

**APROPIACIÓN DE LA NORMA URBANÍSTICA DEFINIDA EN LA POLÍTICA DE
ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ACUERDO 48 DE 2014 Y SU RELACIÓN CON EL
MARCO LEGAL COLOMBIANO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
CASO DE ESTUDIO ZONA 4 DE MEDELLÍN, COMUNAS 11, 12 Y 13.**

Paulina Estrada Cruz

Universidad Pontificia Bolivariana

Maestría en Desarrollo

Escuela de Ciencias Sociales

Medellín

2023

**APROPIACIÓN DE LA NORMA URBANÍSTICA DEFINIDA EN LA POLÍTICA DE
ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ACUERDO 48 DE 2014 Y SU RELACIÓN CON EL
MARCO LEGAL COLOMBIANO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
CASO DE ESTUDIO ZONA 4 DE MEDELLÍN, COMUNAS 11, 12 Y 13.**

Paulina Estrada Cruz

Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Desarrollo

Directora

Diana Catalina Álvarez Muñoz

Arquitecta, Magíster

Universidad Pontificia Bolivariana

Maestría en Desarrollo

Escuela de Ciencias Sociales

Medellín

2023

Medellín, 13 de marzo de 2023

Yo, **Paulina Estrada Cruz**, con cédula de ciudadanía 1.152.690.163

Declaro que este trabajo de grado no ha sido presentado con anterioridad para optar a un título, ya sea en igual forma o con variaciones, en esta o en cualquiera otra universidad”.

Art. 92º, parágrafo, Régimen Estudiantil de Formación Avanzada.

Handwritten signature of Paulina Estrada Cruz, consisting of a large stylized 'P' and 'E' with the name 'Paulina Estrada Cruz' written in cursive below.

I.D: 000192704

AGRADECIMIENTOS

Por el respeto en la diferencia de las ideas, por la persistencia, la constancia, el conocimiento compartido, además de tener siempre una palabra para alentarme a seguir con esta investigación, agradezco especialmente a mi directora de tesis, Diana.

A mis compañeros de estudio y a los docentes de la maestría, por compartir su conocimiento en este proceso, gracias.

A todas las personas que me rodearon en los momentos más complejos en el desarrollo de esta investigación, gracias.

CONTENIDO

RESUMEN	9
INTRODUCCIÓN	10
Marco Contextual	21
Marco Conceptual y Teórico	49
Marco Metodológico	75
2. POLÍTICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	90
3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA	128
4. APROPIACIÓN DE LA NORMA	155
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	201
BIBLIOGRAFÍA	212
LISTADO DE TABLAS	239
LISTADO DE FIGURAS	240
LISTADO DE ANEXOS	245

GLOSARIO

P.O.T: Plan de Ordenamiento Territorial.

P.O.M.C.A: Planes de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Aburrá.

C.T.P: Consejo Territorial de Planeación.

J.A.L: Juntas Administradoras Locales.

D.A.N.E: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

P.Q.R.S: Preguntas, Quejas, Reclamos o Sugerencias.

Curaduría urbana: Es la oficina del Curador Urbano, en la cual, con apoyo del grupo interdisciplinario especializado, prestan los servicios de estudio, trámite y expedición de licencias urbanísticas.

Infracción urbanística: Es la contravención de las reglamentaciones urbanísticas en la medida que no se obtienen los permisos, los conceptos o las licencias que la norma exige o cuando la obra realizada no se ajusta a lo autorizado, lo que da lugar a la imposición de medidas correctivas y sanciones.

D.C.T.I: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Urbanización pirata: Es un proceso de urbanización que es realizado por un particular o un grupo de ellos, sin el cumplimiento de los requisitos mínimos legales, como es la solicitud de las respectivas licencias, la dotación de servicios públicos, vías y servicios.

COBAMA: Hace referencia a un código de identificación compuesto por CO (Comuna), BA (Barrio) y MA (Manzana).

COBAMA-LOTE (CBML): Hace referencia a un código de identificación compuesto por CO (Comuna), BA (Barrio), MA (Manzana) y L (Lote).

URBAMED: es una plataforma digital desarrollada por la Alcaldía de Medellín para constatar las solicitudes de licencias de construcción.

MapGIS: Software de sistema de información geográfico, en tanto portal de datos abiertos, especializados para el municipio de Medellín.

Google Forms: Software que permite crear y publicar formularios permitiendo ver los resultados de manera gráfica.

Google Maps Street View: es una representación virtual de nuestro entorno disponible en el aplicativo en Google Maps alimentada por millones de imágenes panorámicas.

O.N.U: Organización de las Naciones Unidas.

C.N.P.C: Consejo Nacional de Participación Ciudadana.

S.I.N.A: Sistema Nacional Ambiental.

C.A.R: Corporación Autónoma Regional.

A.M.V.A: Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

CIIU: Clasificación Industrial Internacional Uniforme.

A.P.I: Áreas para la Preservación de Infraestructuras y del Sistema Público Colectivo.

D.T.S: Documento Técnico de Soporte.

S.S.E.P.O.T: Sistema de Seguimiento y Evaluación al Plan de Ordenamiento Territorial.

P.D.L: Plan de Desarrollo Local.

D.A.P: Departamento Administrativo de Planeación.

NOTAS DE AUTOR

Mediante reforma constitucional dada por Acto Legislativo 01 del 14 de julio de 2021 *“Por el cual se otorga la calidad de Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación a la ciudad de Medellín y se dictan otras disposiciones”*¹, la ciudad cambia su naturaleza de entidad territorial municipal a distrital.

De acuerdo con lo anterior, es importante destacar que la investigación inicia en el marco de la ciudad de Medellín como ente territorial municipal y es en el desarrollo de esta investigación que cambia la naturaleza de la misma a distrito, por lo anterior, muchos de los documentos a los que se hace referencia tienen implícito en el nombre municipio de Medellín y en el desarrollo del documento se hace referencia es al Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, nombre que ya fue adoptado por la administración.

¹ Actualmente se tramita en el Congreso de la República con el proyecto de Ley Orgánica 371 de 2022 Senado - 043/2021 acumulado con el 141/2021 Cámara *“Por medio de la cual se dictan disposiciones para el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y se dictan otras disposiciones”*. Una vez aprobada, Medellín, tiene un plazo a partir de la sanción y publicación de la ley para adoptar su plan de transición de 1 año y 4 años para implementarlo, es decir, para asumir las competencias que conlleva ser entidad territorial distrital.

RESUMEN

Esta investigación tiene como propósito revelar el estado del cumplimiento del Plan de Ordenamiento Territorial bajo el principio de la participación ciudadana, revisado desde el marco nacional de la planeación en Colombia. Lo anterior con el fin de reconocer hipótesis alrededor del fenómeno que puedan ayudar en el ejercicio de apropiación de la norma, para este fin se escoge como caso de estudio la zona 4 de Medellín, comunas 11, 12 y 13, toda vez que corresponden a áreas de la ciudad que históricamente fueron planificadas y por ende permite ver las dinámicas en cuanto al cumplimiento del plan de ordenamiento territorial en el tiempo, debido a que permite el rastreo histórico de la información, la línea del tiempo para el análisis del caso de estudio propuesto es a partir del año 2013 hasta el año 2022.

