO NAL 833 DE 2002. Patrimonio Arqueológico.</p> <p>RESOL. MINCULTURA. No. 983 de 2010. Conformación LICBIC</p> <p>RESOLUCIÓN 0983 DE 2010. Patrimonio Material</p> <p>ACUERDO MPAL. 023 DE 2009. PEPP Medellín</p>
	SISTEMA DE ESPACIO PÚBLICO DE ESPARCIMIENTO Y DE ENCUENTRO	<p>DECRETO NAL. 1504 DE 1998. Espacio Público en los POT</p> <p>ACUERDO MET. 16 de 2006. PMEJVU</p> <p>ACUERDO MET. 02 DE 2007. POMCA</p> <p>ACUERDO MET. 13 DE 2011. SISTEMAS ESTRUCTURANTES. BIO-2030</p>
	SISTEMA DE EQUIPAMIENTOS	<p>DECRETOS MPAL. 409 DE 2007 Y 1521 DE 2008. Norma Específica.</p> <p>DECRETO NAL.1538 de 2005. Accesibilidad al espacio público.</p>

GRUPO	EJE TEMÁTICO	DETERMINANTES NORMATIVOS
	SISTEMA DE MOVILIDAD	<p>LEY 1083 DE 2006. Planes de Movilidad LEY 105 de 1993. Ley de Transporte LEY 1228 DE 2008. Áreas de Exclusión Sistema Vial LEY 769 de 2002. Código Nacional de Tránsito Terrestre DECRETO NAL. 798 de 2010. Vivienda, Espacio Pco y Equipamientos en Plan de Movilidad DECRETO NAL. 2976 del 2010. Reglamenta Ley 1228 DECRETO NAL. 3109 de 1997. Servicio de Transporte. DECRETO NAL. 1660 de 2003. Accesibilidad a los modos de transporte DECRETO NAL. 1072 de 2004. Servicio Público de Transporte por Cable</p>
	SISTEMA DE SERVICIOS PÚBLICOS	<p>LEY 142 DE 1994. Servicios Públicos. LEY 1506 DE 2012. Servicios Públicos Situaciones de desastre DECRETO NAL. 3600 DE 2006. Categorías del Suelo de Protección. DECRETO NAL. 838 DE 2005. Definición de sitios para la disposición final de residuos DECRETO NAL. 3930 de 2010. Recurso Agua RESOLUCIONES MINAMBIENTE. 1433 de 2004 y 2145 de 2005. Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV)</p>
	SISTEMA DE CENTRALIDADES	<p>DECRETOS MPAL. 409 DE 2007 Y 1521 DE 2008. Norma Específica. ACUERDO MPAL 016 DE 2007. Distrito Rural</p>
	USOS DEL SUELO	<p>DECRETO NAL. 4002 DE 2004. Actividades de Alto impacto. DECRETO MPAL. 342 de 2007. Vivienda Campestre. DECRETO NAL. 4066 DE 2008. Áreas de actividad industrial, Corredores viales suburbanos, localización de usos industriales DECRETO NAL. 3641 de 2009. Usos industriales en suelo rural</p>
	VIVIENDA Y HÁBITAT	<p>LEY 3 DE 1991. Sistema Nacional de Vivienda de IS. LEY 400 DE 1994 y LEY 1229 de 2008. Sismo resistencia. DECRETO NAL. 798 de 2010. Vivienda, Espacio Pco y Equipamientos en Plan de Movilidad LEY 1469 de 2011 y DECRETOS NAL. 4821 de 2010 Y 1310 DE 2012. Suelo Urbanizable - Macro proyectos LEY 1537 DE 2012. Política Nacional de Vivienda. LEY 1450 de 2011 - Plan Nacional de Desarrollo DECRETO NAL. 075 DE 2013. Porcentajes VIS en Planes Parciales DECRETO MPAL. 811 DE 2012. Requerimientos Mínimos VIS-VIP DECRETO MPAL. 543 de 2013. Compensaciones por enajenación voluntaria. DECRETO MPAL. 342 de 2007. Vivienda Campestre. DECRETO NAL. 564 DE 2004. Planes de Legalización y Regularización Urbanística. DECRETO NAL. 1490 dde 2011. PIDU. RESOLUCIÓN CORANTIQUEIA. No. 9328 de 2009. Densidades Rurales.</p>
NORMA GENERAL	TRATAMIENTOS/INTERVENCIONES	<p>DECRETO MPAL. 342 de 2007. Vivienda Campestre DECRETO NAL. 4066 DE 2008. Consolidación de baja densidad en suelo rural DECRETO LEY 151 DE 1998 y DECRETO NAL. 1337 de 2002. Compensaciones en tratamientos de conservación. DECRETO NAL. 4065 DE 2008. Actuaciones sin Plan Parcial.</p>
	APROVECHAMIENTOS/OBLIGACIONES	<p>RESOLUCIÓN CORANTIQUEIA. No. 9328 de 2009. Densidades Rurales. DECRETOS MPAL. 409 DE 2007 Y 1521 DE 2008. Norma Específica. DECRETO MPAL. 351 de 2007. Ámbitos de Reparto.</p>

GRUPO	EJE TEMÁTICO	DETERMINANTES NORMATIVOS
	INSTRUMENTOS DE GESTIÓN TERRITORIAL	<p>LEY 9 DE 1989: Enajenación Voluntaria, Expropiación, Declaratoria de Utilidad Pública, Afectación por obra pública, Bancos de Tierras.</p> <p>LEY 388 DE 1997. Marco General de los Instrumentos de Gestión.</p> <p>DECRETO LEY 151 DE 1998 y DECRETO NAL. 1337 de 2002. Compensaciones en tratamientos de conservación.</p> <p>DECRETO NAL. 1420 DE 1998. Avalúos.</p> <p>DECRETO LEY 019 DE 2012. Trámite de Planes Parciales</p> <p>DECRETOS NAL. 2181 de 2006 y 1478 de 2013. Trámite de Planes Parciales</p> <p>DECRETO NAL. 564 DE 2004. Planes de Legalización y Regularización Urbanística.</p> <p>DECRETO NAL. 4065 DE 2008. Actuaciones sin Plan Parcial.</p> <p>DECRETO NAL. 2729 de 2012. Anuncio de proyectos.</p> <p>DECRETO NAL. 199 de 2013. Expropiación a favor de terceros.</p> <p>DECRETO MPAL. 351 de 2007. Ámbitos de Reparto.</p> <p>DECRETO MPAL. 543 de 2013. Compensaciones por enajenación voluntaria.</p> <p>DECRETO NAL. 1788/2004. Plusvalía.</p>

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, 2013.

