

Las figuras de planificación y su impacto en el cumplimiento del objetivo central del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín.

¿Estas han permitido el desarrollo del objetivo principal de crecimiento hacia adentro del POT?

Planification figures and their impact on the fulfillment of the central objective of the “Plan de Ordenamiento Territorial (POT)” from the District of Medellin.

Have these allowed the development of the main objective of inward growth of the “POT”?

AUTORES

Alejandro Niño Londoño
Sebastián Gutiérrez Valderrama

Proyecto de investigación

ASESOR

Arq. Luis Fernando Betancur Merino

UNIVERSIDAD EAFIT

Escuela de Derecho
Derecho
Medellín
2024

CONTENIDO

Contenido

CONTENIDO.....	2
LISTA DE FIGURAS	2
RESUMEN.....	3
ABSTRACT.....	4
INTRODUCCIÓN.....	5
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	7
JUSTIFICACIÓN.....	8
OBJETIVOS	10
MARCO TEÓRICO.....	11
DESARROLLO DEL TRABAJO	22
CONCLUSIONES Y PROPUESTA	52
BIBLIOGRAFÍA:	61

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Normativa POT en Colombia. 12.

Figura 2. Áreas de Intervención Estratégica (AIE). 13.

Figura 3. División Área de Intervención Estratégica Medrío. 14.

Figura 4. Polígonos de tratamiento. 17.

Figura 5. Capas de uso. 18.

Figura 6. Capa de red hídrica. 20.

Figura 7. Capas de afectación ambiental. 21.

Figura 8. Capa normativa (BIC). 22.

Figura 9. Comparación participación venta de vivienda nueva. 47.

Figura 10. Venta de vivienda nueva por municipio en Antioquia. 48.

Figura 11. Proyectos residenciales en Antioquia que alcanzaron punto de equilibrio y no han iniciado obras según municipio. 48.

Figura 12. Proyección inicios de obra residenciales – Antioquia. 49.

Figura 13. Proyección inicios de obra no residenciales – Antioquia. 49.

Figura 14. Macroproyecto Río Norte. 50.

Figura 15. Macroproyecto Río Sur. 51.

Figura 16. Plan Parcial Z5_R_27. 52.

RESUMEN

Actualmente, en el Distrito de Medellín, se experimenta un notable decrecimiento en el desarrollo urbano. Dicha situación, se evidencia en virtud de la migración de grandes constructoras a otros municipios del Valle de Aburrá. Esta problemática conlleva un impacto significativo en la economía local, teniendo en cuenta que el sector de la construcción es uno de los más importantes factores de su dinamización. La falta de proyectos inmobiliarios nuevos en la ciudad de Medellín tiene como consecuencia una afectación que genera un desempleo sustancial en el sector, perjudicando así no solo el sector inmobiliario en sí mismo sino a toda la dinámica comercial y financiera que va en paralelo con este importante motor de la economía.

En Colombia, el Estado busca fomentar el desarrollo urbanístico mediante herramientas como los POT, los planes parciales, los planes maestros y tantas otras figuras que buscan generar alternativas de desarrollo urbano para que los distintos municipios le brinden al constructor facilidades para intervenir su territorio. En virtud del Acuerdo 048 de 2014 (Plan de Ordenamiento Territorial - POT de Medellín), por ejemplo, el Distrito ha pretendido que la ciudad potencialice su crecimiento a través no solo de estas figuras sino de otras que han pretendido tejer una amalgama de herramientas de distinta índole con el fin de alcanzar esta

ansiada meta de organizar y planificar adecuadamente esta importante urbe. No obstante, durante los últimos 10 años, se ha evidenciado un problema que desde su génesis, con el acuerdo 62 de 1999 (primer POT de Medellín) ya se veía venir.

Esta investigación tiene como finalidad analizar cómo las herramientas de planificación impactan la economía, el crecimiento y a su vez, el entorno del Derecho Privado en el desarrollo urbanístico local.

Resulta importante hacer énfasis en que, dada la intención de reestructuración del Plan de Ordenamiento Territorial en el período de alcalde 2024-2028, este proyecto busca abordar un análisis en conjunto con propuestas relevantes. Este esfuerzo no solo representa un objetivo significativo para los estudiantes del pregrado de Derecho y quienes cursan el énfasis en Derecho Urbano de la Universidad EAFIT, sino también, una valiosa contribución a las instituciones y a la ciudad en general.

PALABRAS CLAVE: Planeación, desarrollo, Plan de Ordenamiento Territorial, ordenamiento territorial, gestión territorial. Áreas de intervención estratégica, planes parciales, unidades de actuación, proyecto urbanístico general.

ABSTRACT

Currently, the District of Medellín is experiencing a notable decrease in urban development. This situation is evidenced by the migration from the biggest construction companies to other municipalities in the rest of the Aburrá Valley. This problem has a significant impact on the local economy, considering that the construction sector is one of the most important factors in its dynamization. The lack of new real estate projects in the city of Medellín has as a consequence an affectation that generates substantial unemployment in the sector, thus damaging not only the real estate sector itself but also the entire commercial and financial dynamics that goes in parallel with this important engine of the economy as already pointed out.

In Colombia, the State seeks to promote urban development through tools such as "POT," partial plans, master plans and many other figures that seek to generate urban development alternatives so that the different municipalities provide the builders facilities to intervene in their territory. By virtue of Agreement 048 of 2014 (Plan de Ordenamiento Territorial - POT of Medellín), for example, the District has

intended that the city potentiate its growth through not only these figures but others that have sought to weave an amalgam of tools of different kinds in order to achieve this desired goal of organizing and properly planning this important city. However, during the last 10 years, a problem has become evident that since its genesis, with the agreement 62 of 1999 (the first POT of Medellín) was already seen coming.

The purpose of this research is to analyze how planification tools impact the economy, growth and, in turn, the private law environment in local urban development.

It is important to emphasize that, given the intention to restructure the POT in the 2024-2028 mayoral term, this project seeks to address an analysis as a whole with relevant proposals. This effort not only represents a significant objective for the undergraduate law students and those studying the emphasis in Urban Law at EAFIT University, but also a valuable contribution to the institutions and the city in general.

KEY WORDS: Planning, development, planification, land use planning, land management, strategic intervention areas, partial plans, action units, general urban planning project.

INTRODUCCIÓN

Durante la historia y el desarrollo del Derecho Urbano en Colombia han surgido cambios muy notables y el más esencial, parte la historia en dos épocas, una antes de 1997 y una después de esa fecha. En dicho año se profirió la Ley 388 de 1997, la cual define el Plan de Ordenamiento Territorial POT con el fin de que los municipios y distritos de Colombia tengan una ruta de trabajo en la planificación en cuanto al ordenamiento territorial.

Lo mencionado anteriormente, guarda gran relevancia en virtud de que, antes de 1997, no había una base legal que permitiera garantizar una planificación adecuada que homogenizara la forma en que cada uno de los más de 1500 municipios de Colombia organizara su territorio. A pesar de que está en vigencia la Ley 388 de 1997 desde hace muchos años, todavía no se ve reflejada esa adecuada ordenación del territorio en muchos municipios y distritos de Colombia. En el caso concreto, nos ocuparemos de estudiar la situación en relación al

ordenamiento en el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín.

Desde hace algunos años, se ha observado y evidenciado un decrecimiento urbano en todo el Distrito, por lo que las constructoras se han visto obligadas a trasladarse a otros municipios del valle de Aburrá y oriente con el fin de poder desarrollar proyectos inmobiliarios importantes.

Es la finalidad de esta Tesis, desentrañar los motivos que se hayan quizás inmersos en el Acuerdo 48 de 2014 por medio del cual se expide el Plan de Ordenamiento Territorial POT y que podrían estar ralentizando o incluso impidiendo ejecutar los proyectos dentro de la ciudad, debido quizás a la complejidad de figuras que hacen imprácticas las gestiones que se requieren para cualquier tipo de construcción dentro de la ciudad, y que repetimos será el objeto de esta tesis dilucidadas, bajo el entendido de que también el mercado inmobiliario mismo y circunstancias políticas y sociales aportan también su grano de arena en un panorama de dificultades a la hora de iniciar un proyecto urbanístico en nuestro distrito.

El problema central que se quiere abordar, es el de una ciudad compacta que se desea tener en las visiones de los entes planificadores, lo cual se pretende lograr con una política central y potente como es el de garantizar un crecimiento hacia adentro de la ciudad futura, es decir, un claro desestímulo al histórico crecimiento edilicio en las laderas contrapuesto a un emplazamiento concentrado en el eje del río que permitirían la consolidación de un modelo de ciudad que privilegie el eje del río mencionado y que busca consolidar un eje norte sur, como un elemento fuerte de cohesión metropolitana. para ello, dice entonces el POT mencionado:

ARTÍCULO 8. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS.

“Parten del imaginario de ciudad y están dirigidos a la consolidación del modelo de ocupación mediante la operación de un Sistema Municipal de Ordenamiento Territorial, funcional, equilibrado y articulado y son los siguientes:

2. Desarrollar el modelo de ocupación compacta y policéntrica con **crecimiento hacia adentro**, a través de la renovación de áreas de intervención estratégica del río, la consolidación del borde urbano-rural y la generación del nuevo eje de conexión regional oriente-occidente.”

(Negritas fuera de texto).¹ (Acuerdo 048 de 2014).

El que esto se logre o no, es evidente que nos lleva a un plano de debate sustancial, pues se trata de regular no solo un modelo de ciudad, sino que se generan efectos directos en la economía de ella misma como ya se mencionó, ya que el sector de la construcción es uno de los ejes más importantes con impactos macroeconómicos que indudablemente generan implicaciones en el empleo y sostenibilidad de las ciudades colombianas.

En virtud de lo expresado anteriormente, en esta tesis se pretende estudiar las figuras de planificación y su impacto en el cumplimiento del objetivo central del Plan de Ordenamiento Territorial POT del Distrito de Medellín, y si ellas están realmente permitiendo cumplir con los principios del POT y que ese crecimiento hacia adentro sí se esté logrando, pues está claro que hay como ya se señaló, un decrecimiento importante en el sector de la construcción.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Al inicio, decíamos entonces, que actualmente en la Ciudad de Medellín nos hemos encontrado con un decrecimiento del desarrollo urbano significativo, con un evidente traslado de las grandes constructoras a otros municipios del Valle de Aburrá e innumerables críticas realizadas por el gremio de la construcción a diversos aspectos que hacen que hoy la ciudad no se pueda seguir desarrollando, no solo como se pretende por parte de las autoridades administrativas, sino de sus empresarios y habitantes.

Decíamos también, que la problemática en torno al desarrollo urbano de la ciudad genera un impacto severo en la economía de la misma, pues, en un país como el

¹ Acuerdo 048 de 2014. Información disponible en: <https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2022/10/POT-Medellin.pdf>

nuestro, la construcción es uno de sus grandes motores. Para dar un ejemplo de dicha situación, podemos pensar en el lote o casa que ya no se compra para desarrollar algún buen proyecto y por lo tanto los materiales de construcción que no se adquieren pues los proyectos han estado frenados cada vez más en los últimos años. Por lo tanto, hay una seguidilla de impactos, como el de las personas que trabajan en el área de la construcción que no pueden conseguir empleo, las inmobiliarias o empresas que se dedican a la venta o alquiler de inmuebles, las constructoras que, sin importar su tamaño, se ven perjudicadas por ver truncados sus proyectos en una ciudad que amerita tanto crecimiento como lo es Medellín.

Están también los vendedores de insumos para la construcción, los vendedores de enseres, muebles, electrodomésticos y toda clase de artículos que acompañan al comprador de vivienda, por ejemplo. Es necesario además hablar de los habitantes que no están directamente relacionados con dicha economía, pero que las solas obligaciones urbanísticas y todo lo que le aportan los proyectos de desarrollo urbano a la ciudad son necesarios para seguir mejorando su calidad de vida.

El Estado también debe estar interesado en que este gran sector económico se siga desarrollando y fue por eso que, mediante figuras propias del Derecho Urbano, como los macroproyectos, planes parciales, áreas de intervención estratégica, entre algunas otras que se implementaron con el fin de seguir incentivando el crecimiento de la ciudad, según el acuerdo 048 de 2014 (POT) con el objetivo principal de crecer hacia adentro.

Es así como identificamos el problema que se viene detectando durante los últimos 10 años en el Distrito de Medellín y pretendemos identificar cómo funcionan las figuras de planificación urbanas y si estas están permitiendo cumplir el objetivo principal del POT o por el contrario lo están ralentizando.

JUSTIFICACIÓN

Según la problemática mencionada, es relevante identificar cómo las figuras implementadas por el Estado mediante el ejercicio de la administración pública y con fundamento en el Derecho administrativo están impactando la economía, el crecimiento de la ciudad y las esferas del Derecho privado que se ven envueltas en el desarrollo urbano como ya hemos mencionado.

Es evidente que el sector de la construcción y el inmobiliario se encuentran entre los sectores más importantes en la economía de nuestro país y por consiguiente, del Distrito de Medellín. Al tratarse de un sector tan grande e influyente en la economía, sobra decir que así mismo afecta al sector laboral y por lo tanto, dispone miles de vacantes reduciendo así los índices de desempleo del país y de la ciudad.

Partiendo de lo anterior, se evidencia la necesidad de un estudio riguroso en relación a las herramientas y figuras que brinda el Derecho Urbano, así como el Plan de Ordenamiento Territorial, esto con el fin de cumplir con los principios de las ciudades y del territorio y por consiguiente, suplir las necesidades de la sociedad.

En el caso concreto, se ha evidenciado que a raíz de las problemáticas en el cumplimiento de los objetivos del Plan de Ordenamiento Territorial se ha causado un decrecimiento significativo en la economía local. Esto es, en virtud de que ha sido imposible para el sector de la construcción desarrollar proyectos inmobiliarios nuevos en algunas áreas del Distrito de Medellín en razón de los obstáculos normativos y las dificultades para desarrollar un crecimiento hacia adentro, pues las periferias se encuentran sumamente reguladas buscando generar un incentivo negativo para que evitar su desarrollo, muchas otras áreas se encuentran fuertemente consolidadas y la imposibilidad de desarrollar el suelo que pretende el POT en Medellín ha llevado a que diversas constructoras han migrado a otros municipios del Valle de Aburrá.

Como consecuencia del decrecimiento del sector de la construcción no solo se encuentra el desempleo aunque sea una de las mayores, pues también se evidencian consecuencias como la falta de progreso en el Distrito, la falta de oportunidades y la poca oferta de nuevos proyectos urbanísticos. Es posible analizar dicha situación e interpretarla como una pausa, pues es evidenciable que no surgen proyectos urbanísticos nuevos de alto impacto en virtud de que no se encuentran lugares para su desarrollo.

Corolario de lo anterior, se analiza la necesidad de desarrollar este trabajo investigativo, pues se pretende analizar detalladamente las herramientas y figuras que trae el Derecho Urbano y que son implementadas en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para el caso concreto con el fin de encontrar una solución eficaz y aportar al desarrollo urbano y económico del Distrito de Medellín por medio del

surgimiento de nuevos proyectos inmobiliarios y urbanísticos a raíz de la adopción de las figuras que brinda el Derecho Urbano.

Poder entender cómo están funcionando las herramientas de planificación ya mencionadas y poder brindar ese análisis con algunas propuestas y alternativas para aportar al desarrollo de la ciudad, hoy es de suma importancia, pues la administración municipal en el período 2024-2028 pretende reestructurar el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad y con este proyecto podríamos aportar un poco a ello; esto hace que para nosotros, estudiantes del pregrado de Derecho y del énfasis en Derecho Urbano que brinda la Universidad y nuestras vidas académicas y profesionales, sea un gran objetivo que trae una motivación sustancial por nuestros proyectos laborales a futuro, y sin duda alguna para la Universidad EAFIT que tiene un gran reconocimiento tanto en su Escuela de Derecho como en su Programa de Derecho Urbano puede ser un aporte muy interesante mostrar desde sus estudiantes un análisis y propuesta relevantes para el tema en cuestión.

OBJETIVOS

Objetivo general:

- Identificar si las figuras de planificación imbricadas por el Plan de Ordenamiento territorial del Distrito de Medellín están permitiendo el logro del objetivo central del POT (Crecimiento hacia adentro).