El método general de la investigación es el fenomenológico hermenéutico, entendiendo este enfoque como “aquel que conduce a la descripción e interpretación de la esencia de las experiencias vividas” (Fuster, 2019) A partir de ahí se hace la aproximación al fenómeno del incumplimiento de la política de ordenamiento territorial, entendiendo que de lo que se ocupa esta investigación es de encontrar a través del análisis de la experiencia vivida directa e indirectamente las hipótesis que permitan la interpretación de dicho fenómeno. Para este fin esta investigación se apoya en la teoría del conflicto político, partiendo de la aceptación de que los conflictos son propios de las sociedades y que en la medida que a partir de ellos se logren construir consensos entre los ciudadanos, se generan mejores políticas, mejores instituciones y mejores ciudadanos.

Palabras claves: Plan de Ordenamiento Territorial (POT), apropiación, participación ciudadana, norma urbanística.

INTRODUCCIÓN

El ordenamiento territorial en Colombia está enmarcado en la Ley 388 de 1997, la Ley 9 de 1989, La Ley 1454 de 2011 y la propia Constitución Política de 1991. En el marco normativo, específicamente en la exposición de motivos de la Ley 388 de 1997, numeral 3, aclara que con dicha ley se pretende garantizar que la utilización del suelo por parte de los propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales.² Por tanto, la primera precisión que se hace en la presente investigación en cuanto al ordenamiento territorial en Colombia es que este no pretende el ordenamiento de áreas, sino de las actividades que se realizan en el territorio en cuanto a su localización y a la distribución regional equilibrada de los beneficios y oportunidades asociadas a tales actividades (Massiris, 2000, pág. 3).

A través de la Ley 388 de 1997 se entrega a las entidades territoriales las herramientas para la construcción de la Política de Ordenamiento Territorial municipal o distrital, cuyo principal objetivo es complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, para lo cual se entrega al municipio o distrito el ejercicio de la acción urbanística que se consolida en los Planes de Ordenamiento Territorial³ (P.O.T.) y sobre la cual trata esta investigación.

Esta misma ley define dos líneas fundamentales para la presente investigación, el esquema de participación ciudadana⁴, en el que se destaca la importancia y obligatoriedad

² Son derechos constitucionales de acuerdo al artículo 3 de la Ley 388 de 1997 la vivienda, los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.

³ Planes de Ordenamiento Territorial para Distritos y Municipios de más de 100.000 habitantes, Planes básicos de Ordenamiento Territorial para municipios de 30.000 a 100.000 habitantes y Esquemas básicos de Ordenamiento Territorial para municipios con poblaciones inferiores a los 30.000 habitantes.

⁴ Artículos 4, 22, 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

de la participación comunal en el proceso de formulación y conciliación del POT como estrategia para asegurar la eficacia de la política pública, así como el marco del ordenamiento territorial y las herramientas para que los entes territoriales ejerzan el control urbanístico⁵ del territorio⁶.

En Medellín para dar cumplimiento a la Ley 388 de 1997 se aprobó el Acuerdo 062 de 1999, siendo el POT, que, fue modificado en la revisión de mediano plazo por el Acuerdo 046 de 2006 y reemplazado en la revisión de largo plazo por el Acuerdo 048 de 2014, siendo este último el Plan vigente en el hoy, Distrito.

En cuanto al control urbanístico, que, si bien se ejerció parcialmente desde el Departamento Administrativo de Planeación (DAP) y la Subsecretaría de Espacio Público, a partir del Decreto 883 de 2015 se crea la Secretaría de Gestión y Control Territorial y la Subsecretaría de Control Urbanístico⁷ responsables del seguimiento, monitoreo y control de la implementación del modelo de ocupación del territorio, incluyendo los procesos de infracciones urbanísticas que se reforzaron con la Ley 1801 de 2016. La Subsecretaría es, a partir de entonces, el principal apoyo de las Inspecciones de Policía para el cumplimiento de sus funciones en materia de infracciones y sanciones en búsqueda del cumplimiento efectivo de la política de ordenamiento territorial.

El Plan de Gestión Participativa para la Apropiación del POT, que es en el que se enmarcó la participación democrática para la adopción del Acuerdo 48 de 2014, se dividió

⁵ Las infracciones urbanísticas se introducen al marco normativo colombiano con la Ley 9 de 1989 en los artículos 63, 67 y 68, la Ley 810 de 2003 modifica la Ley 388 de 1997 en materia de las sanciones urbanísticas, ajustando los valores de las sanciones y el procedimiento sancionatorio, específicamente en los artículos 101, 102, 104, 105, 107 y 137. Finalmente, la Ley 810 de 2003 fue derogada por la Ley 1801 de 2016, en la cual el cambio de fondo a nivel normativo es que la competencia del control urbanístico de pasa de los alcaldes y gobernadores a los inspectores de policía, con el fin de hacer un control más afectivo.

⁶ Artículos 103, 104 y 105.

⁷ Artículos 344 y 346 respectivamente.

en 3 etapas. La etapa 1 de balance y diagnóstico, que correspondió al aprestamiento interno y se realizó desde octubre de 2012 a septiembre de 2013; la segunda etapa correspondió a la formulación, en la cual se construyeron las agendas con los actores con conocimiento en temas referentes al ordenamiento territorial, destacándose como actor protagónico las Juntas Administradoras Locales (JAL)⁸; finalmente, la tercera etapa, la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial que inicio en octubre de 2014, cuyos actores fueron el Concejo Municipal, el Consejo Territorial de Planeación (CTP) y las autoridades ambientales, con las cuales se realizaron los diferentes debates que permitieron llegar a consensos que se consolidaron en la firma del pacto ciudadano que representa el Acuerdo mediante el cual se adoptó el POT vigente.

Como parte del proceso desde el DAP, se presentó un informe para dar cuenta del cumplimiento de acuerdo a la normativa vigente para los procesos de participación democrática en cuanto a la comunicación y concertación del POT⁹. En él se destaca que en el proceso de aprestamiento para la revisión de largo plazo del POT participaron 5.578 personas, siendo los corregimientos y las zonas 1 y 2 las comunidades más participativas, con un 26.38% (1.470 personas del territorio rural), 18.99% (1.060 personas de la zona 1) y 18.42% (1.025 personas de la zona 2) respectivamente. Las zonas que siguen en participación son la 3, 6 y 4 con 9.32% (520 personas), 9.12% (509 personas) 8.68% (484 personas). Finalmente el informe destaca que la zona con menor participación fue la 5, con un total de 194 participantes que equivalen al 3.48% del total.