2. CONTEXTO GENERAL

2.1. CONTEXTO POLÍTICO

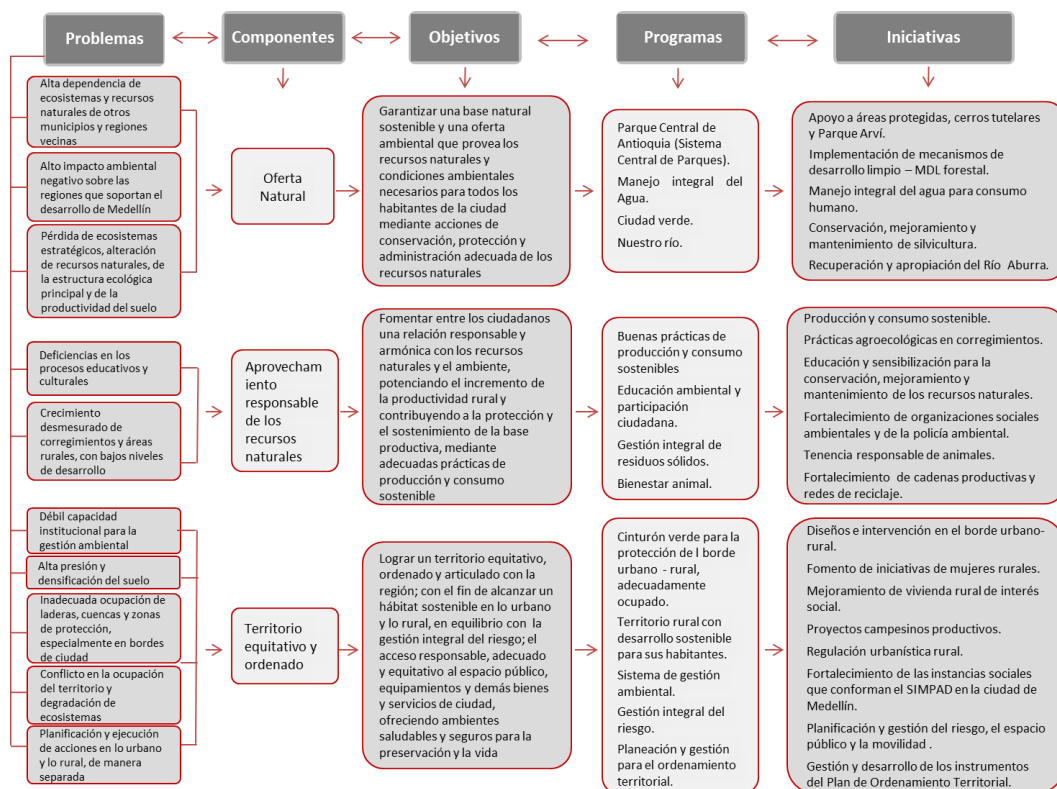
2.1.1. APUESTAS DEL PLAN DE DESARROLLO

Plan de Desarrollo de Medellín 2012 – 2015 “Medellín un Hogar Para la Vida” Plantea 5 líneas entre las cuales se propone la línea 4. Territorio Sostenible: ordenado, equitativo e incluyente



La línea 4 tiene por objetivo Orientar el desarrollo territorial de Medellín en el marco de la sostenibilidad, a través del mantenimiento y mejora de su capital natural, el aprovechamiento responsable de los recursos naturales y la adopción de un modelo de ocupación territorial en armonía con los retos del desarrollo social y económico, que propenda por la equidad y el equilibrio

funcional del territorio. En este sentido se precisa en el componente 3: Territorio equitativo y ordenado



Objetivo.

Lograr un territorio equitativo, ordenado y articulado con la región; con el fin de alcanzar un hábitat sostenible en lo urbano y lo rural, en equilibrio con la gestión integral del riesgo; el acceso responsable, adecuado y equitativo al espacio público, equipamientos y demás bienes y servicios de ciudad, ofreciendo ambientes saludables y seguros para la preservación y la vida.

Programa: Cinturón verde para el equilibrio territorial.

Propiciar las condiciones y las oportunidades para el desarrollo humano integral en la zona de transición entre los suelos urbano y rural, de forma tal que estructure, oriente y regule la ocupación y la expansión de la urbe, que recupere el paisaje y mejore el hábitat, la movilidad y la accesibilidad, genere desarrollo económico de manera sostenible al tiempo que garantiza el respeto por la vida y la equidad.

Definir y delimitar una zona de encuentro entre lo urbano y lo rural, habitada y ambientalmente estratégica; ordenar la ocupación de este suelo de manera responsable según sus restricciones; reconocer y establecer las áreas para la protección y conservación ambiental, espacios públicos y equipamientos adecuados, sistemas de movilidad y transporte, acceso a vivienda digna y servicios públicos domiciliarios, todo esto en armonía con las capacidades, aptitudes y restricciones naturales de la zona, como aporte a la consolidación del Parque Central de Antioquia.

El cinturón verde debe inscribirse en la formulación concertada del Plan de Manejo del Borde Urbano y Rural, con influencia y articulación metropolitana, que oriente la ocupación territorial razonable y sostenible, que garantice la conectividad ecológica del Río Aburrá, las quebradas principales y las zonas de oferta de servicios ambientales del suelo rural, que hacen parte de la estructura ecológica principal de la ciudad, así como los ámbitos de gestión e intervención integral territorial, para la recuperación ambiental del hábitat; la implementación de una estrategia cívico, pedagógica, comunicacional, participativa y de cultura ciudadana que posibilite la apropiación social e institucional para la ejecución de proyectos de intervención integral territorial en el espacio de transición urbano y rural, de manera que se concluyan los que se encuentran en ejecución y se dé continuidad a la transformación territorial y sociocultural.

Programa: Territorio rural con desarrollo sostenible para sus habitantes.

Promover el desarrollo rural sostenible dando cumplimiento a la política pública de desarrollo rural, reglamentada en el Decreto 0819 de 2009, por medio de acciones orientadas a garantizar el acceso al agua potable, saneamiento básico, energía, movilidad y conectividad, fomento a la oferta de servicios ambientales y turísticos y a la creación de empresas para la producción rural, en contexto con las dinámicas de la ruralidad diferenciadas en los corregimientos, para fortalecer la identidad cultural de los territorios y en general contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de manera articulada con los programas del componente vivienda y hábitat de la línea 2.

Definir y ejecutar acciones orientadas desde la planificación y el desarrollo territorial, que mejoren las condiciones y capacidades de las comunidades asentadas en el área rural, de igual manera garantizar la capacidad productiva de los suelos y proteger la identidad de las comunidades rurales, por medio de la implementación de sistemas de acueducto y tratamiento de aguas residuales, energías alternativas, parques ecológicos y mercados campesinos, empresarismo y asociatividad rural, asistencia técnica, transferencia de tecnologías agropecuarias, fomento a la mujer rural, gerencia y gestión de la ruralidad y gestión de los planes especiales rurales.

Programa: Sistema de gestión ambiental.

Fortalecer las capacidades de la administración municipal mediante la articulación y coordinación institucional que permita implementar y ejecutar estrategias, programas y proyectos que posibilite mayor eficiencia en la intervención ambiental en el territorio.

Se dará cumplimiento a la Política Ambiental de Medellín, plasmada en el Acuerdo 21 de 2007, definiendo el sistema de gestión ambiental de Medellín – SIGAM – como propuesta organizacional para el adecuado funcionamiento de la Administración Municipal, identificando los elementos y componentes de la organización y la gestión pública, ordenándolos bajo una mirada sistemática para atender las problemáticas y potencialidades ambientales del municipio mediante estrategias, programas y proyectos.

Por otra parte, se tendrá en cuenta la información contenida en los Planes de Acción Ambiental Local (PAAL), para la ejecución de estrategias y acciones prioritarias, identificados en dichos documentos.