Objetivos específicos:

- Describir las herramientas de planificación que utiliza el POT de Medellín para lograr su objetivo central (crecimiento hacia adentro).
- Realizar un diagnóstico del funcionamiento de las herramientas de planificación del POT y cómo han influido en el desarrollo inmobiliario del Distrito de Medellín.
- Presentar propuestas y alternativas con base en los resultados del diagnóstico de las figuras de planificación del POT del distrito de Medellín para intentar mejorar su funcionamiento.

MARCO TEÓRICO

En este acápite, se enunciarán y describirán los temas principales que se trabajarán en el proyecto.

- **Plan de Ordenamiento Territorial (POT):** Según el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia y basado en la normativa vigente, establece que:

“Es un instrumento técnico y normativo de planeación y gestión del territorio; conformado por un conjunto de acciones y políticas, administrativas y de planeación física, que orientan el desarrollo del territorio municipal en el corto, mediano y largo plazo, regulando la utilización, ocupación y transformación del espacio físico urbano y rural.”

(Distrito especial de ciencia, tecnología e innovación de Medellín).

El Ministerio también hace referencia a cómo se entiende el ordenamiento territorial y se menciona aquí en aras de dar mayor profundidad a cuál es el objetivo del instrumento en cuestión (POT).

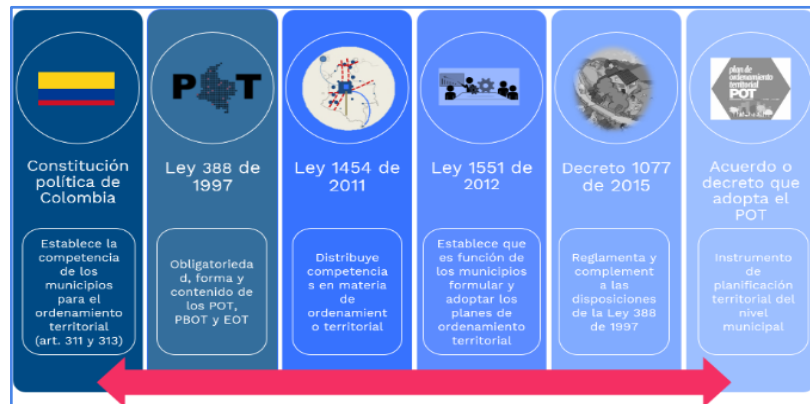
“El ordenamiento del territorio comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, adelantadas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y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

ambiente y las tradiciones históricas y culturales.” (Art. 5 Ley 388 de 1997).

(Distrito especial de ciencia, tecnología e innovación de Medellín).²

Con la siguiente infografía se pretende dar contexto de la normativa que regula la figura del POT en Colombia.

Figura 1. Normativa POT en Colombia.



Fuente:

Figura tomada de Alcaldía de Medellín.

<https://www.medellin.gov.co/es/transparencia/plan-de-ordenamiento-territorial-de-medellin/macroyectos-del-plan-de-ordenamiento-territorial-de-medellin/>

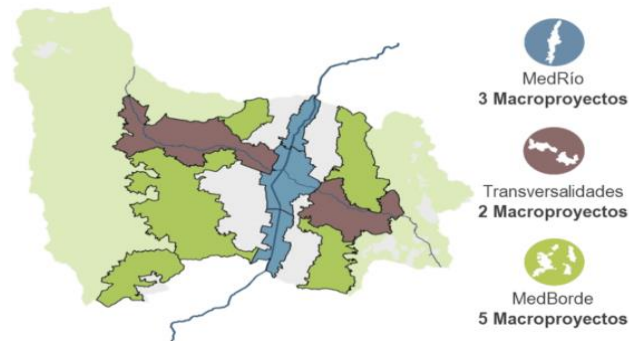
- Macroyectos y Áreas de Intervención Estratégica

El Plan de Ordenamiento Territorial definió tres Áreas de Intervención Estratégica (AIE) para la consolidación del modelo de ocupación.

1. AIE Rio Centro
2. AIE Borde
3. AIE Transversalidades

² Ley 388 de 1997. Información disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html

Figura 2. Áreas de Intervención Estratégica (AIE).



Fuente:

Figura tomada de Alcaldía de Medellín.

<https://www.medellin.gov.co/es/transparencia/plan-de-ordenamiento-territorial-de-medellin/macroyectos-del-plan-de-ordenamiento-territorial-de-medellin/>

Haremos énfasis en el Área de Intervención Estratégica MEDRío, pues será uno de los más analizados por este trabajo y el Municipio establece lo siguiente: “Corresponde al corredor del Río Medellín y su área de influencia. Teniendo en cuenta el reconocimiento de características homogéneas desde la estructura urbana y desde aspectos socio económicos.” (Distrito especial de ciencia, tecnología e innovación de Medellín).

El Distrito explica también el macroproyecto como “El instrumento de planificación complementaria de segundo nivel, a través del cual se desarrollan las Áreas de Intervención Estratégica -AIE-, definidas en el POT.” (Distrito especial de ciencia, tecnología e innovación de Medellín).

Hace mención a la división del Área de Intervención Estratégica MEDRío en tres (3) macroproyectos, los cuales se exhibirán en color azul en la siguiente imagen:

Frente del Río, Distrito Medellinnovation y Centro.” (Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín).

Frente a Río Sur, menciona que este:

“Se caracteriza por su vocación industrial e incluye barrios de vivienda tradicionales. Se orienta al aprovechamiento de los suelos industriales, al impulso de la competitividad de la ciudad en las redes económicas globales y a la coexistencia de usos residenciales con la industria sostenible y de última generación, así como con otros usos complementarios.” (Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín).

- **Planes parciales**

Frente a los planes parciales, el Distrito da a entender que son:

“Instrumentos de planificación intermedia mediante los cuales se diseña la configuración de espacios públicos y privados, que permitirán la aplicación de los instrumentos de gestión y ejecución asociada...”, con el fin de desarrollar las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial en sectores específicos de la ciudad.” (Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín).

Es importante aclarar que los planes parciales que ha adoptado la administración se dividen por zonas y cada una de ellas cuenta con al menos un (1) plan parcial.

Las zonas se denominan como:

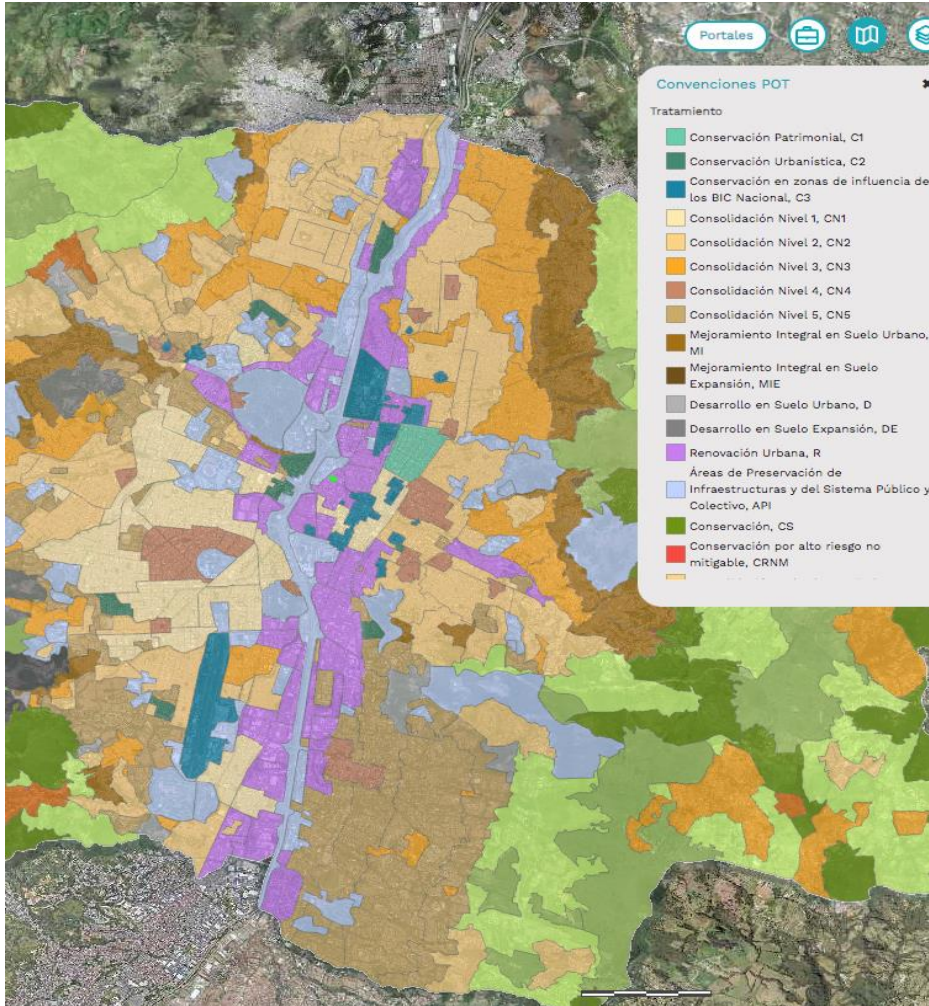
- Medellín Zona 1.
- Medellín Zona 2.
- Medellín Zona 3.
- Medellín Zona 4.
- Medellín Zona 5.
- Medellín Zona 6.
- Medellín Corregimientos.

Cada zona corresponde a diferentes áreas delimitadas por el Distrito y estas no están segmentadas por barrios, cuadras o ninguna otra característica de carácter política o administrativa, sino más bien por homogeneidad desde la estructura urbana y desde aspectos socio económicos.

El territorio en general tiene diversas capas normativas que al unirse permiten determinar las cargas y aprovechamientos que en un momento dado tiene un lote determinado y sobre las cuales no profundizaremos por no tratarse de elementos fundamentales en el enfoque de esta tesis. Es así como están las capas de tratamiento urbano, que en Medellín son 5, a saber, polígonos de tratamiento en consolidación que a su vez son de 5 tipos; polígonos de tratamiento de conservación, desarrollo, mejoramiento integral y renovación urbana. a grosso modo, podemos decir, que los polígonos de consolidación permiten el desarrollo lote a lote sin requerirse de planes parciales; que los de conservación buscan como su nombre lo indica, generar un ambiente normativo de protección a bienes inmuebles declarados como patrimoniales utilizando los PEMP (Planes especiales de Manejo y Protección); los de desarrollo que determinan las zonas de la ciudad que por tratarse de áreas de expansión urbana, se deberán desarrollar a través de la figura de los planes parciales exclusivamente; los de Mejoramiento Integral que abarca las zonas en desarrollo inadecuado, caracterizadas por su escasa infraestructura, su escasez o inexistencia de equipamientos y su no planificado asentamiento urbano. por último, se encuentra el tratamiento de Renovación, que intenta privilegiar el tantas veces mencionado “crecimiento hacia adentro” y que corresponde al Área de Intervención estratégica, reglamentada con los Macroproyectos Río Norte, Río Centro y Río sur, que a su vez se deben

desarrollar por medio de planes parciales constituidas por unidades de actuación.

Figura 4. Polígonos de tratamiento.

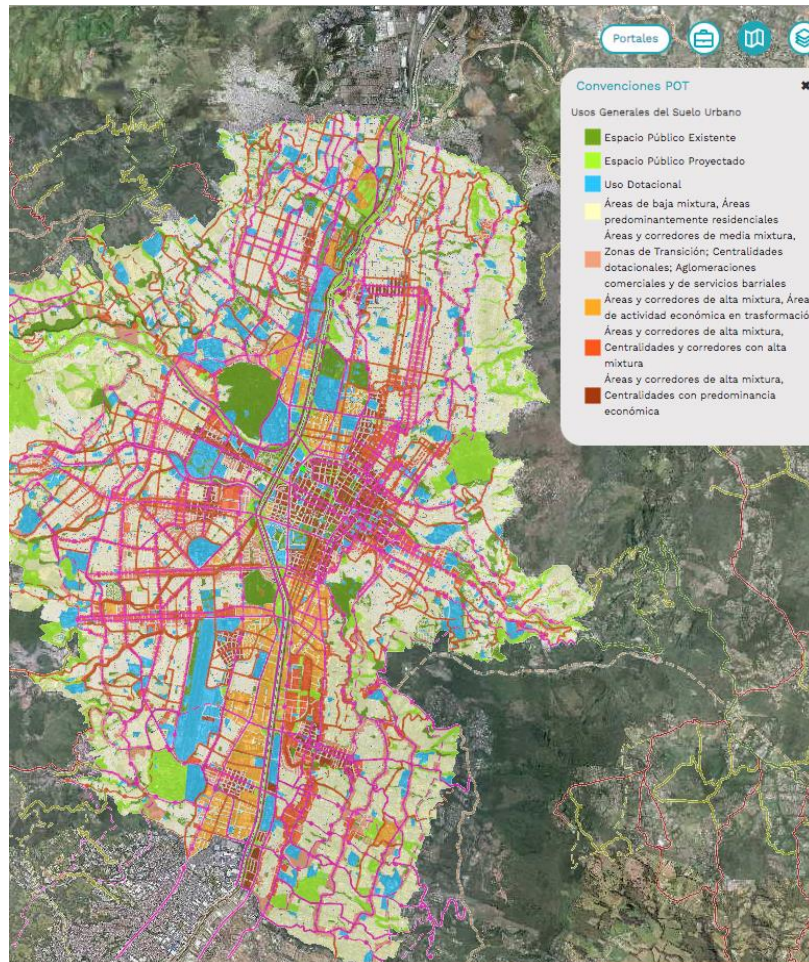


Fuente: Figura tomada de Alcaldía de Medellín.

Por otro lado tenemos las capas de usos, que son determinadas por el POT en sus capítulos iniciales y que determinan el tipo de intervenciones en el suelo urbano y rural para garantizar que los usos del suelo, si bien se establezcan a través de una san mezcla, no generen impactos negativos en los habitantes de cada sector y que de hacerlo, puedan remediarse a través de medidas de mitigación determinadas en los PAU (Protocolo Ambiental y Urbanístico) solo para los casos en que la administración municipal considere a través de las tablas de uso establecidas en este acuerdo. esta capa de Usos, determina entonces, que

usos son permitidos, restringidos o prohibidos, dependiendo de la gama de regulación establecida, que básicamente dividen a la ciudad en áreas de baja mixtura, donde la vivienda es el uso principal aceptándose como complementarios o compatibles algún tipo de comercio, servicios y equipamientos; áreas y corredores de media mixtura, donde los dos primeros pisos pueden usarse libremente con usos distintos a la vivienda; áreas y corredores de alta mixtura donde el total del aprovechamiento puede hacerse en usos distintos a vivienda, dividiéndose esta modalidad de uso en tres gamas: Áreas de actividad económica en transformación, centralidades y corredores con alta intensidad y centralidades con predominancia económica:

Figura 5. Capas de usos

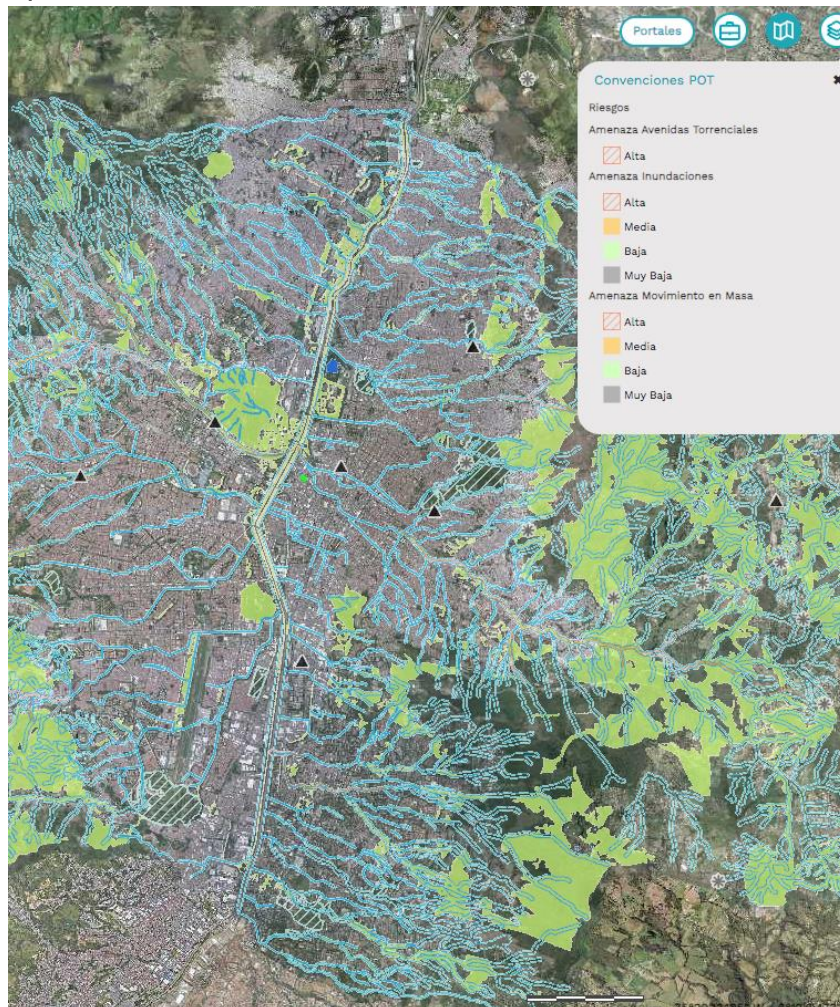


Fuente:

Figura tomada de Alcaldía de Medellín.