⁸ Otros actores son: el CTP, el Consejo Asesor, el Consejo Consultivo, las Autoridades Ambientales, el Concejo Municipal y otros grupos de interés no especificados en el informe.

⁹ Participación, comunicación y concertación del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín. Departamento Administrativo de Planeación. <https://es.slideshare.net/ConcejoMDE/participacin-en-el-pot>

Como resultado del proceso de participación comunal está la entrega de propuestas y recomendaciones por parte de las comunidades al POT en construcción, el informe destaca que la zona 4 (comunas 11, 12 y 13) fue la que presentó un mayor número de propuestas, 370 en total, en ese orden la zona que le siguió fue la 3 con un total de 94 propuestas. Evidenciando la variación en el interés y el conocimiento específico en cada una de las zonas sobre los temas que competen al ordenamiento y planeación del territorio.

Dentro de la estrategia para la participación se destacan datos como qué, entre el año 2012 hasta el mes de abril de 2014 se realizaron 96 eventos con actores representativos de la planeación en la ciudad, de igual manera se informa que de los procesos de socialización y concertación con las Juntas Administradoras Locales (JAL) el 71% de los ediles electos para ese momento no participaron, siendo las comunas 2, 3, 4 y 14 las que contaron con 0 participantes en su representación y las comunas 10, 11 y 16 las que contaron con la totalidad de los ediles electos participando de estos procesos. Lo anterior, levanta alertas, toda vez que, si en el marco del Plan de Gestión Participativa para la Apropiación del POT, las JAL son actores principales y si sus ediles no participan en su totalidad se están generando vacíos en la construcción de los consensos ciudadanos en torno al ordenamiento territorial.

Después de rastrear los esfuerzos hechos por parte de la Administración Distrital¹⁰ para realizar un desarrollo frente a la participación democrática en cumplimiento a lo que desde la Constitución Política de 1991 y la Ley 388 de 1997 se propone para los procesos de ordenamiento territorial, entendiendo que el objetivo principal es *asegurar la eficacia de las políticas públicas* (Congreso de Colombia, 1997). Se encuentran indicios que evidencian la persistencia del incumplimiento de la política de ordenamiento territorial por parte de la

¹⁰ Antes municipal

ciudadanía, un primer hecho que demuestra esta situación es que, la Secretaría de Gestión y Control Territorial entre el 2016 y el 2019, reportó 12.612 procesos por incumplimiento de la norma urbanística¹¹ (En el marco del acuerdo 48 de 2014); el segundo hecho es la presencia de construcción en la ciudad por fuera de la norma urbanística por parte de los ciudadanos, toda vez que de acuerdo con el informe de gestión del año 2018, sobre el acuerdo 48 de 2014, para el año 2017 se realizaron en la ciudad de Medellín 23.355 instalaciones de servicios públicos residenciales (Departamento Administrativo de Planeación, 2018, pág. 97) al contrastar lo anterior con la información aportada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) sobre las cifras de edificación / licencias de construcción, se encuentra que, para el municipio de Medellín, durante el año 2017, para uso residencial se reportaron en total 2.881 unidades de vivienda aprobadas, lo que indicaría que solo el 12% de las viviendas construidas en el año 2017, fueron aprobadas por una Curaduría Urbana de acuerdo a la normativa vigente, esto permite concluir que más del 80% de la ciudad se construye al margen del acuerdo social que constituye el POT.

De la Subsecretaría de Control Urbanístico hice parte desde el año 2017 hasta el año 2021 en la calidad de arquitecta para el apoyo del componente de infracciones urbanísticas¹², lo que me permitió observar como profesional la problemática de la construcción de la ciudad por fuera de los lineamientos dados desde la política de ordenamiento territorial. Como resultado de esta experiencia se plantea este ejercicio investigativo, en el cual se describen y problematizan los procesos de apropiación de la norma urbanística por parte de la ciudadanía, a partir del estudio de caso ubicado en la

¹¹ Información reportada por la funcionaria Isabel Cristina Monsalve, quien atendía los procesos de indicadores de la Subsecretaría de Control Urbanístico, basados en los informes levantados frente a las infracciones urbanísticas.

¹² La cantidad de solicitudes atendidas por año se discriminan a continuación: 2017: 69 tramites, 2018: 244 tramites, 2019: 277 tramites, 2020: 247 tramites, 2021: 99 tramites, total tramites: 936 tramites.

zona 4 de Medellín, comunas 11, 12 y 13, el cual se revisa a partir de rastreo documental de los soportes del Ordenamiento Territorial de la ciudad, además de los documentos y ejercicios que dan cuenta de los procesos de participación ciudadana en la construcción del acuerdo, finalmente el estudio de caso se realiza para revisar en el territorio como han sido las dinámicas ciudadanas en el proceso de construcción de ciudad y la relación que hay con la política de ordenamiento territorial.

En este sentido, la pregunta que orientó la investigación es ¿Cuál es el estado de cumplimiento de la norma urbanística definida en la política de ordenamiento territorial, acuerdo 48 de 2014, bajo el principio de Participación Ciudadana, contemplado en el marco legal de la planeación en Colombia, específicamente para el caso de la zona 4 de Medellín (comunas 11, 12 y 13)? En conjunción con el siguiente objetivo general, revelar el estado actual del cumplimiento de la norma urbanística que define la Política de Ordenamiento Territorial (POT, acuerdo 48 de 2014) bajo el principio de participación ciudadana contemplado en el marco legal de la planeación en Colombia, para la zona 4 de Medellín (comunas 11, 12 y 13), con el fin de hacer recomendaciones tendientes a favorecer la apropiación de la norma producto de los acuerdos entre poder público – ciudadanía en el marco del ordenamiento territorial municipal/distrital.

El diseño metodológico se hizo bajo el enfoque investigativo cualitativo interpretativo, orientado desde el método fenomenológico hermenéutico, reconociendo las realidades construidas a través del significado que los sujetos le atribuyen en este caso a la norma a través de su relacionamiento con ella en el ejercicio de construcción de ciudad, para tal fin el paradigma de investigación acorde es el enunciado, ya que permite identificar los fenómenos y realidades construidas por la ciudadanía a través del tiempo, siendo el caso de estudio la ciudad de Medellín, específicamente la zona 4, en las comunas 11, 12 y

13, toda vez, que, corresponden a áreas de la ciudad que fueron planificadas para su desarrollo desde el inicio¹³ (en contraposición a las zonas consideradas “informales” en sentido convencional)¹⁴ y que por lo mismo permiten dar cuenta de cómo ha sido el proceso en el tiempo de la apropiación de la norma, específicamente la urbana, en los procesos de desarrollo de ciudad, lo que a su vez facilita la comprensión del fenómeno.