Programa: Gestión integral del riesgo.

Reducir los factores de vulnerabilidad de los asentamientos humanos expuestos a amenazas de origen natural y antrópica, a través de acciones concurrentes, coordinadas y articuladas de prevención, adaptación al cambio climático, atención y recuperación de las afectaciones, en el marco

del sistema de gestión del riesgo desde los ámbitos local, regional y nacional, para garantizar de manera corresponsable y sostenida la seguridad humana y territorial a los habitantes y a los ecosistemas.

Los criterios de gestión del riesgo estarán incorporados en los planes, programas y proyectos de inversión de los sistemas ambiental y del ordenamiento territorial, del espacio público y los equipamientos, de movilidad y transporte, de servicios públicos domiciliarios y del sistema habitacional para el mejoramiento integral de barrios y de veredas, del reasentamiento preventivo de población y de los nuevos desarrollos habitacionales; así mismo, en los sistemas de salud, educación, cultura y, en general en las estrategias del desarrollo sociocultural, económico, político institucional y de protección ambiental. La revisión, implementación, seguimiento y evaluación del POT, la construcción concertada del Plan Municipal para la Gestión del Riesgo, el Plan Integral de Manejo de los bordes urbano-rurales, el Sistema Municipal de Gestión del Riesgo, el Sistema de Alerta Temprana, se constituyen en instrumentos prioritarios de política pública para la prevención desastres y la reducción de la vulnerabilidad en el corto, mediano y largo plazo. Además se mejorará la infraestructura por medio de la cual se realiza la prevención y atención de los desastres ocasionados por los fenómenos naturales y antrópicos, aplicando tecnologías de planeación, monitoreo y control para la disminución de riesgos.

Programa: Planeación y gestión para el ordenamiento territorial.

Lograr una planificación urbana y rural articulada, dirigida a aportar a la consolidación de un hábitat regional sostenible, que responda a los requerimientos de Ley y a las dinámicas de ocupación y aptitudes del territorio; a través del seguimiento a la aplicación de las normas urbanísticas y de la formulación y gestión de instrumentos de planificación, haciendo énfasis de un lado, en la revisión y ajuste del POT y teniendo en cuenta la consolidación de los sistemas de conservación y protección ambiental (Estructura Ecológica Principal), de movilidad y transporte; de espacios públicos, equipamientos y de servicios públicos; la definición y consolidación del borde urbano rural y el Río como eje articulador de Ciudad, el sistema de patrimonio cultural inmueble de Medellín y la atención integral del riesgo; de otro lado, con énfasis en la gestión del suelo a través de los diferentes instrumentos de planificación establecidos en la Ley como los planes parciales, la regularización y legalización de predios, mejoramiento integral de vivienda, renovación urbana, integración inmobiliaria y Macroproyectos entre otros.

Con este programa se realizará de manera prioritaria la revisión y ajuste del plan de ordenamiento territorial, además de estudios, formulación y gestión de instrumentos de planificación, para la consolidación del Modelo de Ocupación Territorial y orientar el desarrollo sostenible; así como la formulación y planificación coordinadas, para el desarrollo de los proyectos estratégicos definidos en el Plan de Desarrollo, así como también la implementación de instrumentos de gestión del suelo.

Este programa bandera está reflejado de manera transversal directa e indirectamente en las cinco líneas del Plan de Desarrollo, dada su función de dirigir la consolidación de un hábitat regional sostenible, desde el ejercicio del ordenamiento para la planificación territorial, de manera que se oriente el desarrollo sostenible. Con esto, cada línea contribuye a la consolidación de este objetivo desde su competencia y enfoques, reflejados en sus programas

Alcance:

- Adoptar del Plan de ordenamiento territorial revisado y ajustado.
- Construcción y gestión de Instrumentos de planificación.

- Consolidación del Modelo de Ocupación Territorial y la orientación del desarrollo sostenible.
- Formulación y diseño de proyectos de renovación urbana asociados al Río y a los corredores de transporte masivo.
- Formulación y diseño de proyectos estratégicos asociados a la consolidación del borde urbano rural.
- Implementación de instrumentos de gestión del suelo

RESPONSABLE

Departamento Administrativo de Planeación.

CORRESPONSABLES

La Alcaldía con sus diferentes secretarías, el Concejo Municipal, las Autoridades Ambientales, metropolitanas y la sociedad civil representada en el Consejo Territorial de Planeación.

2.1.2. RELACIÓN DE DISCUSIONES EN EL CONCEJO ALREDEDOR DEL POT.

El presente acápite contiene la sistematización de las discusiones del Concejo Municipal en torno al POT de Medellín (Acuerdo 062 de 1999, revisado y ajustado en cuanto a los contenidos de mediano plazo, mediante Acuerdo 046 de 2006). Esta se realizó con base en información documental de los archivos del Departamento Administrativo de Planeación y del honorable Concejo Municipal.

El contenido se presenta de acuerdo a la metodología general y específica para revisión y ajuste del POT del Municipio de Medellín constituida en la hoja de ruta del proceso de análisis y ajuste del plan, en este sentido los datos el análisis están presentados por ejes temáticos tal como se establece en la metodología propuesta.

El objetivo de este ejercicio académico se fundamenta en la pertinencia de incluir la mayor cantidad de actores en el proceso de construcción del POT en aras de fortalecer la participación democrática y la visión de desarrollo acorde a los nuevos retos sociales, políticos e institucionales que exige una ciudad como Medellín abocada al posicionamiento global.

En este apartado se pretende constituir en parte del Contexto Político de la Revisión para la cual es necesario sistematizar las inquietudes y discusiones generadas en el seno de la Corporación y las cuales permiten visibilizar las problemáticas fundamentales que impiden el desarrollo territorial y a la vez se convierten en oportunidad expedita para construir una mejor ciudad más equitativa e incluyente.

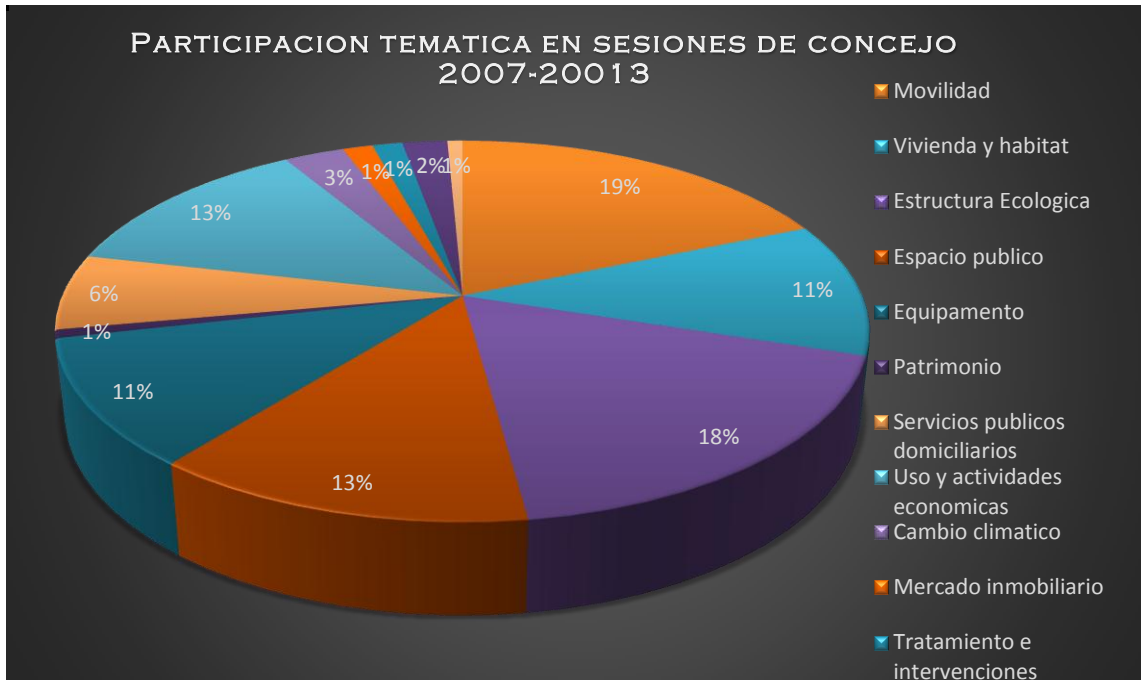
2.1.2.1. SISTEMATIZACIÓN DE LAS DISCUSIONES.