Estas capas de uso se deben leer desde la sumatoria de las demás capas normativas, dentro de las cuales se hallan las que tienen que ver con la estratificación geomorfológica del suelo y sus distintas limitaciones en cuanto a su determinación como de alto, medio o bajo riesgo por movimiento en masa o inundación. Por otro lado se encuentra la capa conformada por la red hídrica que determina en todo el territorio la presencia de cuerpos de agua, humedales, escorrentías, nacimientos y toda afectación por retiros a redes hídricas:

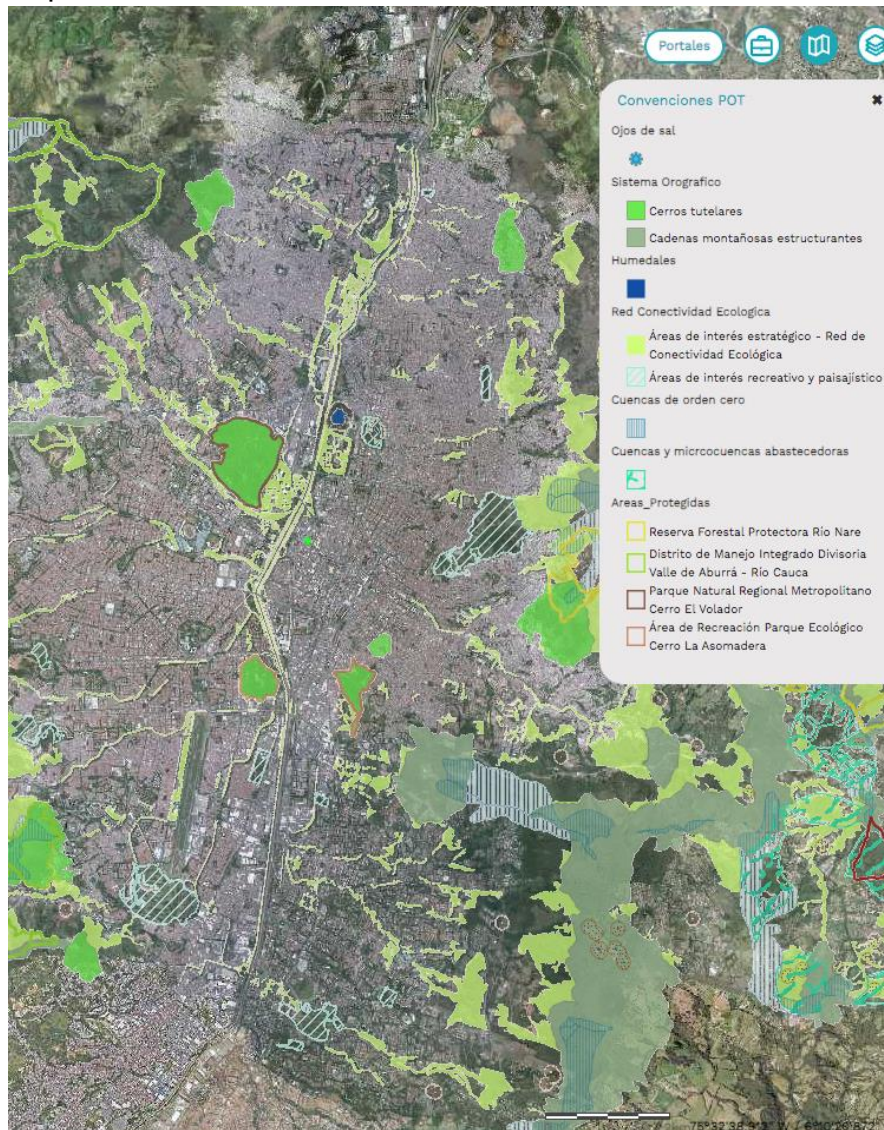
Figura 6. Capa de red hídrica.



Fuente:
Figura tomada de Alcaldía de Medellín.

Por otro lado se hallan las capas de afectación ambientales que determinan en un momento dado si el lote a desarrollar es viable urbanísticamente desde este tópico. es así como las redes de conectividad ecológica, los espacios públicos proyectados, los ecoparques y demás afectaciones de este tipo, son determinantes para viabilizar los distintos proyectos:

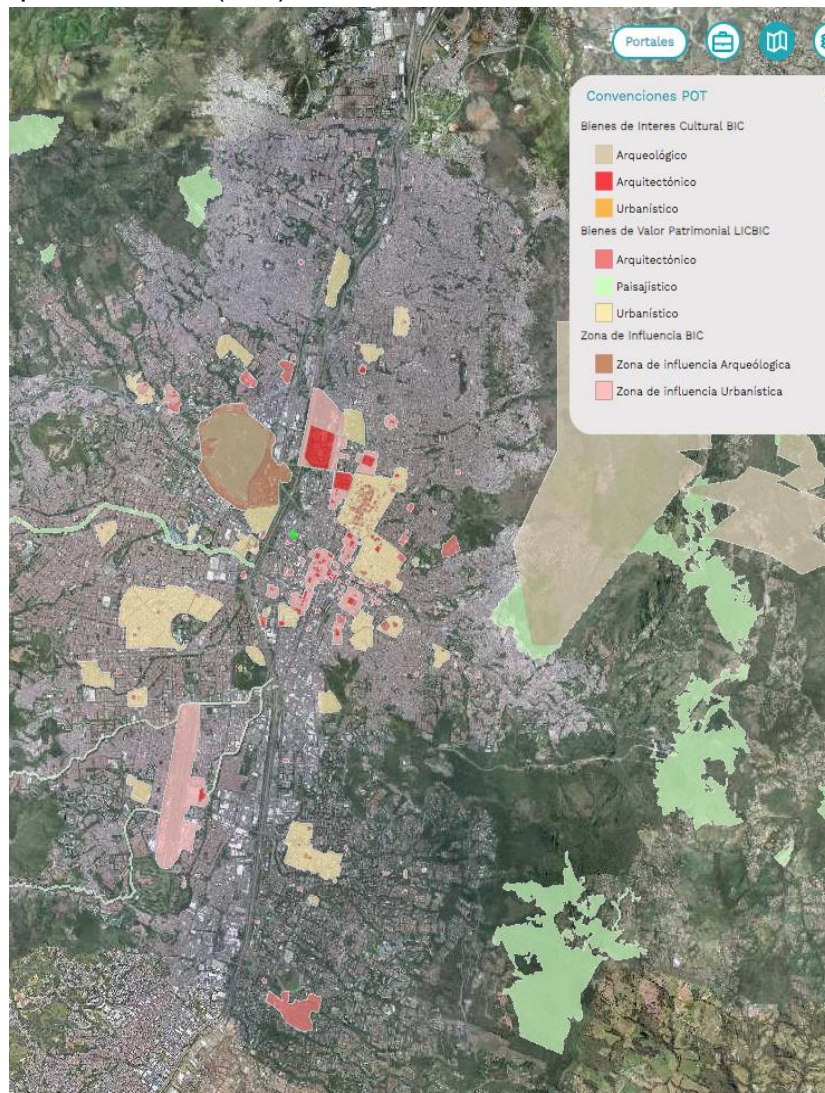
Figura 7. Capas de afectación ambiental.



Fuente:
Figura tomada de Alcaldía de Medellín.

Por último, la capa normativa que tiene que ver con los BIC (bienes de interés cultural) y sus áreas de afectación determinada en los PEMP (Planes especiales de Manejo y Protección), al igual que las zonas dentro de los radios de la superficie limitadora de alturas del aeropuerto Olaya Herrera y sus conos de aproximación establecidos en el decreto 266 de 2006, configuran el conglomerado normativo necesario para conocer con detalle las cargas y aprovechamientos de un desarrollo urbanístico en un momento dado.

Figura 8. Capa normativa (BIC).



Fuente:
Figura tomada de Alcaldía de Medellín.

DESARROLLO DEL TRABAJO

Para el desarrollo de este trabajo es necesario establecer un marco normativo, los cuales son extraídos principalmente del POT de Medellín, acuerdo 48 de 2014.

Es por esto que se extraerán las partes esenciales en nuestro criterio de algunos artículos del POT para hacer poder dejar claras las herramientas del Derecho urbano aplicadas a través de la administración pública por medio del derecho administrativo y poder hacer posteriormente un diagnóstico de su funcionamiento y cómo ha respondido el desarrollo inmobiliario del Distrito de Medellín y finalmente concluir con la presentación de algún tipo de propuesta o alternativa para intentar mejorar su funcionamiento y que así se logre el objetivo principal del POT.

De esta manera, lo primero que haremos es definir la estructura del POT del Distrito de Medellín, como lo establece el artículo 3 del acuerdo 48 de 2014: El conjunto de disposiciones del Plan que gobiernan los Sistemas Físico-Espaciales, se concretan en el uso y ocupación del territorio desde tres elementos transversales y dos sistemas.

De estos destacamos principalmente: La Estructura Ecológica y las áreas de amenaza y riesgo, como elementos de soporte físico de carácter natural, que aportan, orientan y condicionan, todas las estrategias e intervenciones de los demás sistemas territoriales. Fundamentalmente porque esto lleva a que el Distrito encamine su proyección al desarrollo hacia el eje del río, principalmente respondiendo a la ubicación geográfica del mismo y a sus condiciones topográficas.

También resaltamos la clasificación del uso del suelo en esa estructura del POT, pues como ya se explicó antes, se trata de una capa normativa que al unirse con las demás capas, perfeccionan la forma de intervenir el territorio:

Es la norma estructural establece parámetros al desarrollo y ocupación del territorio. Asimismo, se aborda el análisis y propuestas de intervención para el municipio desde la delimitación de siete ámbitos territoriales, los cuales obedecen a las características físicas, morfológicas y de ocupación del suelo: Regional-Metropolitano, Municipal, Rural, Borde Rural, Borde Urbano, Ladera y Río.

Y finalmente para dejar los aspectos más relevantes de la estructura del POT en relación con este proyecto, describiremos el Sistema de Ocupación, referido al espacio privado, conformado por los subsistemas de Centralidades, y Habitacional, y por las normas de Usos, Tratamientos, Aprovechamientos y Obligaciones urbanísticas.

Es así como enunciamos los aspectos fundamentales de la estructura del POT y damos paso al art. 4 del mismo, donde se menciona que los sistemas institucionales y de gestión del POT serán los responsables de promover las transformaciones territoriales e incentivar el papel activo de la sociedad y de las instituciones para lograr los propósitos del Plan. Siendo así, se le otorga una labor fundamental al hoy gobierno distrital, pues son los encargados de las disposiciones sobre la gestión de los instrumentos, del conocimiento, participación y seguimiento del control urbanístico y su aplicación.

De esta manera, el estudio profundo de la planeación que trae este POT empieza a mostrarse a través de las apuestas territoriales que este trae, inicialmente con un enfoque ambiental y ecológico, como ya se había mencionado, que busca principalmente implementar medidas de adaptación para gestionar el riesgo en las áreas protegidas bien sea por su importancia ecológica o por los riesgos que estas zonas traen conforme a los desastres naturales que podrían derivarse del uso y ocupación de las mismas. Es de esta manera que se empieza a moldear esa ciudad compacta que pretende consolidar la movilidad sostenible y el mejoramiento del hábitat urbano y rural.

La segunda apuesta territorial que trae el POT en relación con la equidad territorial trae algo fundamental para identificar algunas de las grandes problemáticas para la gestión del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de Medellín, pues menciona la implementación de estrategias de regeneración urbana a partir de macroproyectos en las áreas de intervención estratégica y la constitución y consolidación de un Subsistema Habitacional incluyente lo que nos empieza a mostrar las primeras herramientas de nuestro interés, como lo son los macroproyectos y las áreas de intervención estratégica.

Habiendo extraído entonces las apuestas que consideramos de mayor relevancia, debemos continuar con un punto fundamental, pues nos encontramos con los objetivos estratégicos del POT de Medellín, es aquí donde por su trascendencia, nos permitimos citar textualmente los aspectos de mayor importancia para nosotros que menciona el Acuerdo 48:

“Parten del imaginario de ciudad y están dirigidos a la consolidación del modelo de ocupación mediante la operación de un Sistema Municipal de Ordenamiento Territorial, funcional, equilibrado y articulado y son los siguientes:

1. Orientar la equidad territorial y superar la segregación socio espacial, a través de un Sistema de Gestión para la Equidad Territorial a escala local, promoviendo como municipio núcleo, la articulación metropolitana y regional.

2. Desarrollar el modelo de ocupación compacta y policéntrica con crecimiento hacia adentro, a través de la renovación de áreas de intervención estratégica del río, la consolidación del borde urbano-rural y la generación del nuevo eje de conexión regional oriente-occidente.” (Acuerdo 048 de 2014).

A esta altura podremos entonces, partiendo de estos objetivos, encontrar que desde el primer POT de Medellín como lo fue el Acuerdo 62 de 1999³, el ulterior Acuerdo 46 de 2006⁴ y finalmente el vigente POT que trajo el acuerdo 48 de 2014, el común denominador de los tres se relaciona con el objetivo número dos del POT vigente, relativo al modelo de ocupación compacta y policéntrica, con crecimiento hacia adentro y todo lo demás que ya se expuso anteriormente. Este objetivo ha hecho que a lo largo de más de 20 años, el municipio se haya planeado y encaminado a través de las diferentes herramientas de gestión territorial, se “haya incentivado” el desarrollo urbano en el eje del río, sin embargo, esa es la esencia de esta tesis, diagnosticar el cumplimiento de este objetivo. “4. Promover el desarrollo de un territorio resiliente que, de prelación a la atención de los factores y situaciones de riesgo en áreas de mayor vulnerabilidad social, favoreciendo la implementación de medidas de mitigación.” (Acuerdo 048 de 2014).

Este objetivo ya se ha hecho un comentario al respecto y que se haya planteado como objetivo refuerza la tesis de esa “limitación” que trae el entorno y las características topográficas de Medellín.

³ Acuerdo 62 de 1999. Información disponible: <https://www.medellin.gov.co/es/transparencia/plan-de-ordenamiento-territorial-de-medellin/normatividad-historica-del-plan-de-ordenamiento-territorial-de-medellin/>

⁴ Acuerdo 46 de 2006. Información disponible: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_15/InformacinGeneral/Shared%20Content/Documentos/instrumentos/ps/POT%20ACUERDO%2046%20de%202006.pdf

“10. Consolidar una plataforma territorial para la competitividad regional basada en el fomento de los proyectos regionales de desarrollo económico, potenciando los circuitos económicos existentes, la integración de los clústers estratégicos de proyección internacional y la economía solidaria local, promoviendo la generación de espacios para el desarrollo y permanencia de actividades económicas, que hagan sostenible el desarrollo económico de la ciudad y su población siempre y cuando guarden armonía con el régimen de usos del suelo del Plan.” (Acuerdo 048 de 2014).