Para el desarrollo se hace una recolección de la experiencia vivida directamente a partir de entrevistas estructuradas y la elaboración de las fichas que describen la construcción de ciudad por parte de la ciudadanía frente a la política de ordenamiento territorial, de manera paralela se hace la recolección de la experiencia vivida indirectamente a partir de la consulta de fuentes secundarias de información que dan cuenta de los cambios que se han dado a nivel de la política de ordenamiento territorial en el área de estudio, así como los procesos de participación ciudadana que se han llevado a cabo para dar cumplimiento al marco legal colombiano en esta materia.

La investigación se plantea a partir de la teoría del conflicto político desde la perspectiva de Enrique Serrano Gómez, quien lo aborda como algo positivo en la sociedad, considerándolo como procesos que permiten llegar a consensos, siendo, por lo tanto, el medio para determinar el sistema de normas que hace posible la convivencia. Desde esta perspectiva se proponen las tres categorías centrales para la investigación, la participación ciudadana, la política pública de ordenamiento territorial y la apropiación de la norma.

Es necesario tener en cuenta que, cuando se hace una búsqueda documental sobre los procesos de construcción informal como fenómeno en el proceso de consolidación de

¹³ Esta idea se desarrolla en el marco contextual.

¹⁴ Para una ampliación del concepto de “ciudad informal” –“informalidad” analizado para la ciudad de Medellín ver Racionalidades normativas y apropiación del territorio urbano: entre el territorio de la ley y la territorialidad de legalidades (Rincón, 2006).

las ciudades, hay amplio desarrollo en la academia, que demuestra que es una característica y preocupación transversal, más allá de Latinoamérica (Gransow, 2012), (Lai, 2012), (Rincón, 2006). En donde en diferentes países, se ha visto como en sus ciudades se han desarrollado barrios completos por fuera de las normas urbanísticas, desde el inicio. El estudio de este fenómeno, hasta ahora, ha marcado un límite claro entre la ciudad construida desde la formalidad y la ciudad desarrollada por la informalidad.

Este ejercicio abre esta discusión, toda vez que, pretende evidenciar que en el caso de Medellín, barrios que fueron consolidados desde un ejercicio de planificación urbana y que por ende fueron formales en su inicio, en el desarrollo posterior que han hecho los ciudadanos en el tiempo hay recurrencia en el desconocimiento de la norma urbanística, siendo entonces desarrollos de ciudad que también se enmarcan en la informalidad, entendida de una nueva manera (a posteriori) demostrando entonces, aunque no es el objetivo principal de esta investigación, que, el desarrollo informal no es solo un problema de los barrios periféricos que pertenecen a unos niveles socio-económicos determinados. El vacío que pretende llenar esta investigación es la espacialización del fenómeno de la apropiación (o no) de la norma urbanística por parte del ciudadano en el ejercicio de construcción de ciudad, por ende, se propone un análisis cualitativo de caso, en áreas que han sido consolidadas desde la formalidad de la planeación urbana.

La investigación se desarrolla a partir de 5 capítulos, el primero presenta los marcos contextual, teórico y metodológico, donde se hace una contextualización del Distrito Especial de CTI¹⁵ de Medellín, el desarrollo urbano de la zona 4, haciendo referencia a cada una de las particularidades de las 3 comunas, además de aportar el contexto de la norma urbanística actual; en el marco teórico, se aporta el estado del arte construido a partir de

¹⁵ Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín.

las tres variables de la investigación (Política pública de Ordenamiento Territorial; Participación ciudadana y Apropiación de la norma), con el fin de situar los conceptos y categorías centrales de cada variable, según el contexto de la investigación y en el marco metodológico, se justifica el método de la investigación, que es fenomenológico – hermenéutico, así como las herramientas para abordar el estudio de caso a partir de cada uno de los objetivos específicos.

El segundo capítulo aborda la categoría de política de ordenamiento territorial, desde el siguiente objetivo específico: comprender los efectos de la política de Ordenamiento Territorial según el marco legal colombiano, y su reglamentación en el Distrito de CTI de Medellín, particularmente de la transformación de los lineamientos que se han dispuesto en la zona 4 (comunas 11, 12 y 13). Para lo cual se proponen las siguientes preguntas de operacionalización ¿Qué es la política de ordenamiento territorial?, ¿cuáles son sus objetivos? y ¿cuáles han sido los efectos de su implementación en la zona 4, comunas 11,12 y 13?

El tercer capítulo presenta la segunda categoría, qué es la participación ciudadana, planteado desde este objetivo específico: Identificar las estrategias mediante las cuales se ha aplicado el principio de participación ciudadana por parte del poder público distrital tanto en la construcción, adopción, divulgación, seguimiento y evaluación de las normas que componen el Plan de Ordenamiento Territorial vigente en Medellín. A partir de las siguientes preguntas de operacionalización ¿Cuál es el marco legal mediante el cual se garantiza la participación ciudadana en el proceso de construcción, adopción, divulgación, seguimiento y evaluación de la política de ocupación del suelo Colombia?, y ¿Cómo ha sido su implementación en la ciudad de Medellín, específicamente en la zona 4?

El cuarto capítulo expone la tercera categoría, el cual fue pensado desde el siguiente objetivo específico: Evidenciar el cumplimiento de la política de ordenamiento territorial actual, Acuerdo 48 de 2014 por parte de la ciudadanía, en los diferentes polígonos de consolidación de la zona 4 de Medellín, comunas 11, 12 y 13. El cual estuvo guiado por las siguientes preguntas de operacionalización: ¿En qué medida se ha cumplido con la política de ordenamiento territorial actual, acuerdo 48 de 2014? ¿Qué conocimiento de esta normativa tiene la ciudadanía, en la zona 4 de Medellín, comunas 11, 12 y 13?

La forma en que se construyeron estos tres últimos capítulos fue a partir de la introducción de la pregunta de operacionalización, la presentación de la información que usa para responder, luego el desarrollo de la información recolectada y finalmente las conclusiones frente a los hallazgos de cada variable. El quinto capítulo es en el que se exponen las conclusiones generales en cuanto a la pregunta de investigación, así como aquellas que se construyen a partir de la conexión entre los resultados parciales entregados en cada capítulo, además, de las recomendaciones en cuanto a investigaciones que pueden surgir a partir de esta.

La justificación para esta investigación está enmarcada en que el ordenamiento territorial es una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida con un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización del espacio, según el concepto rector de la necesidad de hacer uso racional del territorio. (Consejo de Europa, 1983) en virtud de su escasez. Es decir, es la herramienta que permite territorializar las estrategias de desarrollo de forma equilibrada en el territorio, para que sus ciudadanos puedan acceder a mejor calidad de vida de forma prolongada en el tiempo.

En la problematización se reconoce que Medellín desde su Administración inició en el año 1999 la construcción de la Política de Ordenamiento Territorial para la ciudad, sin embargo, también se evidencia que aún hay un porcentaje significativo de las edificaciones que se construyen, que están por fuera de dichos lineamientos y por tanto están categorizadas como construcciones informales.