La amplia participación en el proceso de revisión y ajuste del POT es posible gracias a la promoción realizada desde el gobierno local la cual ha mediado decididamente en el establecimiento de una alianza fuerte con actores comunitarios, económicos, políticos y académicos por el desarrollo de la ciudad y la revisión y ajuste del POT.

Como resultado de esta amplia convocatoria se evidenciaron importantes temas que son preocupación de todos los ciudadanos en general y que dada su importancia requieren especial atención con miras a la inclusión en el plan que se somete a discusión y aprobación en el Concejo Municipal.

En este sentido los principales interrogantes alrededor de la ordenación de la ciudad están enmarcados en relación con los atributos territoriales: Destacándose preocupación por la Estructura Ecológica Principal, el Sistema de servicios públicos, la movilidad en la ciudad tanto vehicular como peatonal, la necesidad de equipamiento para el uso y disfrute público, además de una especial inquietud por el sistema de espacialidades públicas y la política de vivienda y la forma como esta se viene desarrollando en la ciudad, en especial la que tiene que ver con el desarrollo de vivienda de interés social, la legalidad de estos proyectos y la capacidad de los constructores que ejecutan proyectos de vivienda.

Figura 4. Principales temas de las discusiones en el Concejo Municipal.



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, 2013.

La figura anterior expone las preocupaciones más recurrentes y que según los actores involucrados en la revisión y ajuste del POT, son los temas que más afectan a los ciudadanos en términos de la concreción del derecho de la ciudad como conjunto de garantías constitucionales en torno al hábitat y la ocupación del territorio, en este sentido se observa que las temáticas más discutidas tienen relación con el uso y disfrute del espacio público, las acciones dirigidas a mejorar la movilidad, el estado de la estructura ecológica, vivienda y hábitat, uso y actividades económicas.

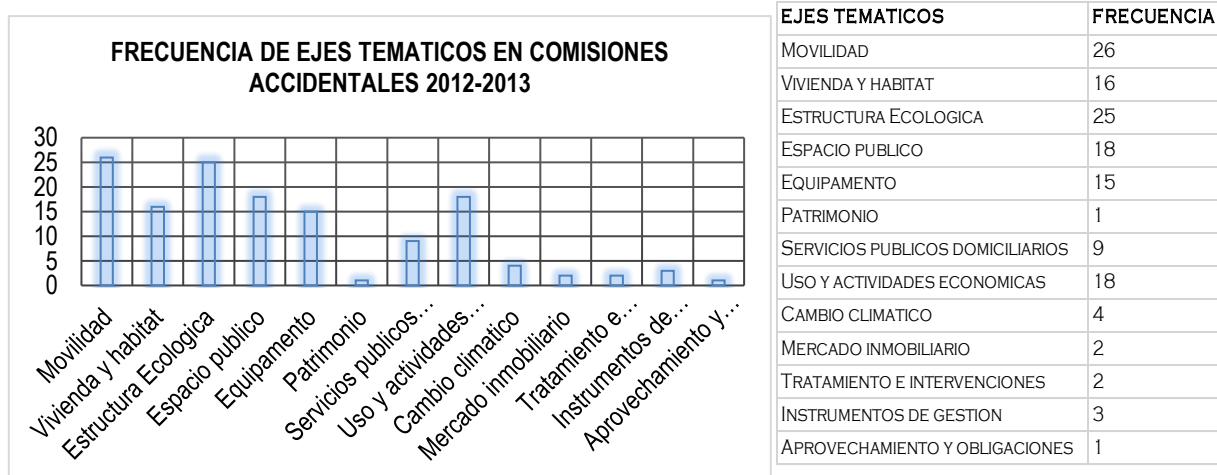
Sin embargo, otras temáticas también se muestran importantes en relación con la inclusión de problemáticas en la revisión del plan, algunas de ellas tiene que ver con actividades económicas derivadas del uso del suelo y los tratamientos e intervenciones para el desarrollo de zonas de la ciudad fundamentalmente las denominadas zonas de expansión urbana.

La siguiente figura muestra la frecuencia con que los temas se hacen presentes en las discusiones de concejo.

Es importante resaltar que la figura que se muestra a continuación solo se muestra los resultados de 365 comisiones accidentales realizadas entre 2012-2013, de las cuales 135 tienen como temática asuntos relacionados con los ejes temáticos propuestos en la metodología para la revisión del plan

de ordenamiento territorial, que además requieren de un tratamiento normativo especial por lo que se convierten en insumo valioso para la revisión del proyecto de POT.

Figura 5. Frecuencia de discusión de ejes temáticos en comisiones accidentales 2012-2013



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, 2013.

A continuación se describen los principales intereses expuestos en el proceso de revisión y ajuste del POT al igual que las principales inquietudes e interrogantes emanadas del Concejo Municipal en relación con el ordenamiento territorial de la ciudad.

El modelo de ciudad.

Sin duda alguna ¿Qué ciudad habitaremos, donde la construiremos y como lo haremos?, son los tres grandes interrogantes que ocupan los esfuerzos de técnicos, líderes y dirigentes políticos de la ciudad.

La apuesta política por la ciudad que queremos está enmarcada en la filosofía de Medellín un hogar para la vida. Desde este punto de vista, se pretende una ciudad amable, segura, incluyente y sostenible medioambientalmente. Sin embargo, existen algunos interrogantes desde el Concejo Municipal, en lo referente a los costos económicos del modelo de ciudad al que se quiere direccionar desde las iniciativas de gobierno.

También se destacan en este tema del modelo de ciudad, el valor que tiene el centro y la efectividad de los programas allí desarrollado, la inquietud por su recuperación ha sido objeto de amplias discusiones en comisiones accidentales y sesiones ordinarias de Concejo, pues en el centro de la ciudad se concentran los elementos más significativos del patrimonio cultural, al igual que muchas de las actividades sociales y económicas de la ciudad, pero los esfuerzos por recuperarlo aún son deseables, no se ha podido convertir el Centro en el centro de todos los ciudadanos, en cambio se ha ido generando un progresivo y sistemático abandono de actividades económicas, de actividades culturales y sociales inductoras de calidad, han llegado pero se han marginado algunas que eran sustantivas.