Finalmente resaltamos este objetivo del POT, pues parte de la motivación de esta tesis se origina de la relación que tiene el desarrollo en temas económicos y sociales con el desarrollo urbano e inmobiliario de la ciudad, la inversión extranjera y como los privados influyen en el crecimiento de Medellín comparado con la región, el país y finalmente el mundo.

Partiendo de los objetivos del POT, se ha entendido a través de su enunciación del modelo de ocupación que el eje natural del río Aburrá es el integrador del valle y en este se deposita gran parte de la planificación de la ciudad, llevando a Medellín a conectarse cada vez mejor con sus municipios vecinos que integran también el valle de Aburrá y que se han integrado de manera político-administrativa en la conocida área metropolitana. Continuamente sigue con su línea principal, pues continúa haciendo hincapié en la idea de una ciudad compacta, continua y diversa haciendo referencia al interés de la densificación y diversificación de usos en las áreas más planas del territorio, donde se enfocan principalmente en el corredor del río Aburrá, pretendiendo ofrecer una gran vitalidad urbana y que este corredor es el epicentro no sólo del espacio público metropolitano, sino que concentre también el espacio privado a través de las altas densidades urbanas relacionadas con vivienda, comercio y todo lo relacionado con la diversidad social y económica.

A este respecto y al no ser el objeto de esta tesis controvertir esta filosofía, sino por el contrario validarla desde las realidades fácticas del territorio, no queremos

que se nos pase empero la oportunidad de aplaudirla, es decir, consideramos que la búsqueda de ese eje rector en el entorno del río y esa ciudad compacta lograda a través de un crecimiento hacia adentro, no solo es acertada, sino que entra en sintonía con una visión de ciudad que creemos leer en muchos países del mundo, en sus principales ciudades, donde un mayor equilibrio medioambiental y una ciudad más recorrible con un desestímulo a la utilización de los automóviles para propiciar una movilidad más tranquila, son garantizados por ese modelo de ocupación.

Como lo afirma Edward Glaeser en su libro “El Triunfo de las Ciudades”⁵, a propósito precisamente de algunos referentes urbanos a nivel mundial:

“...Las autoridades de Singapur hacen cosas asombrosas para garantizar el suministro de agua limpia, pero no impiden la construcción de edificios de gran altura, y la consecuencia es que el centro de Singapur funciona bien porque sus edificios son altos y está bien comunicado. Los miembros de la comunidad empresarial trabajan cerca unos de otros y pueden acudir caminando a una reunión sin problemas. Hong Kong es todavía más vertical y está aún más pensada para los peatones, que pueden ir caminando de un rascacielos a otro sin tener que prescindir del aire acondicionado durante el trayecto. Solo cuesta unos minutos recorrer Wall Street o la zona del Midtown de Manhattan. Incluso Tokio, con lo inmenso que es, se puede cruzar en buena medida a pie. Esas grandes ciudades funcionan porque su altura permite a un número enorme de personas trabajar, y a veces vivir, en una minúscula extensión de terreno. Pero en Bombay hay pocos edificios altos, así que todo el mundo se relaja en el tráfico y paga un dineral por el espacio.” (Glaeser E & Basus, 2011).

⁵ Glaeser, E., & Basus, C. F. (2011). *El Triunfo de las Ciudades: Cómo Nuestra Mejor Creación nos hace más ricos, más Inteligentes, más Ecológicos, más Sanos y más felices*. Taurus.

El acuerdo 048 trae también unas estrategias territoriales, que las enuncia en su artículo 10 como las acciones sobre cada uno de los ámbitos que conforman el territorio, que tendrán como objeto la movilización de recursos y potencialidades para la concreción del modelo de ocupación establecido para el territorio. De estas estrategias destacaremos las siguientes:

Frente a las estrategias municipales, distinguimos aquella donde se menciona la priorización de las áreas de intervención estratégica (Corredor del río (MEDRio)) a través de actuaciones urbanas integrales, desarrolladas con macroproyectos. El corredor del río será objeto de intervenciones graduales, consensuadas y planificadas con instrumentos participativos de gestión, derivado de su importancia para la competitividad económica y la sostenibilidad de la ciudad.

Con relación a las estrategias mencionadas frente al río, queremos resaltar las tres que trae el POT por la importancia que tiene frente a este proyecto y el objetivo que catalogamos como el central del POT, así reza entonces el numeral 7 del artículo 10 del acuerdo 048 de 2014.

- “a) Ejecutar el proyecto Parques del Río Medellín con el fin de generar espacio público de escala municipal, que recupere y potencie los valores ambientales y urbanísticos de la ciudad y contribuya a la disminución del déficit de espacio público.
- b) Fomentar la diversificación de los usos del suelo, aumentando la mezcla de actividades urbanas y la vivienda supeditada a la implementación de protocolos ambientales y urbanísticos -PAU-.
- c) Fortalecer las infraestructuras urbanas de soporte y la articulación de las áreas para la preservación de infraestructuras y del sistema público y colectivo –API– sobre el corredor longitudinal, mejorando la cualificación espacial y funcional de la ciudad.” (Acuerdo 048 de 2014).

Para continuar con la descripción de las herramientas de planificación que trae el acuerdo 48 de 2014 que se consideran de mayor relevancia para esta tesis, debemos mencionar también las clases de suelo que trae el artículo 11, donde solo enunciaremos que el suelo del municipio de Medellín se clasifica en: urbano, expansión urbana y rural con la función de generar mayor contexto sobre el ordenamiento territorial del Distrito.

De esta manera concluimos con el primer análisis y descripción de las partes fundamentales del POT conforme a su estructura, objetivo y filosofía. Esto nos permitirá tener unas bases y límites claros con los que continuaremos desarrollando esta tesis.

Posterior a haber dado unas bases en torno al derecho urbano conforme a lo dispuesto por el Distrito de Medellín, es necesario continuar con la explicación y descripción de las áreas de intervención estratégica (AIE) que trae el art. 61 del POT de Medellín. Este se ha referido a que se aplica el artículo 12 de la Ley 388 de 1997 donde se pretende que:

“Parte de las acciones territoriales estratégicas necesarias para garantizar la consecución de los objetivos de desarrollo territorial, económico y social del municipio, se identifican en el territorio municipal Áreas de Intervención Estratégica, que permiten direccionar acciones y utilizar los instrumentos de planificación y gestión complementaria del Plan.” (Acuerdo 048 de 2014).

Con la implementación de estas herramientas de planificación, se busca hacer mayor enfoque y precisión a escala intermedia, donde se articula el objetivo del POT y los proyectos públicos y privados como lo dice la Ley en un proceso multiescalar de direccionamiento e intervención del territorio. Estas áreas son de suma importancia para el desarrollo de esta tesis, pues como se exhibirá a continuación, de esta herramienta se deriva la implementación de la AIE Medellín, que será objeto de profundización pues aquí se encuentra ubicada el área de la ciudad con mayor proyección pues es todo el eje del río Aburrá y es por esto que se estudiará a detalle, pues es aquí donde se concentra el objetivo del POT y lo que hoy nos convoca a estudiar el cumplimiento del objetivo de crecimiento hacia adentro.

El artículo 62 del POT de Medellín, nos trae la identificación de las AIE, donde daremos un marco meramente enunciativo sobre cuales son:

1. Medrío.
2. Medborde - urbano rural.
3. Med transversalidades.

De estas 3 como ya se mencionó nos enfocaremos principalmente en Medrío, diciendo entonces que esta área corresponde al Corredor del Río Medellín y su área de influencia. Teniendo en cuenta el reconocimiento de características homogéneas desde la estructura urbana y desde aspectos socio económicos, se subdivide en tres zonas: RíoNorte, RíoCentro y RíoSur.

Por la gran influencia que esta AIE tiene, traeremos textualmente la definición que da el POT sobre la misma:

“En esta área se concentran todos los suelos con tratamiento de renovación asociados a la recuperación del Río Medellín (Aburrá) como eje ambiental y de espacio público de la región y la ciudad, lo que hace de esta AIE el lugar para una nueva ocupación de los suelos próximos al río con el fin de alcanzar una ciudad compacta que propicie el urbanismo de proximidad y aproveche las infraestructuras existentes.” (Acuerdo 048 de 2014).

Las tres zonas en las que se divide esta AIE son las siguientes:

1. RíoNorte. Se ubica entre la Calle 77 y el límite con el municipio de Bello al norte de Medellín. Se enfoca a la intervención de los desarrollos incompletos y desarticulados en términos urbanísticos y ambientales, como recurso para equilibrar el territorio de las laderas nororiental y noroccidental articulándolos al corredor del río que concentrará la oferta de espacio público, movilidad y servicios.
2. RíoCentro: Esta zona tiene como objetivo ordenar el área central de la ciudad para la superación de los desequilibrios funcionales a escala local, metropolitana y regional, mediante la reutilización, recuperación y transformación estratégica de su tejido con el fin de revertir los procesos de

deterioro y configurar la centralidad metropolitana competitiva del siglo XXI, vinculada al Río Medellín.

3. RíoSur. Corresponde a la porción del corredor metropolitano y de servicios entre la Calle 30 y el límite con los municipios del sur del Valle de Aburrá. Se caracteriza por su vocación industrial e incluye barrios de vivienda tradicionales. Se orienta al aprovechamiento de los suelos industriales, al impulso de la competitividad de la ciudad en las redes económicas globales y a la coexistencia de usos residenciales con la industria sostenible y de última generación, así como con otros usos complementarios.

Para continuar con el engrosamiento normativo que regula el desarrollo urbano en el Distrito, traeremos una nueva capa a este marco, denominado Macroproyectos, traído por el art. 63 del acuerdo 48 de 2014 y explicando que en aplicación de lo dispuesto en el artículo 113 y 114 de la Ley 388 de 1.997, las áreas de intervención estratégica definidas en el artículo 60 equivalen a Actuaciones Urbanas Integrales, las cuales se desarrollarán mediante macroproyectos, los cuales tienen la descripción de sus objetivos comunes en el art. 64 del POT y son los siguientes:

- “1. Definir el sistema estructurante de manera integral y coherente para cada macroproyecto.
2. Planificar cada macroproyecto articulado con su contexto inmediato y los demás macroproyectos.
3. Desarrollar bajo la multiescalaridad en el ejercicio de planificación cada macroproyecto.
4. Aplicar la política de protección a moradores donde se requieran procesos de reasentamiento, favoreciéndolo en sitio, y la garantía de permanencia de las actividades económicas y productivas siempre que esté en armonía con la norma general del POT.
5. Articular los instrumentos de planificación, gestión y financiación.
6. Establecer el sistema de gestión del macroproyecto.

7. Mitigar los impactos generados por los proyectos de infraestructura.
8. Promover e integrar las acciones sectoriales del municipio de las que trata el Parágrafo 1 del Art. 113 de la Ley 388 de 1.997.
9. Contemplar el desarrollo de acciones que permitan soluciones integrales y coordinadas de cada macroproyecto, entre ellas estrategias integrales para la gestión del riesgo, natural, tecnológico, social y económico, para ello; en caso de requerirse, los Macroproyectos podrán realizar estudios de amenaza o riesgo de detalle que permitan definir su categoría, su mitigabilidad y las obras de mitigación.
10. Vincular al proyecto las diversas instancias públicas, privadas y comunitarias.” (Acuerdo 048 de 2014).

Ahora que sabemos cuál es el área foco de Medellín que lo podemos establecer como el AIE Medrío, y que sabemos que se tratará mediante Macroproyectos, se trae una nueva capa para nuestro conglomerado normativo, una herramienta más para la planificación y gestión del ordenamiento territorial, la cual se denomina PLANES PARCIALES, descrito en el artículo 463 del Acuerdo 048 de 2014 y lo explica de la siguiente manera:

“Es el instrumento de planificación complementaria de tercer nivel a través del cual los polígonos ubicados en suelos de expansión urbana independiente del tratamiento y; suelos urbanos con tratamientos de desarrollo o renovación urbana, desarrollan las disposiciones del presente

Plan y los Macroproyectos, posibilitando la transición entre estos y los proyectos urbanísticos”.⁶ (Acuerdo 048 de 2014).

Se hace énfasis en los suelos de renovación urbana, pues, como se verá más tarde, seguimos haciendo “zoom” en nuestro territorio y encontrando cada vez más específico el foco de la planificación no solo Distrital sino metropolitana en cuanto a la planificación del desarrollo urbano.

“Mediante un modelo de gestión asociada y la articulación de objetivos de ordenamiento del Municipio, los planes parciales buscarán implementar un desarrollo equilibrado del suelo, contemplando las dimensiones financieras, sociales, urbanísticas y jurídicas que permitan potenciar su aprovechamiento, al tiempo que se mejoren las condiciones de habitabilidad y el Sistema Público y Colectivo de Ciudad.” (Acuerdo 048 de 2014).

Con esta definición de los planes parciales, exponemos por primera vez uno de los aspectos que nos parece trascendental en esta tesis y el estudio del cumplimiento del objetivo principal del acuerdo 48 de 2014, nos referimos al modelo de gestión asociada, pues como se explicará posteriormente, este modelo de aplicación de los planes parciales, para el desarrollo de los macroproyectos, en concordancia con las AIE y con la finalidad del POT, podría ser uno de los aspectos más complejos para la materialización de todos los descritos anteriormente, que, como si fuera poco, está supeditado a una capa normativa más, que acompaña el desarrollo de los planes parciales que fueron expuestos anteriormente, y es aquí donde aparece el Decreto 2181 de 2006, más específicamente en su artículo 18 y menciona que una unidad de actuación urbanística:

⁶ Acuerdo 048 de 2014. Información disponible en: <https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2022/10/POT-Medellin.pdf>

“Es el área conformada por uno o varios inmuebles explícitamente delimitada en las normas que desarrolla el plan de ordenamiento territorial que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios de la infraestructura de transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos, mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios, conforme con lo previsto en el Capítulo V de la Ley 388 de 1997.”⁷ (Decreto 2181 de 2006).

Ahora sabiendo que es una UAU, el mismo artículo trae la siguiente explicación de cómo se desarrollará la misma:

“Delimitada la respectiva unidad de actuación urbanística en los términos que se reglamentan (...), para el desarrollo de cada unidad se deberá obtener una única licencia de urbanización o contar con la aprobación de un único proyecto urbanístico general en los términos del artículo 42 del Decreto 564 de 2006 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.” (Decreto 2181 de 2006).

Es aquí entonces, donde recordaremos el modelo de gestión asociada pues son las AUA las que reglamentan y permiten que esto suceda y es así cómo se deberían desarrollar los planes parciales, ¿se cumplirá entonces el objetivo que traen todas estas herramientas de planificación y gestión territorial que nos otorga la administración pública? Eso lo iremos respondiendo más tarde a través del diagnóstico de las mismas en nuestro caso en cuestión.

⁷ Decreto 2181 de 2006. Información disponible en: <https://minvivienda.gov.co/sites/default/files/normativa/2181%20-%202006.pdf>

En aras de continuar con la explicación de este marco normativo, expondremos a continuación una nueva capa que ya mencionamos atrás, la cual se denomina tratamientos urbanos, adoptado por el POT de Medellín en el art. 231 y lo define como las determinaciones que orientan de manera diferenciada las intervenciones en el territorio, de acuerdo con sus características y la capacidad de soporte, permitiendo establecer las normas urbanísticas aplicables a cada zona morfológica homogénea.

Es así entonces cómo mediante esta norma, se puede concretar el Modelo de Ocupación definido en el Plan, a escala del polígono lograr los objetivos de desarrollo y direccionar la gestión y la financiación del suelo urbano y de expansión urbana de una manera equilibrada.

Ahora que sabemos que son los tratamientos urbanos, se anunciarán las categorías que hay según el art. 232 del POT y por supuesto que elegiremos uno de ellos para continuar profundizando en el objeto de nuestra tesis. Las categorías de tratamientos como ya se explicó al principio, son:

1. Conservación.
2. Consolidación.
3. Mejoramiento integral.
4. Renovación urbana.
5. Desarrollo.
6. Áreas para la Preservación de Infraestructuras y del Sistema Público y Colectivo -API-.

Es así, como nos enfocaremos en el tratamiento de renovación urbana, pues es el tratamiento de suelo urbano que más predomina en la AIE Medrío, área de mayor interés para nuestro análisis.