Lo anterior, hace que la investigación propuesta sea pertinente, toda vez que es preciso estudiar el fenómeno del cumplimiento (incumplimiento) de la norma desde el ciudadano, ya que en el contexto actual, es prioritario hacer uso adecuado y planificado de los recursos, con el fin de asegurar la habitabilidad de la ciudad, a través de la preservación de la capacidad de soporte para proveer a los ciudadanos condiciones de vida dignas y de calidad, para este fin, la apropiación de la norma urbanística sustentada en el Plan de Ordenamiento Territorial por parte del ciudadano es una necesidad inminente, y es solo a través del compromiso tanto de la ciudadanía y como del poder público que es posible el cumplimiento de estos acuerdos.

Por lo tanto, este estudio pretende aportar a una interpretación diferente de las infracciones urbanísticas más allá de la relación legalidad – ilegalidad (ciudad formal e informal), sino desde la perspectiva de la apropiación (o no) de la norma, buscando encontrar las motivaciones y prácticas del ciudadano, a partir de las cuales se generen conclusiones que aporten a una mayor gobernabilidad urbana en el futuro y permitan una construcción equilibrada del territorio.

Marco Contextual

Antecedentes del Ordenamiento Territorial en Medellín y Área de Estudio

Medellín ha intentado continuamente ordenar su territorio, algunos intentos han sido por iniciativa de la administración municipal, otros han correspondido a mandatos nacionales. En el rastreo general que se hizo se encuentra que el primer plan que tenía este objetivo fue *Medellín Futuro*, aprobado en 1890 bajo el Acuerdo 04 de 1890 y adoptado el *Plano Rector* en 1913 por el *Concejo de Medellín* bajo el acuerdo 56 de mayo 05 de 1913, este primer esfuerzo fue liderado por la *Sociedad de Mejoras Publicas*¹⁶ y algunos miembros del concejo de la ciudad (Secretaría de Cultura Ciudadana, 2015), en especial el desarrollo y adopción del plano, toda vez que para el momento de la elaboración del planteamiento en 1890, la sociedad aún no se había constituido¹⁷.

En 1936 el Estado colombiano por medio de la Ley 89 instó a las administraciones municipales a organizar la planeación de la ciudad, producto de esto se aprobó el Acuerdo 65 de 1939 (Perfetti del Corral, 1995), el cual se enfocó en la zonificación de los usos en el área de la ciudad. Posteriormente con la Ley 88 de 1947 se ordenó a los municipios levantar un plano regulador donde se previera la urbanización futura de la ciudad, hecho que obligó a las ciudades principales del país a contratar asesorías urbanísticas expertas para la construcción de estos proyectos que serían conocidos como planes piloto, como consecuencia de lo anterior, en 1948 fueron contratados los arquitectos Paul L. Wiener y José Luis Sert para la elaboración del Plan Piloto de Medellín, que fue adoptado a través

¹⁶ “En la reunión celebrada en la oficina del señor Carlos E. Restrepo el 9 de febrero de 1899, fue establecida en la capital antioqueña la primera Sociedad de Mejoras Públicas” <https://smp-medellin.org/nuestra-historia/>

¹⁷ Se constituye para el año 1892.

del Decreto 683 de 1951, posteriormente, mediante el Acuerdo 92 del 10 de diciembre de 1959 se adoptó el Plano Director de la Ciudad, el cual consideró el plan vial, la división comunitaria, usos del suelo, frentes mínimos, índice de construcción y porcentajes de ocupación, alturas, retiros, antejardines, clases de perfiles de calles y plazas, localización de parques y zonas verdes, servicios de índole comunal, entre otras disposiciones (Perfetti del Corral, 1995), aproximándose a parte del contenido de lo que es actualmente un Plan de Ordenamiento Territorial.

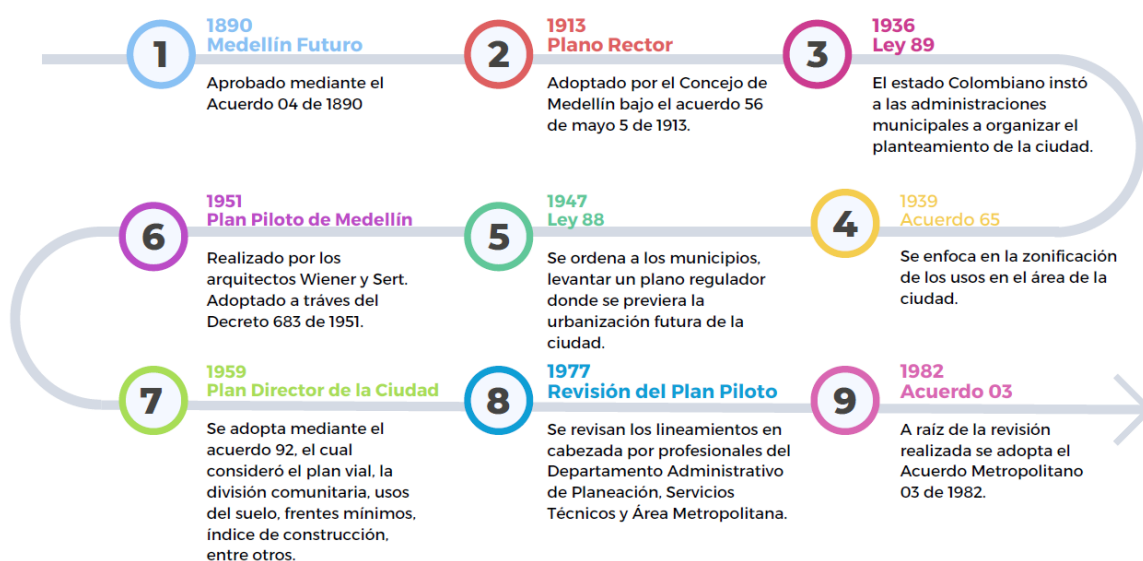




Figura 1. Línea del Tiempo de antecedentes en cuanto a Ordenamiento Territorial en Medellín.

Fuente: Elaboración propia

Por iniciativa de la administración municipal se sometió a revisión los lineamientos del Plan Piloto en el año 1977, dicha comisión fue encabezada por profesionales del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos (Perfetti del Corral, 1995) y funcionarios del ente encargado de la planificación del área metropolitana del valle de Aburrá, con el fin de evaluarlos. Posterior a ellos se adoptó el Acuerdo Metropolitano 03 de 1982. Finalmente se aprueba el Acuerdo 38 de 1990 conocido como *estatuto municipal de usos del suelo, urbanismo y construcción*. El cual fue reemplazado en el marco de la Ley 388 de 1997 por el Acuerdo 062 de 1999, que sería como tal el Primer Plan de Ordenamiento Territorial para la ciudad de Medellín, el cual fue revisado en el mediano plazo dando paso al Acuerdo 046 de 2006 que a su vez y de acuerdo a la norma fue revisado en el largo plazo, adoptándose el Acuerdo 048 de 2014, que es el Plan de Ordenamiento Territorial vigente.