Adicionalmente hay inquietudes y observaciones relacionadas con los instrumentos de gestión, al respecto se indaga sobre la forma como se desarrollan los planes parciales y como se concerta con la comunidad. Al respecto para el Concejo es Imprescindible que se garantice y fomente la participación ciudadana en condiciones de igualdad para los grupos poblacionales que hacen parte de la renovación urbana, otro tema con respecto a los instrumentos de gestión se evidencia en los

avalúos tanto los catastrales, como los comerciales al 7 de marzo de 2013 existían 7.784 solicitudes de revisión de avalúos catastrales. Adicionalmente 12.066 personas se habían acercado a los tres Centros de Atención a reclamar acerca de inconsistencias en edificaciones con condiciones especiales de áreas, edad de construcción o coeficientes de copropiedad, Inconsistencias en el cruce de bases que causó injustificados cambios de estratos, entre otros.

No obstante, la sistematización permitió evidenciar que existe desde el Concejo la voluntad política para hacer mancomunadamente un POT balanceado donde las cargas y beneficios puedan ser repartidas equitativamente y logren construir una ciudad competitiva y cada vez más posicionada en el ámbito internacional, a la vez que integrada adecuadamente con los municipios vecinos fortaleciendo el Área Metropolitana y especialmente protectora del occidente cercano, zona estratégica donde devenga importantes recursos hídricos para el sostenimiento de la ciudad.

En relación al modelo de ciudad y su sostenibilidad medioambiental, se resalta el valor de establecer una zona de mitigación o contención que podría ser el Cinturón Verde, toda vez que esto frenaría los desarrollos urbanísticos y construcciones inadecuadas en zonas de riesgo a la vez que protegería las áreas de bosque que aún perviven en la ciudad, esto según algunos concejales en función de que según EPM, la provisión de aguas para el Municipio de Medellín proviene en un 95% de fuentes externas, Río Grande, El Piedras, El Pantanillo, la Quebrada Chorrillos, etc. y solamente el 5% de fuentes internas al Municipio de Medellín.

Por otro lado, también de manera especial en las discusiones de Concejo, se consideran algunos aspectos que tiene que ver con la división político-administrativa de la ciudad toda vez que se observan algunas problemáticas acerca de la distribución política de la misma, desde esta perspectiva las mayores problemáticas hacen referencia al inventario de comunas y barrios del Municipio y a sus límites.

En tal sentido, la ciudad cuenta con (16) comunas y (5) corregimientos, sin embargo, se ha evidenciado algunos conflictos territoriales y sociales como lo son todavía tenemos algunos conflictos territoriales y sociales, asociados a esta organización. Desarrollo de asentamientos Altos de la Virgen, San Gabriel perteneciente al suelo de San Cristóbal y que tienen mayor relación con la comuna 13.

No existe una relación territorial ni social de los barrios El Pesebre y Blanquizaral con la comuna 13 a la cual pertenecen, existe mayor relación con la comuna 7 y con la comuna 12. El desarrollo urbanístico del plan parcial de Altos de Calasanz tiene mayor relación con la comuna 12 y pertenece al Corregimiento de San Cristóbal.

Existe mayor relación social y territorial de los barrios La Asomadera, El Guamal y San Diego que son de la comuna 9 y 10 con la comuna 14.

Sin embargo, consecuentes con la importancia de estos temas y del valioso aporte que ofrecen en la estructuración de la propuesta de POT, a continuación se hace una descripción más detallada de cada uno de los ejes temáticos priorizados en el análisis de la información obtenida.

2.1.2.2. ANÁLISIS DE LAS DISCUSIONES POR EJES TEMÁTICOS.

Agrupados metodológicamente como atributos territoriales, factores normativos y dinámicas transversales, los ejes temáticos constituyen el nivel más detallado de la metodología de revisión y ajuste del POT.

Cada uno de ellos contiene aspectos fundamentales puntuales surgidos de las discusiones dadas en sesiones y comisiones del concejo municipal, al igual que de la participación ciudadana, que aportan al proceso de revisión del POT, un aporte valioso en tanto recoge la visión de los actores directamente acopiada desde su experiencia.

Desde esta perspectiva la Movilidad, Vivienda y Hábitat, Estructura Ecológica, Espacio público, Equipamiento, Patrimonio, Servicios públicos domiciliarios, Uso y actividades económicas, Cambio climático, Mercado inmobiliario, Tratamiento e Intervenciones, Instrumentos de gestión y aprovechamiento y obligaciones, son los temas más recurrentes en estas discusiones que ayudan a configurar el escenario y el contexto apropiado en el proceso de revisión y ajuste del POT.

No obstante, existen otros temas que también tienen igual o mayor importancia en relación con la consolidación del modelo de ocupación y la ciudad misma y que merecen ser de constante observación por parte del Gobierno Municipal, pero por su carácter coyuntural se pueden tratar mediante otras herramientas igual de importantes para la ciudad como el POT, como lo planes estratégicos, de desarrollo local, entre otros.

A continuación se describen las temáticas que presentan mayor insistencia en las 365 comisiones accidentales y sesiones ordinarias de concejo revisadas para tal fin.

Movilidad.

En la dinámica de la planificación la movilidad, hace referencia a la condición necesaria que deben tener las personas para poder acceder a los lugares de trabajo, diversión, de formación y de adquisición de bienes y servicios, en este sentido, hace referencia a la calidad de vida y el bienestar necesarios para el desarrollo humano.

Con base en la metodología de revisión del POT, la movilidad es un eje temático transversal ya que se encuentra directamente relacionados con las centralidades y el transporte por ejemplo, sin embargo, al ser uno de los temas más importantes de ciudad es sin duda el que más vigencia tiene en las discusiones de Concejo, pues de 365 comisiones accidentales analizadas, 135 discusiones estuvieron asociadas a los ejes temáticos propuestos metodológicamente y de esas 135 discusiones 26 de ellas se remitían a problemáticas de movilidad, sin duda alguna la importancia reflejada en las discusiones se debe a su transversalidad con otros temas, de movilidad se habla si se va a discutir el plan del centro, de patrimonio, de turismo e infraestructura, entre otros.

En cuanto a **Paraderos**, se observan problemáticas que datan desde el año 2007 que tiene que ver con el mobiliario urbano de paraderos de buses que se ha venido instalando en la ciudad el cual ayudarían a mejorar la movilidad, sin embargo la falta de cultura ciudadana en el cuidado de esta dotación por el contrario ha generado congestión en el sistema de transporte público de buses, en gran medida porque estos no hacen la parada en el lugar establecido para eso, es decir en el paradero, frente a esto se sugiere una fuerte y amplia campaña de uso de estos paraderos, pues en la actualidad tienen más funcionalidad como vitrina de propaganda comercial que como un equipamiento útil para la movilidad, además de buscar la forma de integrar los paraderos al sistema de movilidad y transporte de la ciudad además de reubicar algunos paraderos porque causan congestión vehicular debido a su inadecuada distribución en la ciudad.