El artículo 236 del Acuerdo 048 de 2014, expresa que el tratamiento de renovación urbana se asigna a las zonas homogéneas identificadas como Zonas Deterioradas o en Conflicto Funcional y/o en Transformación cuyas determinaciones están encaminadas a recuperar y/o transformar las áreas urbanizadas que presentan procesos de deterioro físico, social y ambiental o que tienen grandes potencialidades de edificación y se encuentran subutilizadas con respecto al Modelo de ocupación. Igualmente, corresponde a la regulación de las zonas en

las que se requiere efectuar la sustitución de las estructuras urbanas y arquitectónicas modificando la configuración de los predios privados y/o del espacio público mediante procesos de reurbanización que permitan generar nuevos espacios públicos y/o privados, así como una nueva definición de la normatividad urbanística de usos y aprovechamientos.

Y en concordancia con lo que nosotros mencionamos anteriormente, este artículo nos trae el siguiente párrafo.

“Las zonas que reciben este tratamiento se localizan principalmente en el ámbito Río, y en áreas del centro tradicional y representativo metropolitano o sus alrededores, razón por la cual, su renovación se considera fundamental, pues permitirá a partir de la solución paulatina de sus conflictos funcionales y de su adecuada articulación al resto de la ciudad, la recuperación global de la zona más importante de ciudad y por ende un beneficio de carácter metropolitano de gran incidencia para la productividad y competitividad de Medellín.”⁸ (Acuerdo 048 de 2014).

Es así, como nos aseguramos de estarnos enfocando en el objetivo principal, pues cada vez entramos con mayor detalle a las áreas con mayor visión y a la vez complejidad para el desarrollo del objetivo central del POT el cual sin duda alguna va unido al desarrollo urbano de la ciudad.

Para el final y no por ser menos importante, traemos las definiciones y categorías generales del suelo que expresa el POT de Medellín y lo hace de la siguiente manera en el artículo 241 del Acuerdo 048 de 2014:

“Se definen como la distribución espacial de las actividades desarrolladas por agentes públicos y privados, que permiten establecer las características de animación de la ciudad y la utilización y ocupación del suelo. Estas

⁸ Acuerdo 048 de 2014. Información disponible en: <https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2022/10/POT-Medellin.pdf>

normas generales buscan optimizar las infraestructuras de urbanización y fomentar relaciones socioeconómicas más eficientes a partir de la interrelación entre las actividades, mitigando los impactos generados y atendiendo a las características del territorio.” (Acuerdo 048 de 2014).

Como ya se indicó en un contenido anterior, Las categorías del uso del suelo en cuanto a los sistemas de ocupación privada en tres áreas de uso, las cuales son baja, media y alta mixtura y como lo manifiesta el art. 242 del POT, se establece un porcentaje mínimo de construcción de actividad residencial y se habilita un porcentaje máximo de construcción de otras actividades. Las categorías generales de uso aplicables son: residencial, comercial, servicios, industria, dotacional, espacios públicos existentes y espacios públicos proyectados.

Después de todo este contexto, de filosofía, estructura y herramientas básicas para comprender cómo funciona tanto la planificación como la gestión del ordenamiento territorial y en últimas lo que reglamenta las actividades relacionadas con el desarrollo urbano del Distrito de Medellín.

Con esto nos podremos adentrar en la siguiente etapa de la tesis, la de mayor complejidad y la que requiere no solo la implementación de estadísticas sino también la búsqueda de lo que se podría denominar como voces autorizadas de cuanto al desarrollo urbano de la ciudad, enfocándonos principalmente en cómo se ha venido desarrollando en los últimos años la aplicación de todas esas herramientas que fueron expuestas anteriormente a la realidad del ciudadano, de las grandes constructoras e incluso de la administración Distrital.

Para poder comenzar con nuestro diagnóstico es importante recordar que nuestro objetivo principal en esta tesis es poder identificar si las figuras de planificación que nos trae el plan de ordenamiento territorial del distrito de Medellín establecidas en el acuerdo 48 2014 están permitiendo que se logre el objetivo central del poder que lo hemos definido como el crecimiento hacia adentro esto se ha venido viendo aproximadamente el de 1999 en las tres versiones de planes de ordenamiento territorial que ha tenido el distrito de Medellín hasta hoy y que hemos encontrado que comúnmente han buscado que la ciudad se vuelva una ciudad compacta y que siga creciendo hacia el eje del río.

Es importante entonces que para la realización de este diagnóstico nos podamos ir desprendiendo desde las capas principales hasta las más específicas para lograr el desarrollo urbano del distrito de Medellín, es por esto que recordaremos que el

objetivo principal de esta tesis que es poder identificar si las figuras de planificación que trae el POT de Medellín están permitiendo lograr el objetivo central del mismo, que hemos definido como el crecimiento hacia adentro, logrando tener una ciudad compacta y que mediante un análisis histórico esto se ha venido buscando desde 1999 como ya se indicó.

Para esto nos enfocaremos en el área de intervención estratégica MedRío que dentro del Marco normativo enunciado, se desarrolla a través de tres macroproyectos los cuales están desde el límite del municipio de Bello al norte de Medellín llamado Río Norte que va hasta la calle 77 y busca intervenir esos desarrollos incompletos y desarticulados para equilibrar el territorio conforme a las laderas nororiental y noroccidental de la ciudad, pasando luego a Río centro que comprende toda el área central de la ciudad y pretende superar los desequilibrios funcionales tratando de reutilizar, recuperar y transformar su tejido para revertir el deterioro que ha tenido la zona central de la ciudad de Medellín. Posteriormente pasa al macroproyecto de Río Sur y está entre la calle 30 y el límite con los municipios del sur del valle de Aburrá y se pretende también orientar ese aprovechamiento de suelos industriales y poder impulsar la competitividad de la ciudad. Estos macroproyectos se encuentran reglamentados vía decreto 1098 de 2003 Macroproyecto Río sur, 1113 de 2023 Macroproyecto Río norte, 1166 de 2023 Macroproyecto Río centro, 1167 de 2023 Macroproyecto Santa Elena (omitiremos este último por estar por fuera del AIE).

Haciendo este repaso y comprendiendo el área de enfoque, podremos decir que, como hemos visto anteriormente, ni el uso del suelo ni su tratamiento ni haber delimitado áreas de intervención estratégica ni que estas deben desarrollarse a través de macroproyectos y éstas a su vez mediante planes parciales ni todas estas figuras o capas que hemos venido describiendo con especificidad, nos han mostrado dónde está la traba del desarrollo urbano de la ciudad.

Sin embargo cuando nos encontramos frente a las unidades de actuación y el modelo asociativo que estas pretenden desarrollar hemos podido ver la complejidad que esto trae, tanto para los ciudadanos del común como para las firmas constructoras especializadas, pues si poseen un lote en zona de renovación y se pretende desarrollar a través de un macroproyecto que necesita aplicar un plan parcial y este plan parcial que delimita las unidades de actuación donde estaría inmerso el lote en cuestión, se encontrará el titular con el reto de que no puede desarrollar su lote en forma individual, sino que está obligado a asociarse con los demás vecinos que hacen parte de la misma unidad de actuación y es por esto que ese ciudadano o firma constructora no sólo se le dificulta enormemente desarrollar su inmueble, sino que a su vez nos encontramos con que esto imposibilita que se haga un aporte al cumplimiento del objetivo central del POT,

pues un lote que se encuentra en el eje del río no se puede desarrollar por la complejidad de la misma actuación.

A esta altura, y reconocido quizás el meollo de este asunto, podemos constatar que efectivamente en Medellín está sucediendo un fenómeno de emigración de constructoras al entorno inmediato, como lo son Bello, Itagüí, Envigado, Sabaneta, Rionegro, etc., generándose con este fenómeno como efecto colateral consistente en una sobre-densificación en esos municipios como lo señala el Arquitecto Mauricio Valencia Correa quien fuera director de planeación Distrital de Medellín. Al respecto y en entrevista realizada al arquitecto Valencia para efectos de escuchar consideraciones de expertos en la materia para los fines de esta Tesis, uno de los aspectos prioritarios según su consideración entre otros, es efectivamente lo complejo que resulta integrar lotes de diferentes dueños en una unidad de actuación. Al respecto él afirma que “esa fragmentación predial en pequeños predios para integrarse ha sido demasiado difícil”. sobre el mismo aspecto, quisimos consultarle al Arquitecto Carlos Mario Osorio, quien fuera Decano de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Pontificia Bolivariana, quien sobre este aspecto manifestó en entrevista realizada para esta tesis lo siguiente: “No son instrumentos que tengan mucha viabilidad por el tamaño definido en ellos, porque implica la cantidad de predios y de dueños implicados y llegar a un acuerdo es casi imposible”. (Osorio, C.M).

El Arquitecto Julián Alberto Monsalve Posada quien se desempeñó como director de la oficina de Gestión Urbana de la Secretaría de Planeación distrital de Medellín, entrevistado también para efectos de este trabajo, piensa que:

“En este momento el sector inmobiliario encuentra todos esos instrumentos y se le está volviendo muy complejo sumado a la dificultad de la gestión asociativa (...) Tenemos esas dos grandes problemáticas: la gestión asociativa, la cantidad de instrumentos aplicables al desarrollo de un plan parcial o de una unidad de actuación urbanística localizada al interior de un macroproyecto “. (Monsalve Posada, J.A).

Opina el arquitecto Monsalve, que para la ciudad era completamente necesario articular los distintos planes parciales a través de la figura de los macroproyectos para las áreas de intervención estratégica, como una fórmula necesaria para garantizar que los nuevos proyectos, si bien cumplieran con las cargas y distintos

lineamientos de cada plan parcial, generaba desequilibrios sociales y en la movilidad principalmente, en su entorno inmediato, por fuera del plan parcial. Este sistema de planificación entonces se establece vía acuerdo 48 del 2014, y busca que la capacidad de soporte instalada versus los nuevos desarrollos, tengan un crecimiento y un acomodamiento armónico en el tiempo.

Jorge Mario Ángel Arbeláez, quien fuera por casi tres décadas presidente de la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia, en entrevista sostenida sobre la problemática que estudiamos en esta tesis, manifestó que:

“Estos procesos de renovación de redesarrollo, de crecimiento hacia adentro, tienen seguramente una buena intención y así se definió por parte de los planificadores. Sin embargo a la hora de ejecutarlos se enfrentan a una problemática en varios puntos que menciono a continuación: el primero de ellos es la misma planificación de los polígonos donde se juntan diversidad de propietarios, tamaños e intereses que hacen muchísimas veces supremamente difícil una concertación adecuada entre los mismos propietarios de la tierra y parece que hay que hacer una revisión no solamente de los polígonos y los distintos planes parciales sino que también de las fórmulas más expeditas para en determinado momento poder reacomodar esos polígonos de acuerdo a las posibles iniciativas de desarrollo(…)” (Ángel Arbeláez, J.M).

Nos acercamos a una firma constructora importante y conocimos de parte de Gilberto Mejía, Gerente de proyectos y estructurador de desarrollo su opinión sobre nuestro tema de trabajo y manifestó que:

“Los constructores grandes como nosotros, estamos optando por hacer proyectos de pronto un poco de más envergadura para que se justifique

pues, como todo el tema de los costos, entonces, para hacer estos proyectos grandes se necesitan unos lotes consolidados con una buena normativa y obviamente de buenos tamaños que hoy en la gran mayoría de la ciudad no existen. Entonces ahí nos toca acudir digamos a una renovación urbana. Pero la renovación urbana en Medellín, quedó muy supeditada en el último POT a los macroproyectos, específicamente el macroproyecto RíoSur, el macroproyecto RíoCentro en donde la gestión predial es el gran inconveniente que tenemos porque hay que desarrollar unas grandes manzanas con múltiples propietarios y no existe una figura fácil para hacer esas compras porque es muy difícil para uno como privado alinear a todos los propietarios a que le vendan una manzana completa para poder desarrollar un proyecto”. (Mejía, G).

En entrevista con el arquitecto Gabriel Arango, quien fuera durante décadas director del taller de diseño y estructurador de proyectos de una importante empresa constructora de Medellín, comentaba a este respecto:

“El poco desarrollo inmobiliario generado en los sectores de los macroproyectos se deriva en gran parte por la dificultad en la aplicación normativa de los planes parciales establecidos allí. Son normas en general muy rígidas, poco flexibles, muy teóricas y basadas en unas mezclas de usos que no consultan la realidad del Mercado inmobiliario. La realidad es que de lo que se pretendía lograr para viabilizar y acelerar la edificabilidad de esa zona de ciudad, no se logró hacer. Ese desarrollo se ha estancado.

Los motivos son varios y de diversa índole: El fundamento es que se requiere de gestión asociada predeterminada en una misma UAU lo cual implica el asocio indispensable entre particulares con intereses económicos o circunstancias muy diferentes. Casi imposible de lograr. Caso que solo se ha podido hacer cuando hay o se logra tener un único dueño. Las condiciones y gestiones para poder dividir la UAU, y terminar vinculando a los que sí estén interesados en desarrollar esas propiedades, dejando por fuera a los que no están, son dispendiosas, onerosas y/o casi imposibles de lograr. Eso en la práctica “congela” las propiedades, ya que no depende de lo que uno quiera hacer sino de lo que el otro quiera permitir hacer y casi sin ninguna posibilidad de modificarlo.” (Arango, G).

En el conjunto de reflexiones sobre la figura del plan parcial y sus UAU, valdría la pena cuestionarnos hasta qué punto, la importación de modelos de planificación foráneos, no necesariamente termina siendo una estrategia adecuada, teniendo en cuenta la conformación histórica de ciudades como Medellín, que han surgido y se han configurado a través del tiempo a partir de una intensa predicación que hoy, con figuras de planificación europeas, más exactamente españolas, se pretenden borrar de un plumazo, dando entrada a la demolición masiva de manzanas enteras, impidiendo que el normal cambio de viejas edificaciones por nuevos desarrollos se vaya haciendo paulatinamente, permitiendo que la memoria urbana se vaya adecuando y acomodando para ir asimilando un cambio por lo demás necesario, dado el índice de obsolescencia inherente a la arquitectura existente y que debe dar paso a nuevos usos y nuevas tecnologías, pero repetimos, de una manera paulatina, lote a lote.

Creemos que si consultamos la identidad inherente al desarrollo histórico de Medellín, podríamos enlazar esas teorías foráneas con la idiosincrasia local para poder hallar un punto medio en esta problemática. esa importación de modelos de desarrollo va generando quizás un lenguaje arquitectónico que empieza a ser repetitivo y que borra las diferencias. Como afirma Rem Koolhaas en su libro La

Ciudad Genérica⁹, “¿son las ciudades contemporáneas como los aeropuertos contemporáneos, es decir, todas iguales? ¿Es posible teorizar esta convergencia? Y si es así, ¿a qué configuración definitiva aspiran? La convergencia es posible sólo a costa de despojarse de la identidad.” (Koolhaas, Rem. 2007). Y es que finalmente preocupa un poco el posible monótono resultado de “borrar” estas manzanas enteras como se pretende para que en su lugar aparezcan edificios repetitivos parados en plataformas de parqueo, tal y como ya se está detectando en los pocos desarrollos que han logrado vencer las dificultades expuestas para desarrollar las UAU y que parecen ser las únicas respuestas arquitectónicas posibles si se siguen al pie de la letra los retranqueos y las exigencias obligatorias de plataforma y torre en el diseño de proyectos, exigidos por los planes parciales actuales.

Pero nos remitiremos a nuestro discurso central de no controvertir la esencia de este POT tantas veces mencionado, en el sentido de que un crecimiento hacia adentro para lograr una ciudad compacta es un discurso que de ninguna manera está venido a menos y que por el contrario, se califica como indispensable en el desarrollo urbanístico futuro. Pues volviendo a mencionar a un importante estudioso de las ciudades como lo es Edward Glaeser en sus comentarios sobre la ciudad de Bombay en India, y que nos cae como anillo al dedo al ser Medellín una ciudad que debido a su cinturón de montañas tiene solo una reducida área en el eje del río para potenciar un desarrollo en altura:

“Históricamente, los habitantes de Bombay no podían permitirse el precio de vivir a tanta altura, pero hoy muchos de ellos sí pueden, y vivirían en edificios más altos si estos fueran abundantes y asequibles. Los cañones de vidrio, acero y hormigón (como los que flanquean la quinta avenida de Nueva York) no son un problema, sino una forma perfectamente razonable de hacerle sitio a una gran ciudad de gente y de comercios en una cantidad reducida de terreno. Solo una mala política impide que una larga hilera de edificios de cincuenta plantas flanquee el paseo marítimo de Bombay de

⁹ Koolhaas, Rem. (2007). *La Ciudad Genérica*. y Sendas Oníricas de Singapur.

manera semejante a los rascacielos que adornan las orillas de los lagos de Chicago.” (Glaeser, E. 2011).