Esta investigación acude al estudio de caso debido a que permite acercarse al fenómeno de la apropiación de la norma, no a partir de los que dice un ciudadano, por

ejemplo, en una entrevista, sino a partir de aquello que el ciudadano hace, entendiendo lo anterior, se escoge la zona 4 , específicamente las comunas 11, 12 y 13, toda vez que, al ser de las áreas de la ciudad que tuvieron un desarrollo más tardío, como se puede ver a continuación, tuvo la influencia de los procesos de planificación que se adelantaron en la ciudad a lo largo del siglo pasado. Por lo tanto, esta zona ofrece una base para el análisis teniendo como punto de partida la memoria histórica a partir de las licencias de construcción que fueron otorgadas, permitiendo realizar un ejercicio comparativo en el tiempo, que, permita ver el proceso de apropiación de la norma, específicamente, el Plan de Ordenamiento Territorial, acuerdo 48 de 2014. Para poder introducir entonces el desenvolvimiento histórico de la zona 4, es pertinente iniciar con la zona centro – oriental, la cual corresponde al entorno fundacional de la ciudad.

Zona Centro – Oriental. Medellín en su división político administrativo está dividida en área de suelo urbano¹⁸ y área de suelo rural¹⁹, el primero está clasificado por zonas, comunas y barrios. En total son 6 zonas, la zona 1 – nororiental²⁰, la zona 2 – noroccidental²¹, la zona 3 – centro-oriental²², la zona 4 – centro-occidental²³, la zona 5 – suroriental²⁴ y la zona 6 – suroccidental²⁵.

¹⁸ Definida por el Decreto 346 de 2000.

¹⁹ Definida por el Acuerdo 54 1987.

²⁰ Comunas 1, 2, 3 y 4.

²¹ Comunas 5, 6 y 7.

²² Comunas 8, 9, y 10.

²³ Comunas 11, 12 y 13.

²⁴ Comuna 14.

²⁵ Comunas 15 y 16.

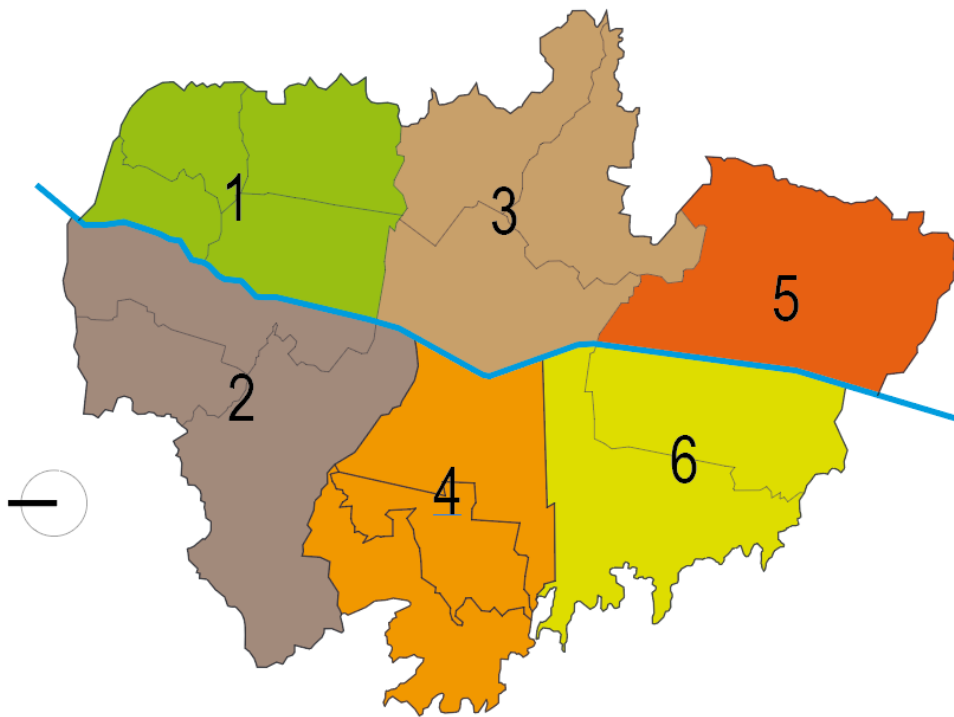


Figura 2. Zona Urbana de Medellín, dividida por zonas.

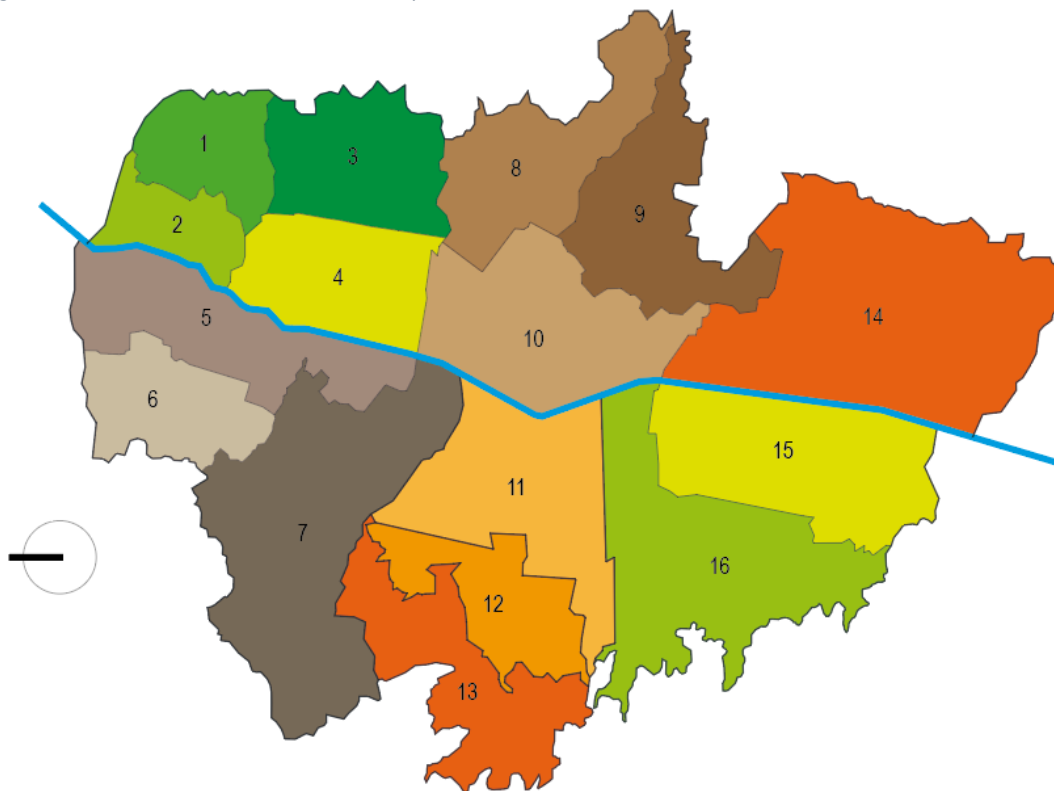


Figura 3. Zona Urbana de Medellín, dividida por comunas.