Esa problemática es evidente en centro de la ciudad, Avenida Oriental, paraderos de la plazuela Botero y en el Corregimiento de San Antonio de Prado.

En lo referente a **Infraestructura vial** y a las obras de infraestructura con incidencia al mejoramiento de la movilidad, la preocupación se centra en relación con la falta de elementos de infraestructura en algunos sectores, pero también con los pocos recursos destinados para ello, se evidencia según iniciativa de algunos concejales, la necesidad de peatonalización de algunas zonas de la ciudad, como lo son el Parque Lleras, algunos sectores del centro de la ciudad, al igual que una mejor administración del espacio público del centro de la ciudad, específicamente las zonas Plazuela Botero. Pasaje Junín – Maracaibo, pasaje Junín entre Caracas y La Playa, Carabobo entre Maturín y San Juan y la zona delimitada desde estación San Antonio hasta Estación Prado por todo el viaducto del metro, esto ayudaría a la movilidad peatonal y descongestionaría el centro sobre todo en horas pico.

Evidentemente la ciudad tiene serios problemas de movilidad por lo que se sugiere se identifiquen zonas para broches, intercambios viales, deprimidos, elevados, ampliación o construcción de nuevas vías, esto en ocasión de la revisión del POT.

También existe problemática de movilidad asociada a la infraestructura en el ámbito rural o de transición urbano rural, esta se evidencia fundamentalmente entre las veredas Llanaditas, Golondrinas, La Torre, el Pacífico y el sector conocido como el Faro y morro el Corazón, Aguas Frías y Manzanillo del Corregimiento San Antonio de Prado y AltaVista, en las cuales se hace necesario ampliación de las vías y garantizar los andenes para los peatones, para mejorar la interconectividad y la movilidad, también es necesario pensar como intervenir parque central del corregimiento de San Antonio de Prado toda vez que por él transitan de vehículos de basura por el parque principal del corregimiento esto genera la necesidad de pensar una adecuación normativa y una corrección de la planeación de la zona afectada por estos problemas .

En cuanto a **Ruta de buses y semaforización**, la problemática se centra en la necesidad de aumentar los tiempos de desplazamiento origen destino de los ciudadanos, para lograrlo se requiere de un plan de movilidad que reduzca el número de semáforos, pues estos en vez de orientar el tráfico están causando trancones importantes en la ciudad, por ejemplo en el sector del centro de la ciudad, también es necesaria una reorientación de las rutas de buses algunas que están en área de influencia del sistema metro y la creación de otras que son necesarias en zona rural, en este camino es necesario analizar la problemática del corregimiento San Sebastián de Palmitas y San Antonio de Prado toda vez que su crecimiento poblacional amerita atención en este sentido.

En el ámbito metropolitano y regional, se observa preocupación derivado del atraso que tiene la ciudad en conectividad vial para la competitividad, sin embargo según algunos concejales la estrategia de conectividad vial se tiene que revisar con máximo cuidado porque los costos económicos en los que se incurren pueden ser muy altos y aunque la ciudad los necesita también es cierto que los billones de pesos para ejecutarlos no están, en este punto se sugiere un plan de financiamiento para vías que cuente con el apoyo de la Nación y el Departamento al igual que con los privados.

Vivienda y Hábitat.

Entendido como como un componente clave del sistema habitacional, el tema de vivienda y hábitat ocupa un lugar importante en las discusiones de problemáticas de la ciudad en el concejo al igual que en las demandas comunitarias al gobierno de la ciudad, con una suscripción de 13 % es el segundo tema en importancia para la ciudad.

Para el Concejo es un tema sensible y de gran importancia porque convoca un gran esfuerzo económico, logístico, técnico y político de la ciudad, sin embargo se reconoce por parte de la ciudad que los esfuerzos emprendidos con los planes parciales en la ciudad han logrado impactar positivamente esta problemática y hoy día hay alguna mejora en este sentido.

Para una mejor comprensión de este tema se tratará en dos ámbitos territoriales diferenciados, uno de transición urbano-rural y otro completamente urbano, pues la dinámica que tienen es totalmente distinta y además normativamente tienen diferente abordaje.

En el **Ámbito de transición urbano-rural y rural** la propuesta metodológica reconoce dos propiedades de los sistemas: la divisibilidad y la agregación; estas dos propiedades permiten, por un lado dividir al sistema municipal en subsistemas bien sea bajo parámetros sectoriales (movilidad, espacio público, vivienda, etc.) o de escalas menores (áreas de transición urbano rural, centralidades, el corredor del río, etc.), y por otro lado permiten generar múltiples tipos de relacionamiento entre los subsistemas resultantes y de estos con sistemas de escalas más abarcativas (nacional, regional, metropolitano).

En tal sentido los ámbitos de transición urbano-rural y rural, se leen como escalas menores pero con una gran importancia y ascendencia en los temas de desarrollo de ciudad y de planificación de la misma. En este ámbito la problemática gira en torno a las tensiones ocurridas por los nuevos desarrollos inmobiliarios y el auge de construcción que ha ido desplazando las labores propias de la zona, reconfigurando las actividades económicas y más importante aun desplazando a los lugareños a otras zonas rurales donde la calidad de vida no es la misma, evidencias de esta problemática se pueden ver en San Antonio de Prado en los sectores Palo Blanco parte alta (Las Coles), Santa Rita, Montañita, Naranjitos, Potrerito, La Cultra, Según líderes comunitarios y algunos concejales, este Corregimiento ha sido cercado por una gran cantidad de urbanizadores y de construcción de urbanizaciones, sin que hasta la presente, las diferentes administraciones hayan brindado de manera propositiva soluciones de vivienda para los habitantes antiguos del Corregimiento.

Una de las causas estructurales de esta problemática se identifica en el loteo permitido en el POT para esta zona, el cual no permite una subdivisión del predio para desarrollar vivienda familiar, es decir, para que el dueño del predio le dé a su familia para que construya su vivienda, esta medida beneficia a las constructoras quienes son los que tienen el poder económico para desarrollar predios de gran tamaño, se sugiere por parte de los corporados una revisión especial a esta problemática y la búsqueda de soluciones en el nuevo POT que se pretende para la ciudad.

También se evidencia problemas de vivienda y hábitat en el ámbito de transición urbano-rural en el sector Pajarito y el Yolombó del corregimiento San Cristóbal.

En conclusión si bien en todo el ámbito de transición urbano rural y rural se observan problemas asociados a vivienda y hábitat, se reitera la necesidad de buscar una mejor repartición de cargas y beneficios en relación con este ámbito. Una forma podría ser según concejales considerar en la norma un área de mínimo loteo, que proteja el suelo pero que además permita la construcción de lugareños, sin embargo se resalta que esta se debe concertar con el visto bueno de CORANTIOQUIA toda vez que si competencia en el tema de densidades rurales es bastante importante, también se propone tener en cuenta la creación y fortalecimiento de distritos agrarios o planes corregimentales con una especial protección de la agricultura y del hábitat de los lugareños.

San Antonio de Prado es el corregimiento más grande del país y aunque no sea el único que tiene Medellín, si es uno de los que mayor problemática en este sentido tiene por tal razón se evidencia una especial preocupación por parte del Concejo por este Corregimiento.