Estamos entonces de acuerdo con la filosofía de ciudad compacta enunciada en el POT pero consideramos entonces que hay elementos allí que han dado al traste con el crecimiento normal y dinámico de nuestra ciudad. Creemos que como lo han puntualizado los distintos personajes entrevistados, la figura de los planes parciales debe ser debidamente “digerida” por un país como Colombia, para que, logrando el fin último de esta figura de planificación, lo cual es crear nuevos segmentos de ciudad de una manera coherente e incluyente, desarrollando con armonía y al unísono todos los componentes vitales en el crecimiento urbanístico como lo son las vías (que se deben adaptar a la nueva movilidad) las zonas verdes y el espacio público (que debe crecer con la llegada de nuevos habitantes, los equipamientos urbanos de educación, salud, apoyo a las personas, recreativo (que debe equilibrarse para la nueva población asentada) y una sana mezcla de usos con unos aprovechamientos en altura importantes, para que logrando esta figura su fin último, como decíamos atrás, se adapten al sistema de loteo histórico existente, cosa que creemos que es posible y que en el siguiente aparte consolidaremos a través de una propuesta clara y específica que además consulta la ley existente en Colombia.

Ese decrecimiento y ralentización del desarrollo inmobiliario generado por nuestro actual sistema de planificación y que mencionamos arriba, nos preocupa hondamente pues según la Organización Mundial de la Salud (OMS):

“El formidable incremento de la población urbana justifica claramente la advertencia de que, después de la cuestión del mantenimiento de la paz en el mundo, la planificación metropolitana es probablemente el problema más serio que afronta el ser humano en la segunda mitad del siglo XX”, afirmación que complementada con la afirmación de Rem Koolhaas en su libro Sendas Oníricas de Singapur, quien al respecto de “barrer” manzanas enteras para nuevos desarrollos, resumen nuestro enfoque: “no hay nada que cree menos urbanidad, nada que produzca menos mixtura cosmopolita

que la renovación salvaje, que desplaza, destruye y reemplaza, en este orden mecanicista.” (Organización Mundial de la Salud).

Este fenómeno, de una ciudad planificada con herramientas que no consultan las realidades del intrincado mundo del mercado inmobiliario y que deja por fuera el deseo y pensamiento de las personas que habitan el territorio, ya ha sido motivo de crítica por algunos autores. La aclamada Jane Jacobs en su libro “Muerte y Vida de las Grandes Ciudades”¹⁰ comenta al respecto:

“Entre los responsables de la ciudad, en las altas esferas, hay mucha ignorancia. Esto es inevitable, puesto que las grandes ciudades son demasiado grandes y complejas como para ser comprendidas al detalle desde cualquier punto, aunque sea el más alto, por cualquier ser humano; pero la esencia está en el detalle. Un grupo de ciudadanos del distrito del East Harlem, preparando una entrevista con el alcalde y sus ayudantes, elaboró un documento relatando la devastación sufrida por el distrito a consecuencia de una serie de medidas tomadas desde las alturas más remotas (de intención inmejorable, al menos en la mayoría de los casos); añadieron el siguiente comentario: “hemos de manifestar cuán a menudo los que trabajamos o vivimos en el East Harlem, los que estamos diariamente en contacto con el distrito, lo vemos de manera muy diferente a las personas que solo lo conocen de paso y a la carrera, o leen algo sobre él en los periódicos y toman decisiones sobre él desde el centro urbano” he oído estas mismas palabras, o casi, en Boston, Chicago, Cincinnati, St

¹⁰ Jacobs, J. (1973). *Muerte y Vida de las Grandes Ciudades*. Península.

Louis, etc. es una queja que resuena en todas nuestras grandes capitales”.

(Jacobs, J. (1973).

Bueno, creemos que a esta altura podemos agregar a este comentario de Jane, que en Medellín, también sucede lo mismo.

Para apoyar todo este discurso sobre la evidente desaceleración de la construcción de nuevos proyectos en Medellín, nos remitiremos a la información oficial emitida por Camacol Antioquia, donde da cuenta de este fenómeno en los últimos años, que evidencia una gran dificultad para desarrollar proyectos urbanísticos en Medellín. La lectura de estas estadísticas acompañadas de los testimonios y reflexiones atrás presentados, creemos que determina claramente la gran dificultad para construir en Medellín, lo complejo y difícil que es tratar de ejecutar una unidad de actuación, siendo precisamente este modelo asociativo el que imposibilita los ya de por sí difíciles negocios inmobiliarios, pudiéndose solo desarrollar algunos bendecidos lotes que al ser de un tamaño importante y de un solo dueño se han podido construir, como es el caso de Simesa y Argos al sur, lote importante del IDEA en las cercanías de San Diego, y quizás un par de ejemplos más en una zona extensísima como es el eje del río. El siguiente cuadro evidencia lo dicho, es decir, que Medellín por ejemplo, pasó de tener una participación del 71% de las ventas de vivienda nueva del Valle de Aburrá a solo un 25% en 2023.

Figura 9. Comparación participación venta de vivienda nueva.

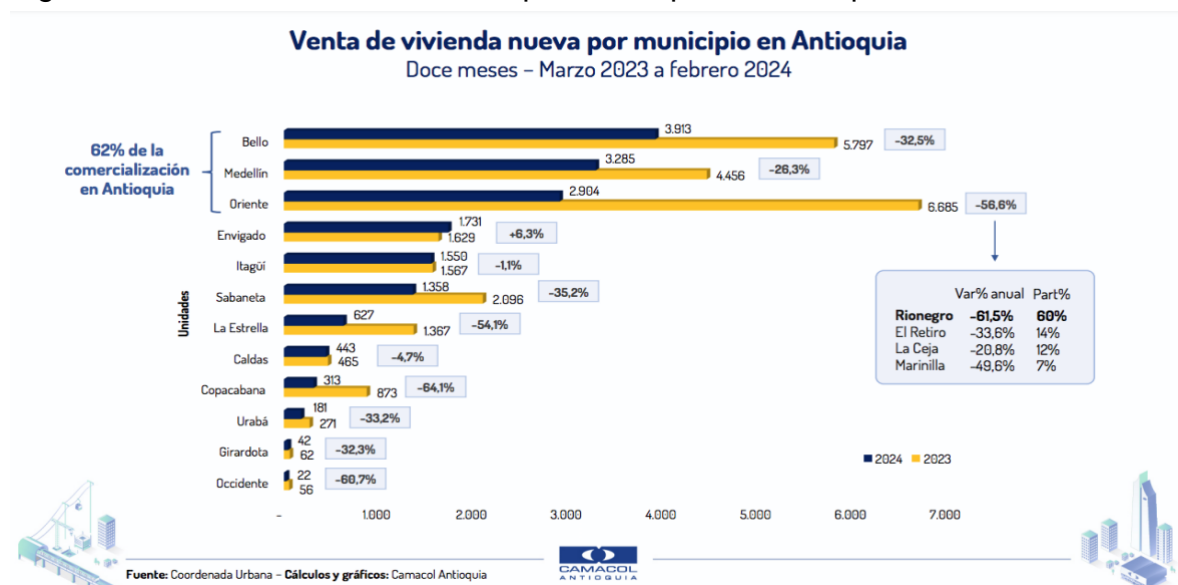


Fuente:

Figura tomada de CAMACOL, Antioquia.

Este fenómeno de ostensible disminución en la dinámica de la construcción en nuestra ciudad, es un fenómeno que debe preocuparnos y que por ningún motivo debemos pasar por alto, pues los impactos en la economía de la ciudad, en el empleo y en la supervivencia de los hogares de los medellinenses debe ser la prioridad para el alcalde de la ciudad y sus equipos planificadores, y no deberá jamás ser leída de una manera superficial, pues el deterioro económico ya sabemos que trae consigo inseguridad, baja en la calidad de vida de los habitantes y definitivamente, el intrínquilis normativo aunado a las increíbles demora en el licenciamiento de los proyectos debido a la casi inoperante sumatoria de establecimientos públicos, otrora ágiles, como lo son Catastro municipal, la secretaría de hacienda y otras entidades necesarias en el proceso de licenciamiento, han convertido la ciudad en un caldo de cultivo de construcción pirata, como lo atestigua la prensa continuamente a través de sendos artículos donde se mira con preocupación, como cerca de un 40 % (según los más optimistas) de las construcciones se hacen sin permiso. En el siguiente cuadro se evidencia como frente al conglomerado de municipios de Antioquia, Medellín pasa a un segundo lugar:

Figura 10. Venta de vivienda nueva por municipio en Antioquia.

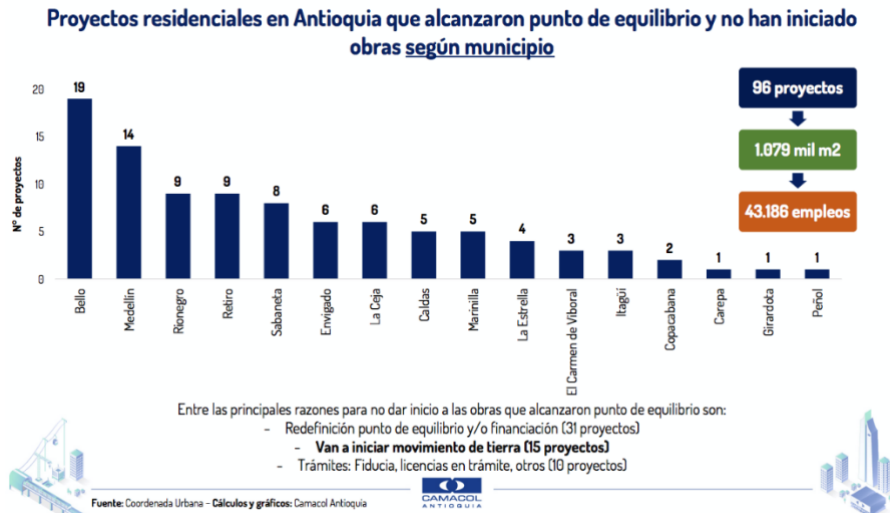


Fuente:

Figura tomada de CAMACOL, Antioquia.

Este fenómeno es repetitivo en todos los indicadores de Camacol, como se puede evidenciar en los siguientes cuadros estadísticos de esta importante entidad.

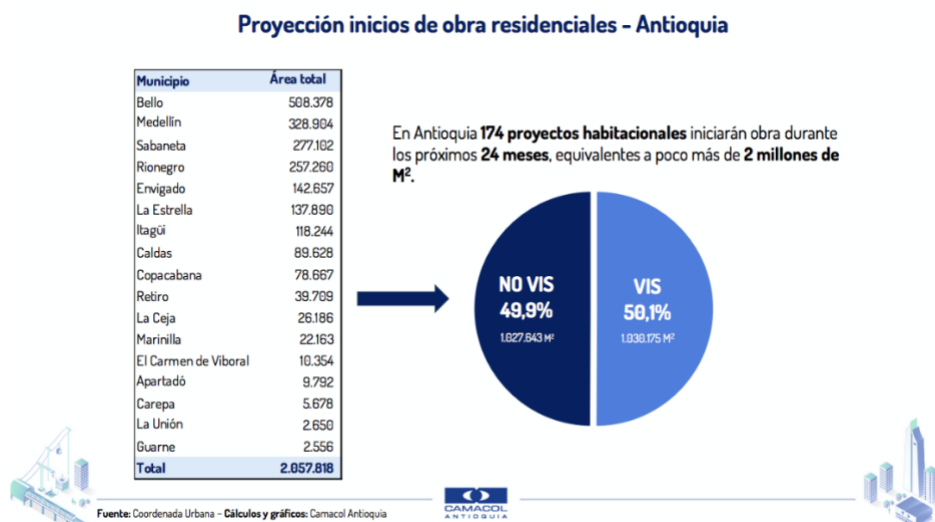
Figura 11. Proyectos residenciales en Antioquia que alcanzaron punto de equilibrio y no han iniciado obras según municipio.



Fuente:

Figura tomada de CAMACOL, Antioquia.

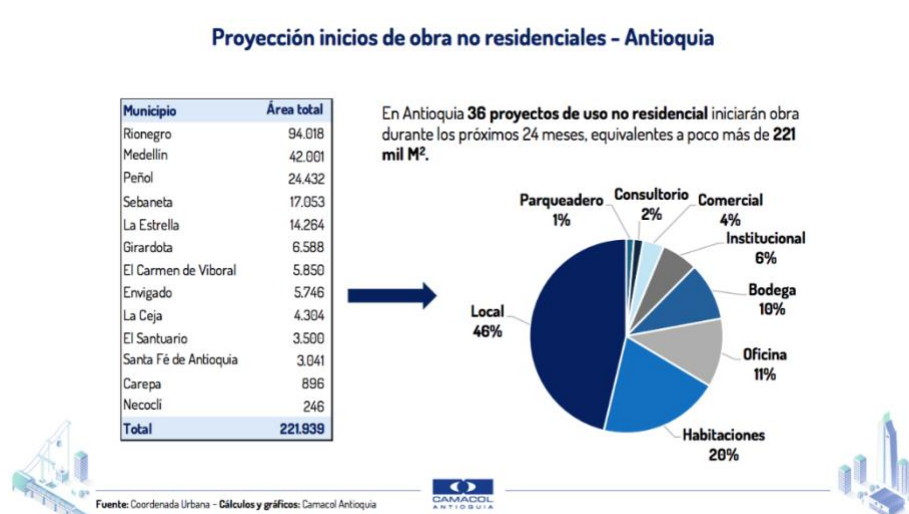
Figura 12. Proyección inicios de obra residenciales – Antioquia.



Fuente:

Figura tomada de CAMACOL, Antioquia

Figura 13. Proyección inicios de obra no residenciales – Antioquia.



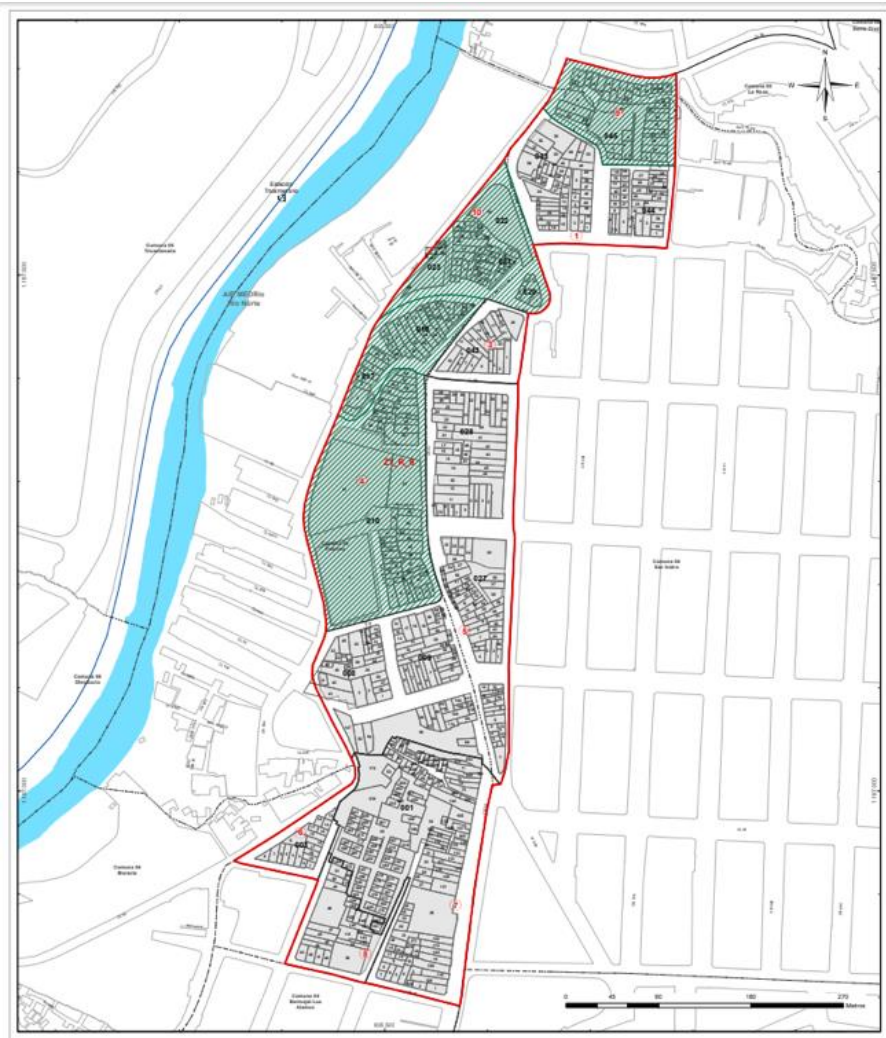
Fuente:

Figura tomada de CAMACOL, Antioquia.