Históricamente la fundación de la ciudad se dio en la zona 3 – centro-oriental, teniendo como estructurante natural la quebrada *Santa Elena* hasta su desembocadura en el *río Medellín*, sin desconocer que hubo desarrollos de villas en la zona 5, específicamente en el área del parque de *El Poblado*, la zona 6 en el área del *parque de Belén*, la zona 2, en el área del *parque de Robledo* y lo que hoy se conoce como el *barrio San Germán* y en la zona 4, alrededor de la Iglesia de La América.

En 1675 se fundó la *Villa de Medellín*, seguido de hechos que hicieron posible la conformación de la villa como es la construcción de la *Iglesia San Benito* en 1678 y la construcción de la *Iglesia La Veracruz* en 1682, de igual forma, posterior a estos hechos se fueron consolidando diferentes barrios, como son San Lorenzo y San Benito, hoy todavía presentes en la división político administrativa de la ciudad, para el año 1813 la *Villa de la Candelaria* fue declarada ciudad de Medellín y posterior a ello en 1826 fue declarada la capital de la provincia de Antioquia.

En 1828 inicia el proceso de urbanización alrededor de la Quebrada la Santa Elena, hoy paseo La Playa, el que sería uno de los desarrollos más icónicos de la ciudad, en simultaneo inició la urbanización del barrio Villanueva y posterior a ello en el año 1875 inició la construcción de la Catedral Villanueva, otros sucesos que consolidaron el crecimiento de la ciudad en este sector son: la prolongación de la carrera Carabobo hasta el puente de Guayaquil (paso sobre el Río Medellín), lo que facilitó la población en el sector de la Asomadera; la construcción del Parque Bolívar en 1892, el trazado e inicio del proceso de urbanización del Barrio El Salvador en el año 1903, la construcción e inauguración en 1904 de la Estación del Ferrocarril de Antioquia, la construcción del Hospital San Vicente de Paul en el año 1905, en el año 1921 la construcción de la Cárcel Circular de Varones La Ladera, en 1922 la inauguración de la Línea Sucre del Tranvía, en el año 1924 la construcción del

Hotel Europa y el Teatro Junín, en el año 1926 inicia la urbanización del Barrio Prado, el cual fue trazado en el Plano Medellín Futuro²⁶. Para el año 1928 se amplió el perímetro urbano, donde se incluyeron barrios como Prado Centro, Barrio Nuevo, Colón, Jesús Nazareno, Corazón de Jesús, El Chagualo, Los Ángeles, El Salvador, Gerona y Buenos Aires. (Secretaría de Cultura Ciudadana, 2015).

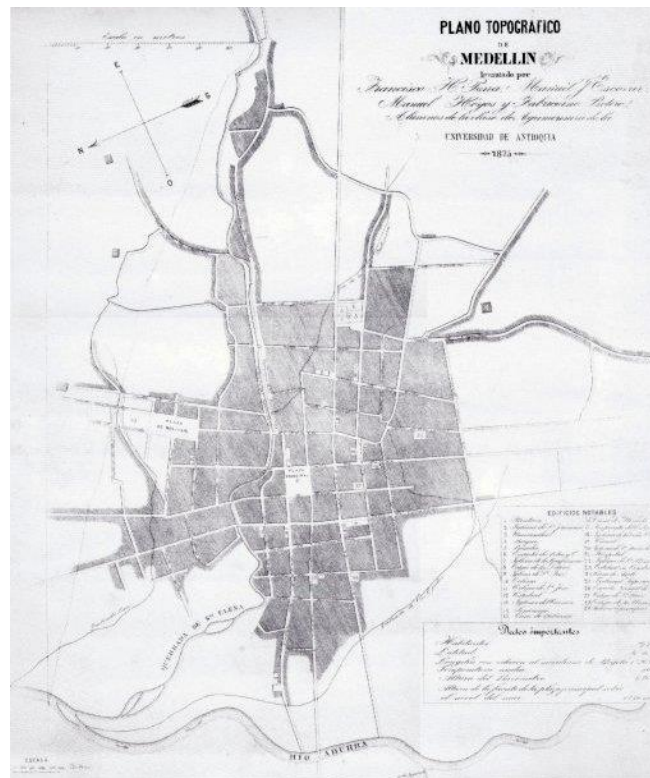


Figura 4. Plano topográfico de Medellín. año 1875. Tomado de (Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, s.f.). Da cuenta de cómo era Medellín en el inicio de su consolidación como ciudad.

En el año 1945 en esta zona de la ciudad se hace evidente el inicio de procesos de desarrollo informal, como es el barrio Villatina, que continúan en el año 1971 en el barrio Los Cauces, en el año 1974 con el barrio Villa Turbay y el barrio La Sierra, así como la

²⁶ Planteamiento urbanístico que buscaba planear y controlar el crecimiento de la ciudad, el cual fue promovido por la Sociedad de Mejoras Públicas. (Perfetti del Corral, 1995).

invasión de los terrenos en el año 1981 de lo que sería el barrio 13 de noviembre (Secretaría de Cultura Ciudadana, 2015). Con este breve recuento se pretende reconocer que la ciudad concentra su crecimiento en esta zona de la ciudad gran parte del tiempo, el cual fue determinado por un límite natural como es el río Medellín.