En el **Ámbito urbano** la problemática es un poco distinta aunque igualmente compleja, Sin embargo se evidencia una matriz de ubicación territorial de la problemática asociada a las laderas, barrios periféricos y zonas de riesgo y otra de ubicación en relación con el uso de la herramienta para la gestión de vivienda asociada a la negociación y concertación de planes parciales y proyectos de vivienda.

En relación a la ubicación territorial, la preocupación se centra en la vivienda ubicada en zonas de riesgo, sin respeto de los retiros y con exposición a desastres de gran impacto sobre la vida y bienes de los habitantes, en este sentido se identifican los siguientes puntos en la ciudad zona de quebrada negra, la 46 calle 118, pare vial entre la carretera 118 y la calle 120a franja 1 de la comuna 2, Popular número 2 en el plan que queda entre las cras. 47, 48, y entre la calle 118 y la 120 e, parte baja del barrio la Cruz la Cruz, la Honda, Bello Oriente y sectores aledaños, Centro de salud en la carrera 25 con la 75c, la zona nororiental parte alta, de la cual hace parte el barrio Santo Domingo 1.

Frente a esta problemática el Concejo de la ciudad propone en ocasión de la revisión del POT una mayor regulación en esta zona, considerar el tema de densidades, índices de construcción y establecer restricciones más acorde con la tradición con la que se han formado estos barrios y especialmente con las que se han habitado estas zonas antes mencionadas, también se propone la búsqueda de zonas más estables en la ciudad donde reasentar estas viviendas que presentan riesgo alto de colapso, el respecto se analiza el tema de la creación de la comuna 17, la cual sería una buena oportunidad para desarrollar vivienda de interés social y en general suelo más estable.

En relación a la herramienta para la gestión de vivienda asociada a la negociación y concertación de planes parciales y proyectos de vivienda, la inquietud se centra en la forma como se están llevando a cabo las negociaciones de predios, viviendas, avalúos con la comunidad para la ejecución de proyectos y planes parciales.

Por ejemplo El Plan Parcial de Renovación Urbana de Naranjal y Arrabal, no está impactando minorías étnicas, afro raciales o territorios culturalmente protegidos, pero es Imprescindible que se garantice y fomente la participación ciudadana en condiciones de igualdad para los grupos poblacionales que hacen parte de la renovación urbana.

Medellín hoy en sus planes de expansión tiene agotados los terrenos de reserva, planes como los de Pajarito, Rincón, la Cumbre son muestra de ello, frente a esto la estrategia que se sugiere por parte de algunos concejales está relacionada con la ejecución de planes de renovación, estos según ellos, deben ser los primeros en ejecutarse, por ejemplo planes como el de La Bayadera, el del Sagrado Corazón y Niquitao que contribuyen con el mejoramiento la fachada de la ciudad pero que además mejoran la calidad de vida y de la vivienda.

También se reconoce que se han cometido errores, pero estos se deben corregir entregando obras bien planeadas y socializadas, que los diseños tengan en cuenta cada uno de los altibajos para que no tengan sobre costo y logren impactar a las personas de manera positiva y que la administración municipal fortalezca la figura del perito para hacerle seguimiento y control a cada una de las obras.

Esta problemática básicamente se ubica en el PUI Noroccidental, plan parcial Naranjal (en proceso de realización), sector Guayaquil centro de la ciudad y prado centro, este último sector presenta la

mayor problemática del centro asociada a seguridad, espacio público, deterioro de fachadas y abandono de zonas verdes.

Estructura Ecológica Principal.

Hace referencia al conjunto de elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio, cuya finalidad principal es la preservación, conservación, restauración, uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, los cuales brindan la capacidad de soporte para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones. (Decreto Nacional 3600 de 2007).

En este sentido tiene que ver fundamentalmente con las áreas rurales en relación con su categorización, áreas de protección y de desarrollo al igual que la asignación de usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos correspondientes.

Según la sistematización presentada, la Estructura Ecológica es uno de los temas que revisten grande importancia con 18% de participación en los ejes temáticos abordados en las comisiones accidentales, esto no podía ser de otra manera en una ciudad en la que la consecución de sus recursos básicos trascienden lo urbano, agua, alimento, materia prima etc., se consiguen en el entorno Regional y Departamental.

En este sentido, se recogen como preocupaciones fundamentales en las comisiones accidentales analizadas, el tratamiento que se le va a dar al ámbito rural en el nuevo POT, preguntas como ¿Será el distrito agrario o el Plan Especial Corregimental la herramienta más idónea para el desarrollo y protección de los corregimientos, especialmente San Antonio de Prado? en la discusión del Proyecto de Acuerdo Número 04 de 2012: “Por medio de la cual se establece el alcance y objetivo de las entidades que funcionan bajo la figura del Banco Inmobiliario y de tierras en la Ciudad de Medellín, se propone por parte de algunos concejales cambiar banco inmobiliario por banco de tierras, como una forma de garantizar sostenibilidad y protección a las áreas rurales que están siendo colonizadas por la urbanización. Este se propone principalmente en los corregimientos de San Sebastián de Palmitas y San Antonio de Prado.

También se valora positivamente la propuesta de creación del Cinturón Verde como una herramienta de contención de la urbanización y protección de zonas de bosque cercanas a la ciudad y que tiene un gran valor como pulmón verde para disminuir la contaminación ambiental.

Igualmente se observa preocupación por la seguridad energética de la ciudad, en este sentido se evidencia preocupación por el estado actual de las Hidroeléctricas Hidroituango, Porce IV y Espíritu Santo, estos proyectos son de importancia estratégica para el departamento y el país y el impacto medioambiental que pueden ejercer sobre las comunidades cercanas se debe considerar como un eje de acción prioritario en la planeación de la ciudad, en este sentido se debe tener en cuenta un mejor acompañamiento para estas comunidades afectadas. La responsabilidad de la ciudad en este tema es muy grande considerando la demanda de energía de otros municipios.

Las zonas de influencia de los proyectos mencionados son, SubRegión cuenca Río Porce (Porce I, Porce II, Porce III) SubRegión Embalses El Peñol Guatapé. Líneas de conducción eléctricas e infraestructura en Urabá Antioqueño. Líneas de conducción eléctricas e infraestructura en la cuenca del Río Cauca en el área de influencia de Hidroituango. Líneas de conducción eléctrica e infraestructura en la cuenca del Río Cauca en el área de influencia de la hidroeléctrica Espíritu.

Además de estas problemáticas se recomienda en las comisiones prestar especial atención problemática del proyecto Aburrá - Río Cauca y su impacto a las comunidades de la cuenca de la Iguana.

Además desde el Concejo se destaca la necesidad de que el modelo de ciudad desestime el proceso de urbanización en la ladera alta como una estrategia para proteger el ecosistema, a la vez que reduce la atención de emergencias por construcción en zonas de riesgo, al respecto según datos del concejo tenemos casi 50.000 viviendas en alto riesgo.

De igual forma es necesaria la intervención en la Red Hídrica, particularmente en la zona norte del Río, desde la altura de Moravia hasta los límites con el municipio de Bello, al igual que la intervención urgente de la problemática de la quebrada la Iguana con el objetivo de recuperar el corredor ambiental conformado está quebrada, también es pertinente establecer normas claras prohibitivas con relación a la habitabilidad de la ladera esto porque la construcción en áreas perimetrales de la ciudad causan erosión, con la correspondiente pérdida de flora y fauna para la ciudad.