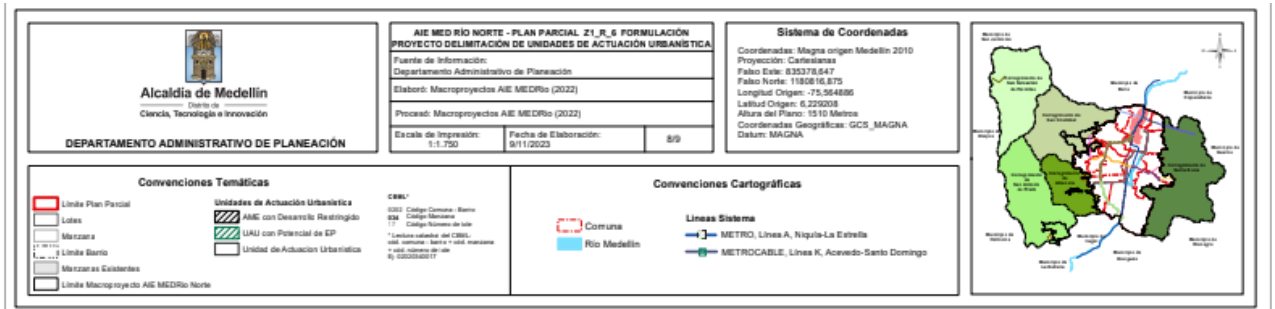
Siendo así entonces, para poder demostrar la traba que trae este modelo asociativo en las unidades de actuación expondremos algunos ejemplos elegidos al azar entre diversas zonas del área intervención estratégica MEDRIO, cómo funcionarían y por qué esto demuestra que mediante la implementación de estas herramientas de planificación urbana se ha creado un incentivo negativo Para el desarrollo urbano acorde al objetivo central del POT que es un crecimiento hacia adentro para generar una ciudad compacta y que renueve su suelo en el eje del río.

Si revisamos en el Macroproyecto Río norte, en el plan parcial Z1_R_6 por ejemplo, podemos encontrar como ya se ha puntualizado suficientes veces, cómo la subdivisión predial, hace que para el propietario de uno de esos lotes pueda hacer un desarrollo, tendría que asociarse con los demás, en este caso,, lo cual, creemos a esta altura que está claro que no es un proceso viable, o por lo menos, fácil, y que en cambio es lo que ha ocasionado el que se desista constantemente de ejecutar nuevos proyectos en esta área determinada por el POT como de intervención estratégica.

Figura 14. Macroproyecto Río Norte.



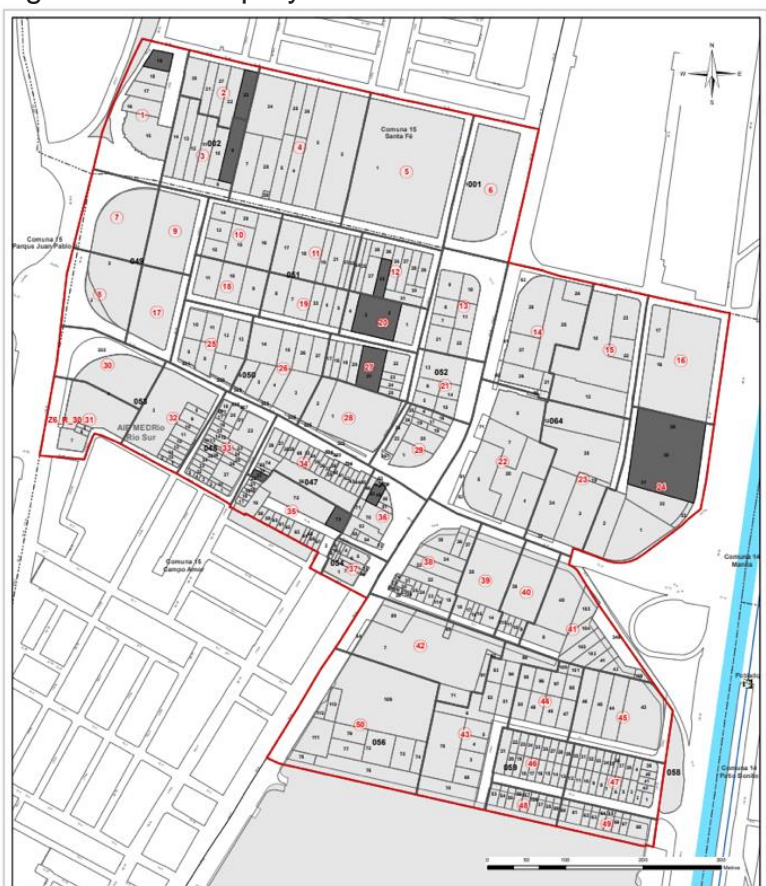
Ficha de detalle:



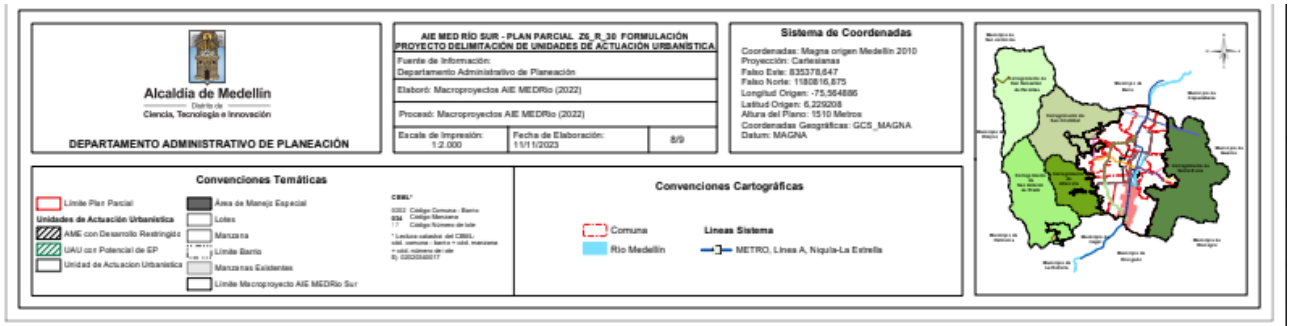
Fuente:
Figura tomada de Alcaldía de Medellín.

En el Macroproyecto Río Sur podemos mostrar también el Polígono Z6_R_30, donde en la mayoría de las U.A.U detectamos, como es común en estos planes parciales esta prediación intensa, que como con insistencia hemos señalado, dificulta, sino es que imposibilita su desarrollo:

Figura 15. Macroproyecto Río Sur.



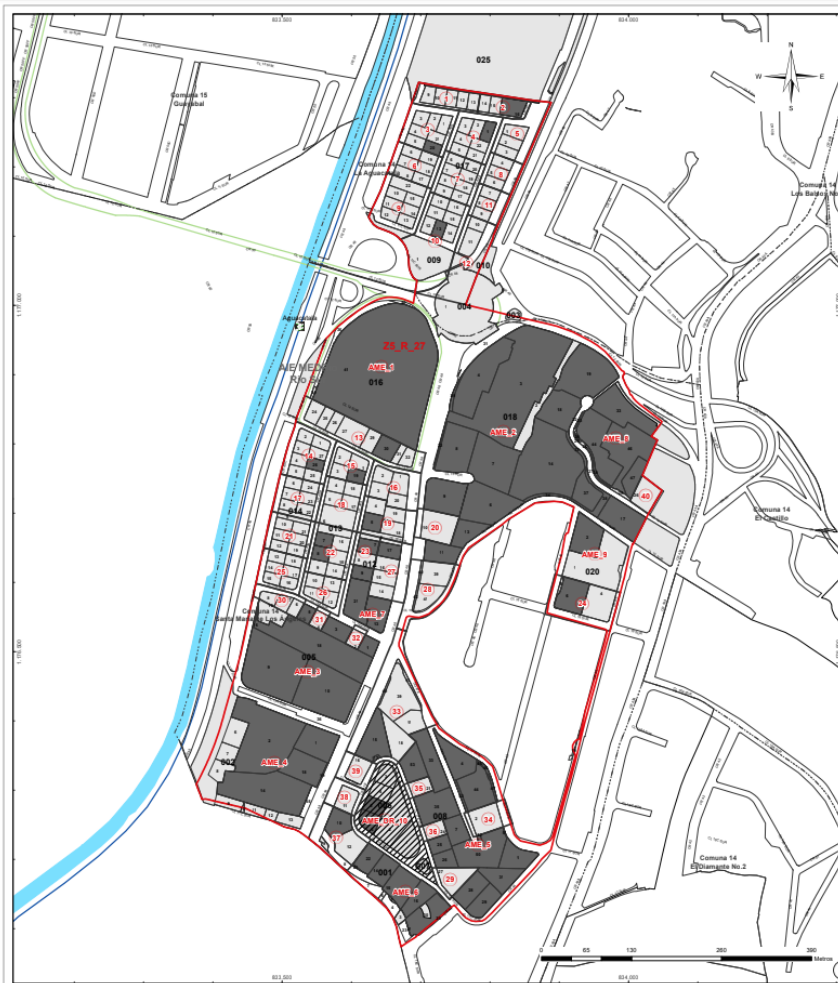
Ficha de detalle:



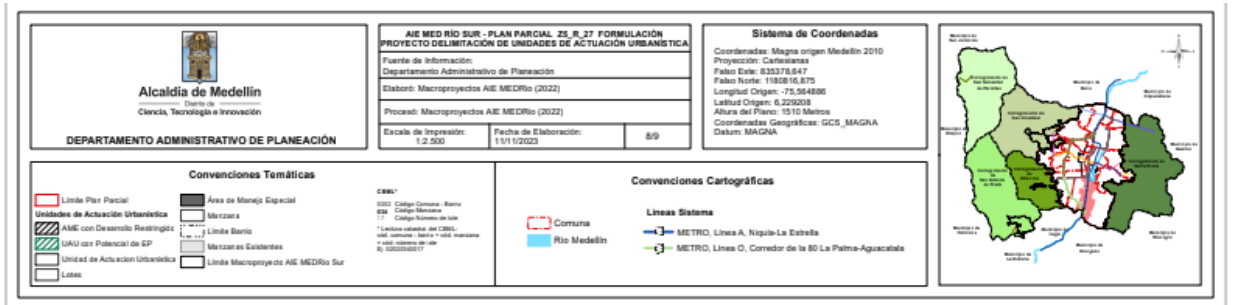
Fuente:
Figura tomada de Alcaldía de Medellín.

Otro ejemplo podría ser el que vemos en el plan parcial Z5_R_27, donde si hacemos a un lado los AME (Áreas de Manejo Especial) vemos de nuevo una división predial con la misma situación enunciada.

Figura 16. Plan Parcial Z5_R_27.



Ficha de detalle:



Fuente:

Figura tomada de Alcaldía de Medellín.

CONCLUSIONES Y PROPUESTA

Una vez presentados todos los argumentos expuestos atrás y una vez explicada nuestra propuesta del ajuste correspondiente a la aplicación de las herramientas de planificación y gestión urbana existentes hoy en la ciudad de Medellín, nos complace saber que la investigación propuesta puede ser relevante, tanto para comprender mejor los desafíos del desarrollo urbano en Medellín y posiblemente en diversos municipios del país, para poder proporcionar una propuesta concreta que aborda las problemáticas del caso que nos ocupa. Dicha investigación genera una contribución importante no solo al conocimiento académico en el ámbito del Derecho Urbano, sino también, a las instituciones y entidades territoriales, a la ciudadanía y en este caso, al Distrito de Medellín en general.

A través de esta, podemos establecer entonces que una de las grandes problemáticas frente al desarrollo urbano de la ciudad y por ende el cumplimiento del objetivo central del POT como lo hemos dicho anteriormente, llevar a Medellín a un crecimiento hacia adentro o desarrollar una ciudad compacta, enfocándonos en esta área específica de la ciudad como lo es MEDRIO, se encuentra principalmente afectada por el modelo de gestión asociativa implementado a través de los planes parciales y sus respectivas unidades de actuación; estas últimas son el instrumento que se utiliza finalmente para poder desarrollar las anteriores, el Decreto Nacional 1077 de 2015 en su artículo 2.2.4.1.6.1.1 donde menciona lo siguiente:

“Es el área conformada por uno o varios inmuebles explícitamente delimitada en las normas que desarrolla el plan de ordenamiento territorial que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios de la infraestructura de transporte, los servicios públicos

domiciliarios y los equipamientos colectivos, mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios.”¹¹ (Decreto 1077 de 2015).

Hasta ahí, no encontramos mayor complejidad pues su enunciado es lo suficientemente profundo e interesante para el aporte que esta herramienta podría traer al desarrollo urbano, sin embargo, expondremos el siguiente párrafo del mismo artículo, donde se presenta el fundamento de la propuesta que daremos finalmente relacionada con la aplicación de proyectos urbanísticos generales o PUG. Dice el resto del artículo lo siguiente, “para el desarrollo de **cada unidad se deberá obtener una única licencia de urbanización o contar con la aprobación de un único proyecto urbanístico general** en los términos del artículo 2.2.6.1.2.4.2 del presente decreto”. (Negrillas fuera de texto). (Decreto 1077 de 2015).

Adoptando lo dicho en este artículo se podría establecer una manera de resolver la dificultad de la gestión asociativa que ha pretendido Medellín con las unidades de actuación, sin embargo, el Acuerdo 048 de 2014, había traído consigo el artículo 331 con el cual especificaba la imposibilidad de emplear los PUG en la ciudad, y lo describió de la siguiente manera: “Artículo 331. Desarrollo de actuaciones urbanísticas. Parágrafo. En ningún caso, se admitirán licenciamientos y desarrollos urbanísticos bajo la modalidad de Proyecto Urbanístico General - PUG- de que trata el Decreto Nacional 1469 de 2.010 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.” (Acuerdo 048 de 2014).

Esta disposición se estaba yendo en contra de un Decreto Nacional (1077 de 2015) que claramente es de mayor jerarquía y debió haber sido respetado.

¹¹ Decreto 1077 de 2015. Información disponible en: https://minvivienda.gov.co/sites/default/files/normativa/decreto-unico-vivienda-actualizado-ultima-actualizacion-29122023_0.pdf

Efectivamente por este motivo, mediante Sentencia T-171 de 2023¹² del Tribunal Administrativo de Antioquia, confirmó la Sentencia proferida el 14 de diciembre de 2017 por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Medellín donde resolvió:

“PRIMERO: DECLÁRESE la nulidad del Parágrafo del artículo 331 del Acuerdo No. 048 del 24 de noviembre de 2014 por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias, expedido por el Concejo Municipal de Medellín.” (Sentencia T-171 de 2023).

Esta disposición refuerza la teoría que pretendemos plantear sobre la implementación de los PUG para desarrollar las unidades de actuación de los planes parciales en el Distrito, pero de una manera especial, no simplemente elaborando un solo proyecto urbanístico para toda la unidad de actuación, borrando la división predial para luego a través de etapas urbanísticas consolidar un urbanismo por etapas (PUG) como se supone que se pretende en el decreto mencionado, sino de una manera más práctica, pero que respete los lineamientos y las cargas (y por supuesto los beneficios) establecidos en los decretos que reglamentan los Macroproyectos; esto se explicará más adelante.

Es por todo esto que, como hemos podido ver con el Marco normativo, los casos tratados y las entrevistas a diferentes personas del medio, podemos concluir que todas estas capas normativas pueden resolverse implementando los denominados PUG los cuales se encuentran descritos en el Decreto 1077 de 2015, estos se entienden en principio como unas herramientas que se podrían implementar para el desarrollo de uno o más predios, evitando el desarrollo de una unidad de actuación completa, la cual podría abarcar hasta una manzana, en la que están inmersos en algunas ocasiones muchos propietarios con intereses distintos, que la realidad nos ha demostrado que ponerlos de acuerdo ha sido sumamente

¹² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-171 de 2023. Expediente: T-9.063.800. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Enrique Ibáñez Najar. Información disponible: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/T-171-23.htm>

complejo, esto se podría confirmar con ejemplos como el del plan parcial de naranjal, donde se pudo hacer un desarrollo solamente cuando el distrito adquirió la manzana completa y la desarrolló como único dueño y así algunos otros ejemplos que ya se han traído a esta tesis.

Es por esto que al implementar un proyecto urbanístico general en las diferentes unidades de actuación que traen los planes parciales podrían permitir una alternativa viable para poder desarrollar los diferentes predios que se encuentran ubicados en los macroproyectos del área de intervención estratégica Medrío y que se pretende con ellos generar una renovación urbana en el eje del río en la ciudad de Medellín. Con los PUG, estos polígonos que se han tratado como renovación urbana en la modalidad de redesarrollo, se podrían asemejar un poco más a las modalidades de reactivación y revitalización, pues estas últimas sí permiten un desarrollo predio a predio y facilita mucho el desarrollo de estas áreas, y que por las características de los proyectos urbanísticos generales, ayudarían a cumplir el mismo objetivo del tratamiento actual de redesarrollo pues imponen las mismas cargas relacionadas con equipamientos, vías, red de servicios, etc., que pretende este tratamiento pero con un poco más de flexibilidad frente al modelo asociativo.

Se pudo observar que en diferentes municipios del país se ha utilizado esta herramienta para la planificación y gestión territorial; inclusive en la ciudad de Medellín se han implementado muchísimos PUG y se ha demostrado que puede ser una figura que garantiza en el tiempo la concreción de proyectos que por sus grandes dimensiones se ejecutan por etapas. Pensamos entonces que si se implementa sobre las unidades de actuación, pero respetando la división predial que en este caso pasarían a ser etapas del PUG, se lograría el cometido de esta tesis y es el de que cada propietario de un lote en cualquiera de las unidades de actuación de los distintos planes parciales del suelo de renovación pueda ir poco a poco desarrollando la UAU y no de un solo golpe como se pretende y como no ha funcionado.

Es necesario aclarar, que el hecho de que se deje desarrollar lote a lote una UAU, no significa que se esté dando al traste el tratamiento de renovación y se esté quizás disfrazando de tratamiento de consolidación, pues esto sería no solo absurdo, sino que iría en contravía de los estudios que permitieron determinar

como suelo de renovación este importante sector de la ciudad y que el POT denomina AIE, Área de Intervención Estratégica.

Queremos enfatizar entonces que quedan intocadas todas las cargas establecidas en cada plan parcial, que se respetarían los proyectos viales y que los beneficios se aplicarían a prorrata sobre cada lote, ya manejado como etapa del PUG, que de todas maneras deberá ser aportado por el primer desarrollador, el cual para el acto administrativo que apruebe dicho PUG, presentará un plano urbanístico en las condiciones exigidas por el Decreto 1077 de 2015, es decir, enunciando con claridad el número de etapas a desarrollar (la división predial actual según estamos proponiendo) así como los respectivos cuadros de áreas y demás información que permita determinar el reparto de cargas y beneficios a prorrata como ya se indicó. Este plano será simplemente un plano urbanístico que no requerirá aprobación alguna por parte de los titulares de los demás lotes, pues solo será objeto de una revisión que permita garantizar que se mantiene el equilibrio y cumplimiento de los términos establecidos en el plan parcial, es decir, no requiere diseño arquitectónico, sino simplemente urbanístico con la simple presentación de las etapas de desarrollo (coincidentes insistimos, con la prediación actual). Debemos empero puntualizar que el FUN (formulario único nacional) deberá estar firmado por todos los propietarios o representantes legales de los lotes de la UAU.

También es necesario aclarar que de ningún modo se dejará de cumplir por parte de los desarrolladores, con las afectaciones en zonas verdes y espacio público allí determinadas, de tal forma que cada lote “desarrollable” debe pagar también proporcionalmente en dinero lo que le corresponde para que el municipio de Medellín a través de un fondo especial adquiera los lotes afectados a espacio público, parque o zona verde del respectivo plan parcial, de tal manera que poco a poco se irá materializando el mismo sin apartarse ni un ápice de sus directrices, sólo que esto ocurrirá en el tiempo y no de un solo brochazo como ya hemos sugerido y sustentado.

La segunda aclaración importante que se quiere dejar asentada es que evidentemente el desarrollo inmobiliario comprende una secuencia de aspectos, todos ellos vitales, cuya sumatoria finalmente es la que viabiliza o no un proyecto

urbanístico en un momento dado. la falla o desequilibrio en un solo aspecto puede dar al traste al proyecto mismo, siendo fundamental entender en este apartado del presente trabajo, que aun implementándose la fórmula de desarrollo urbano que planteamos, queda pendiente un popurrí de elementos, todos ellos, repetimos, vitales para que un proyecto urbanístico salga adelante.

Es menester mencionar al menos tres de esos aspectos, con el fin de que en un momento dado, se entienda este trabajo, no como una respuesta parcial a un problema, sino como un análisis profundo sobre uno de los 5, 6 o quizás siete aspectos relevantes que en consideración del gremio constructor y algunas instituciones consultadas, son el meollo de la problemática que enunciamos.

Podemos entonces mencionar que el costo de la tierra ha sido óbice para que muchos proyectos caminen. Este fenómeno se presenta de la siguiente manera: los sectores que el municipio ha elegido como de renovación urbana, no se tratan de áreas en estado de alto deterioro económico y social. por el contrario, se trata de zonas de efervescente actividad económica que hacen que pretender adquirir predios para conformar una unidad de actuación o intentar que sus propietarios renuncien a sus edificaciones y actividades económicas actuales para que se unan a un posible desarrollo, se conviertan en un imposible no superable ni siquiera incluso con acciones de expropiación tal y como están establecidas en la Ley Novena de 1989 y normas posteriores, y esto debido a que ninguna autoridad, pensamos que propiciaría el desplazamiento forzado de actividades económicas importantes, salvo unas compensaciones económicas y unas indemnizaciones que sacarían el lote automáticamente del mercado inmobiliario.

Un segundo aspecto fundamental por resaltar es el de los usos impuestos desde los planes parciales, los cuales establecen unas proporciones obligatorias entre vivienda, comercio y servicios, que en la mayoría de los casos no consultan las necesidades reales del sector ni las reales demandas inmobiliarias de la zona. este aspecto es bien complejo pues el municipio pretende obligar al desarrollador a que construya locales, consultorios u otro tipo de uso en lugares donde no se venden, haciendo muy subjetiva la elección de las mismas por parte del municipio y maniatando al constructor, aun aplicando las herramientas de los planes parciales en cuanto a convertibilidad de usos.

Tenemos por tercer aspecto a resaltar, el excesivo costo de las cargas urbanísticas, el cual en muchos casos hace que el punto de equilibrio económico de los proyectos no se alcance. Estas obligaciones, que consisten en un porcentaje del lote a pagar en zonas verdes y un porcentaje del índice de construcción que debe pagarse en equipamiento, se ha convertido en un verdadero dolor de cabeza para los constructores y ciudadanos en general a la hora de querer licenciar un proyecto. estas obligaciones se han demostrado en muchos escenarios y debates al respecto, son bastante onerosas, de tal manera que al sumarse a los costos del operador urbano (personaje o ente que debe orientar el plan parcial) y a los costos de redes, impuestos de delineación y otras imposiciones fiscales, sacan del punto de equilibrio fácilmente los proyectos inmobiliarios.

Otros tantos factores que podríamos citar son el de la exigencia de hacer vivienda VIS y VIP en el área de planificación, lo cual debido a un tema de estratificación socioeconómica en unos casos y de sobrecostos de construcción en otros, hacen que se convierta esta exigencia en una carga imposible de llevar; el “diálogo de monólogos” entre las distintas instituciones que son competentes y de obligatoria consulta en el momento de licenciar, y que hace que sea un verdadero viacrucis obtener un permiso; las entidades ambientales en muchos casos inviabilizan proyectos que cumplen las normas del POT; las notarías y oficinas de registro que con su autonomía, devuelven procesos a las Curadurías Urbanas que también en su autonomía son constantemente controvertidas por los entes de control y el mismo municipio; las oficinas de catastro que están en la capacidad de frenar procesos de licenciamiento por seis meses o un año debido a demoras no justificables en la expedición de certificados catastrales que cada día que pasa se han convertido en un requisito para cada acción legal dentro del negocio inmobiliario, no solo en el licenciamiento mismo sino a la hora de obtener sellos de propiedad horizontal. Y así podríamos enumerar una media docena de más dificultades a la hora de querer construir en un área de renovación urbana pero que rebasan el tema central de esta tesis de grado.

Creemos que si finalmente la propuesta central de esta tesis se viabiliza por parte de las autoridades de planificación de la ciudad, en este caso, la oficina de

planeación distrital, se podrá por fin volver una realidad el cumplimiento del objetivo central del POT al incentivar el desarrollo en el eje del río pudiendo sortear las diferentes restricciones normativas que se hallan en estas zonas específicas de la ciudad en torno a la construcción hasta hoy y que han motivado esta tesis y pensamos que de acompañarse de unos ajustes generales que subsanen los aspectos comentados atrás, podrían poner a Medellín nuevamente en las listas como la ciudad con más empuje en el gremio constructor y nos catapultarían en las mediciones del *Doing Business* (medidor de eficiencia institucional) sacándonos del fondo de la tabla donde hay nos encontramos.

Conforme a todo lo escrito hasta aquí, podemos afirmar que el POT de la ciudad de Medellín ha tenido una elaboración que ha requerido de profundos estudios y análisis, donde han intervenido especialistas del tema, los cuales han hecho un gran trabajo en su construcción y no es por menos que éste ha sido incluso premiado y visto como ejemplo para otras ciudades del país. Sin embargo, esto no quiere decir que en su aplicación en la cotidianidad tengamos siempre los resultados que se esperarían del mismo pues durante los últimos años en la ciudad se ha podido observar una gran disminución en el desarrollo urbano y la migración que han tenido las grandes constructoras hacia los municipios aledaños lo cual genera un impacto bastante significativo en la economía general del Distrito como se ha puntualizado suficientes veces.

Podemos a esta altura exponer que nuestra propuesta no controvierte el ordenamiento jurídico aglutinado alrededor de este importante escenario legal que configura el derecho urbano en Colombia y que en definitiva es la materia prima para establecer la hoja de ruta del desarrollo urbano de los distintos territorios que conforman los más de 1.100 municipios de nuestro país. Consideramos que son manifiestos los argumentos que motivaron el que nos empeñamos a través de un trabajo investigativo sobre normas y figuras de ordenamiento territorial que no son fáciles de entender y manipular adecuadamente, para por medio de una propuesta sencilla y de fácil implementación, las autoridades municipales puedan dar un bandazo a la economía de la ciudad, y de esta manera, nosotros poder sentir que pusimos un grano de arena, que de ser efectivo abrirá la llave del desarrollo urbano en Medellín, incentivará drásticamente la construcción de nuevos metros cuadrados en el eje metropolitano que atraviesa la ciudad, se mejorará

ostensiblemente el empleo y se concretará el modelo de ocupación del suelo acrecentando las posibilidades de alcanzar algún día el sueño de materializar una ciudad compacta como lo narra el POT.

Ese fue entonces el motivo por el que se decidió hacer esta investigación y por lo que queríamos determinar cómo las herramientas de planificación y gestión territorial de la ciudad se han venido empleando para cumplir con los objetivos del acuerdo 48 de 2014 en la ciudad de Medellín y en caso de que no estuvieran alineadas hacia un escenario deseable de concreción en el mercado inmobiliario, poder estudiar una alternativa clara, pero sencilla que destrabara estos procesos. Esto significó un gran reto para nosotros por la gran cantidad y complejidad de normas que regulan el desarrollo urbano y a su vez las limitantes que nos han podido describir quienes se enfrentan a ellas diariamente, con esto, se determinó que existen grandes desafíos en la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Medellín, pues a pesar de los esfuerzos del Distrito a lo largo de los años por promover unos principios de un crecimiento hacia adentro y una ocupación compacta, es evidenciable que materializarlo e implementarlo ha traído consigo grandes desafíos, hasta el punto de que no ha sido posible lograrlo, como se esperaba inicialmente justo cumpliendo 10 años de la entrada en vigencia de los Macroproyectos y más de 20 años con la aparición del Acuerdo 62 de 1999¹³ momento desde el cual se empezó por primera vez a hablar de esta filosofía de ciudad compacta y que en su momento calificó ese eje del río como área de redesarrollo con obligatoriedad también de ejecutar los proyectos bajo el acatamiento de los distintos planes parciales.

A pesar de ello pudimos cumplir a cabalidad con los objetivos planteados haciendo una amplia descripción de las herramientas de planificación que utiliza el POT de Medellín con las que se pretenden cumplir los objetivos del mismo, a su vez se realizó un diagnóstico lo suficientemente extenso y profundo para poder entender cómo funcionan esas herramientas y cómo han influido en el desarrollo inmobiliario de la ciudad y finalmente haber propuesto una alternativa como lo es la implementación de los PUG para el desarrollo de las unidades de actuación,

¹³ Acuerdo 62 de 1999. Información disponible: <https://www.medellin.gov.co/es/transparencia/plan-de-ordenamiento-territorial-de-medellin/normatividad-historica-del-plan-de-ordenamiento-territorial-de-medellin/>

haciendo que las distintas etapas de desarrollo coincidan con la división predial, de manera que sea más fácil para cada ciudadano o las constructoras de la ciudad aportar a la renovación urbana en aquellas áreas de la ciudad que más lo necesitan, no solo pudiendo aprovechar los beneficios de la norma sino aportando con las cargas que se generan pro el mismo desarrollo; así, se podría intentar mejorar el funcionamiento de estas herramientas de planificación y gestión territorial en Medellín y finalmente promover e incentivar el desarrollo del área intervención estratégica MEDRIO, sus tres Macroproyectos, los planes parciales que estos traen y por ende las unidades de actuación que en estos se encuentran, ayudando a cumplir el objetivo central del POT, lograr que Medellín crezca en el eje del río, comenzando ese camino hacia una ciudad compacta como se ha pretendido desde el Acuerdo 62 de 1999.

BIBLIOGRAFÍA:

- Glaeser, E., & Basus, C. F. (2011). *El Triunfo de las Ciudades: Cómo Nuestra Mejor creación nos hace más ricos, más Inteligentes, más Ecológicos, más Sanos y más felices*. Taurus.
- Jacobs, J. (1973). *Muerte y Vida de las Grandes Ciudades*. Península.
- Koolhaas, Rem. (2007). *La Ciudad Genérica*. y Sendas Oníricas de Singapur.
- Rogers, R., & Gumuchdjan, P. (2015). *Ciudades para un Pequeño Planeta*. Gustavo Gili.
- Constitución Política de la República de Colombia. <http://www.secretariassenado.gov.co/constitucion-politica>
- Decreto 1077 de 2015 Sector Vivienda, ciudad y territorio - Gestor normativo. Decreto 1077 de 2015. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216>
- Ley 1454 de 2011. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html

- Ley 1551 de 2012. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html
- Ley 0388 de 1997. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html
- Pot-Medellin.pdf. Acuerdo 48 de 2014. <https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2022/10/POT-Medellin.pdf>
- Acuerdo 048 de 2014. <https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2022/10/POT-Medellin.pdf>