En resumen, se propone que el nuevo POT cree herramientas al terno a la Estructura Ecológica que permitan una mejor distribución de cargas y protección de zonas de reserva, sobre todo en aquellas áreas donde evidentemente la urbanización exagerada tiene en vilo la vocación del suelo y ha impactado profundamente la forma de vida de las personas.

Espacio público.

Con una participación porcentual de 13 %, el eje temático de espacio público hace parte de las mayores problemáticas observadas en las comisiones accidentales, de 135 sesiones que tienen relación con los ejes temáticos, en 18 de ellas se toca el tema de espacio público. Sin duda alguna es un tema relevante para la ciudad máxime cuando la población va en aumento y nos avocamos al posicionamiento de una ciudad competitiva e internacional.

En tal dirección, es evidente que la ciudad se ha compactado en las áreas centrales y en las periféricas aunque ha crecido sustancialmente, aún quedan zonas donde se puede pensar en la adecuación e implementación de estrategias orientadas a la consecución de espacialidad pública.

En este sentido, lo que se evidencia en las sesiones de Concejo es que hay una necesidad de espacio público, sin embargo, la estrategia de consolidación del mismo debe ser diferenciada atendiendo a la forma como las personas ejercen el derecho a la ciudad y se hacen sujetos territoriales.

La problemática de espacio público en el centro de la ciudad obedece a la invasión de espacio por venteros ambulantes, el encerramiento en muros de edificaciones patrimoniales las cuales niegan el acceso al público al disfrute de estas y a las condiciones de seguridad en las que se encuentra el centro de la ciudad, específicamente la comuna 10, Centro de la ciudad aledaños al éxito San Antonio, bajo el viaducto del metro desde estación San Antonio hasta estación Prado, plazuela Botero. Pasaje Junín – Maracaibo, pasaje Junín entre Caracas y La Playa, entre Carabobo entre Maturín y San Juan, frente a esta necesidad se plantea la hacer un seguimiento detallado al plan del centro, al igual que existe preocupación de los ediles por los temas de hurto, homicidio, extorsión y microtráfico, actividades que impiden el goce del espacio público.

En las zonas periféricas de la ciudad, la problemática de espacio público está directamente relacionada con la falta de equipamiento e infraestructura para el disfrute público y en algunas

zonas donde existen ambas cosas hay problemas de conectividad entre las obras y los espacios públicos. Sin embargo, se resalta que la estrategia de bibliotecas barriales y parques lineales han dado buen resultado y han generado espacio público para las comunidades.

También se valora la creación del Cinturón Verde como una forma de crear espacio público para la ciudad y se sugiere hacer fortalecer el plan del centro para mejorar la situación del centro de la ciudad.

Por último se resalta la importancia de integrar las zonas comerciales de los barrios para descongestionar un poco el centro de la ciudad.

Equipamientos.

Otro de los ejes temáticos con mayor participación en los asuntos tratados en comisiones accidentales del Concejo es el relacionado con el sistema de Equipamientos, se menciona y trata 15 de las 135 sesiones relacionadas con los ejes temáticos.

La ciudad ha tenido avances en el tema de equipamientos sin embargo aún faltan desarrollos en esta materia. En relación a esta problemática se resalta la preocupación por los impactos a la comunidad por el desarrollo de las obras, por ejemplo los impactos esperados de la ejecución del puente de la 93-94, obra que es liderada por Secretaría de infraestructura física que es la gestora del proyecto y de los recursos y con el apoyo de la empresa de desarrollo urbano la EDU, en cuanto a la compra de predios y al reasentamiento de la comunidad y el desarrollo de las obras complementarias como andenes y parqueaderos que son necesario construir por afectaciones posibles del proyecto.

También se evidencia la necesidad de desarrollo de equipamientos en zonas como Urbanización Tricentenario, la cual por la parte de la autopista carece de andenes, al igual que parqueaderos públicos, el PUI Noroccidental al cual aún le faltan algunas obras que en su momento no se realizaron,

Otra problemática importante, se observa en la falta de hidrantes para la atención de incendios especialmente en barrios de difícil acceso y en zonas de riesgo,

En conclusión, la preocupación más evidente de los corporados se dirige a los impactos causados por las obras y a la identificación de zonas en la ciudad que permitan construir escuelas, hospitales y equipamientos para la recreación y el deporte en las zonas barriales.

Otras temáticas agrupadas.

La agrupación de estas seis temáticas, no significa que sean menos importantes que las anteriormente desarrolladas, por el contrario son de tal importancia que sorprende su poca atención en las comisiones analizadas.

La participación de estas en relación con las demás es relativamente baja, en parte se debe a que algunos son temas especializados de corte financiero y técnico (Uso y actividades económicas, mercado inmobiliario, Tratamiento e Intervenciones, Instrumentos de gestión y aprovechamiento y obligaciones) y otros relativamente nuevos (cambio climático) que su tratamiento se hace en otro tipo de sesiones y más bien a manera de presentación de informes a cargo de cada una de las Secretarías idóneas para tal fin.

Sin embargo, se observaron algunas preocupaciones por parte de los concejales en los siguientes temas.

En cuanto a **usos y actividades económicas**, la discusión se centra en cual va a ser la mejor estrategia de especialización productiva del territorio, al respecto se pregunta por cuál va a ser la estrategia para incluir a las comunas en el modelo de redes de producción pues en ellas hay una gran cantidad de microempresas, también se resalta el trabajo alrededor del distrito de la innovación el cual facilita la creación de nuevas empresas en ésta zona del distrito y busca facilitar la llegada de empresas internacionales a la ciudad. Se observa la necesidad de replantear algunos usos en relaciona mezcla entre residencia y comercio por ejemplo en el Parque Lleras, sector del Carlos E Restrepo, zona centro de la ciudad.

Se propone en las zonas de riesgo de la ciudad y en la zona de transición urbano - rural, revisar los usos de tal manera que se proteja la vida de las personas y se impida el crecimiento hacia los cerros de la ciudad, que son pulmón verde de la misma.

En lo referente a **Instrumentos de gestión**, se cuestiona la forma como se hacen los avalúos, tanto los meramente catastrales como los usados en proyectos utilidad pública, toda vez que están dificultando la realización de las obras por inconformidad de la misma comunidad con las aplicaciones esta herramienta, por ejemplo en el proyecto del puente Madre Laura, Plan Parcial Naranjal y de manera especial el avalúos realizado recientemente en el centro de la ciudad para el nuevo catastro que mostró inconsistencias graves.

Al respecto los principales problemas están representados por clasificación de parqueaderos, zonas homogéneas geoeconómica, la estratificación que presenta hasta este año 1.838 Inconsistencias en el cruce de bases de datos, la codificación de lotes rurales que presenta 5.177 inconsistente para la facturación del Predial y problemas asociados a las condiciones de las edificaciones como son áreas, edad de construcción o coeficientes de copropiedad, esta problemática se presenta básicamente en el sector de Guayaquil en el centro de la ciudad.