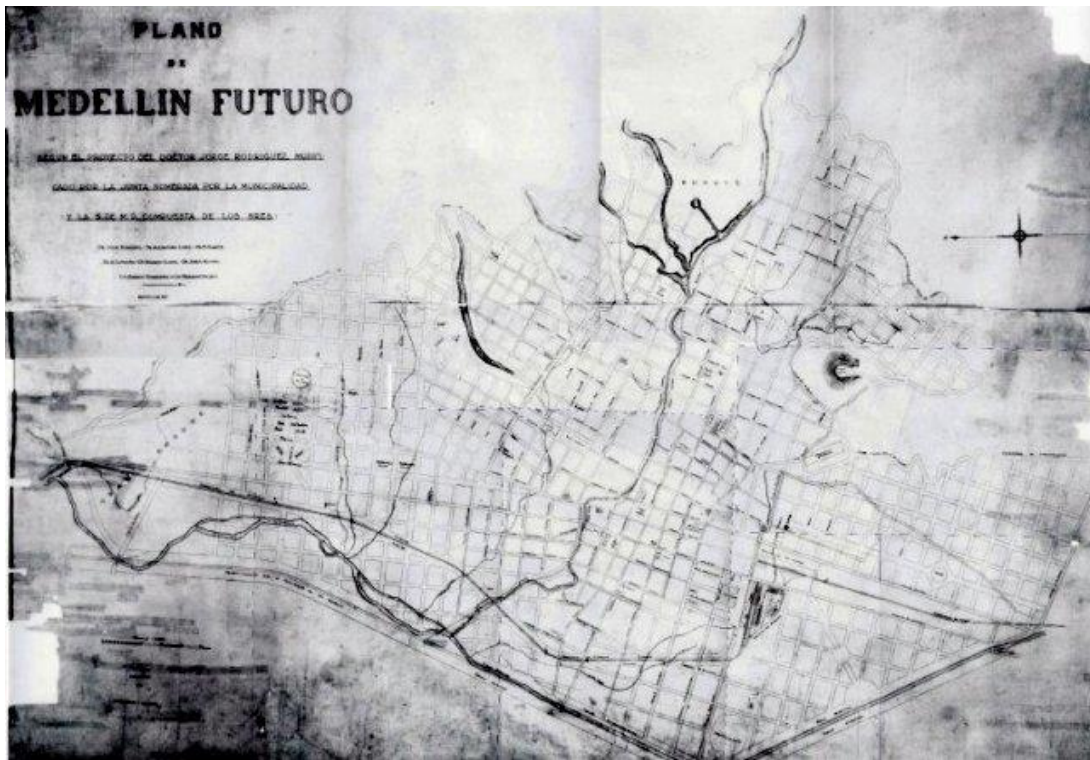


Figura 5. Plano Medellín Futuro año 1913. Tomado de (Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, s.f.). Se puede evidenciar con respecto a la imagen anterior el crecimiento de la ciudad en aproximadamente 40 años.

Zona Centro – Occidental. Como respuesta al límite natural que representó tanto tiempo el río Medellín, la zona 4 – centro - occidental, tuvo un desarrollo más tardío, muestra de ello es que para el año 1675 se registra sobre la margen de la quebrada *Ana Diaz* el primer poblado conocido como *La Granja*, sin embargo, el desarrollo y consolidación del mismo no se daría sino hasta el año 1848 con la construcción del Puente de Colombia sobre el río Medellín, a partir del cual el sector La Granja se consolidó al punto que se convirtió en el

corregimiento de La América en el año 1869, el cual fue creciendo a partir de la formación de veredas como El Corazón, San Javier, La Puerta y La Loma. Otros detonantes en la consolidación de la zona 4, fueron la construcción de la Parroquia Nuestra Señora de los Dolores, la inauguración de la línea La América del Tranvía, la construcción de la Universidad Pontificia Bolivariana, la construcción de la Avenida Bolivariana (Secretaría de Cultura Ciudadana, 2015), la finalización de la canalización del río Medellín, permitiendo entonces que el crecimiento estuviera circunscrito en parámetros de planificación urbana, como se puede ver a continuación en el plano del plan piloto de Medellín, del año 1950, planteado en la asesoría urbana prestada a la ciudad por Wiener y Sert, en donde se cruza el límite natural del río y se plantea el desarrollo urbano en el área donde se encuentran hoy las comunas 11, 12 y 13.



Figura 6. Plano del Plan Piloto de Medellín, año 1950. Tomado de (Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, s.f.)

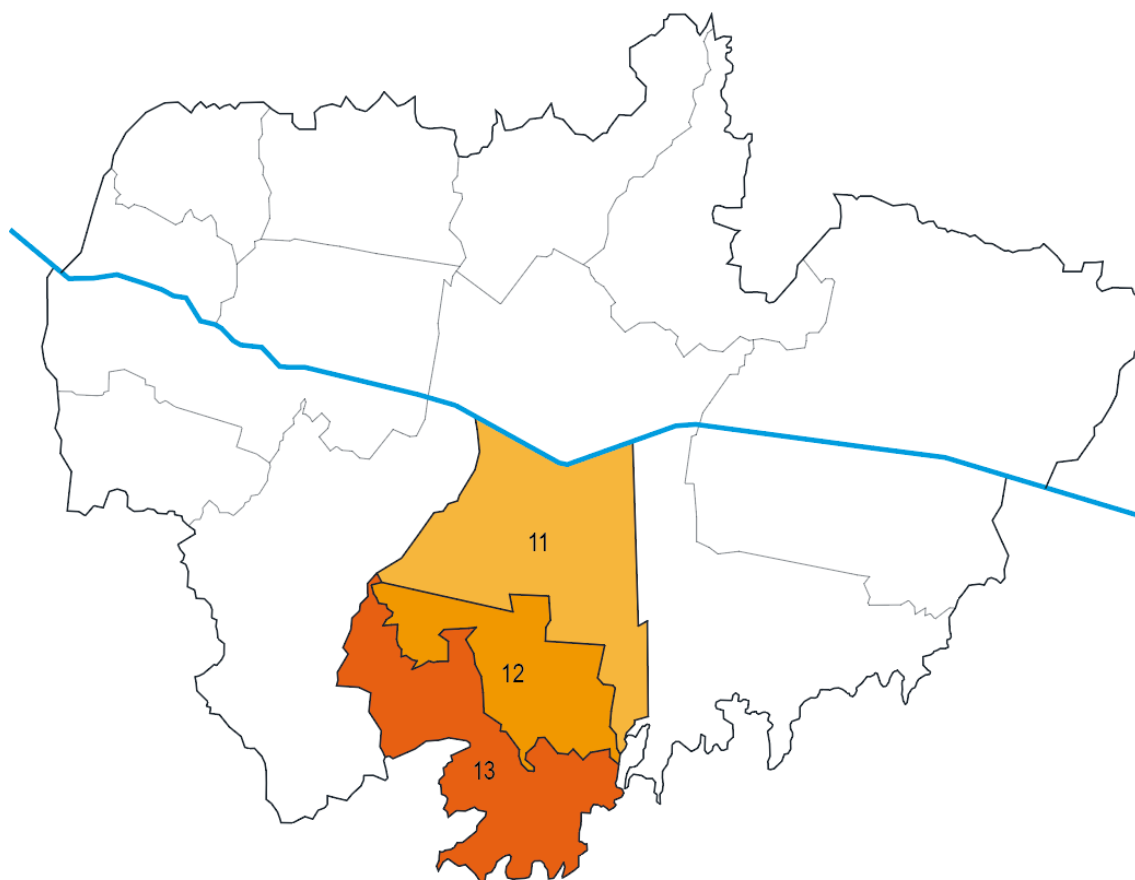


Figura 7. Zona Urbana de Medellín, se resaltan las comunas 11, 12 y 13, que conforman la zona 4.

Comuna 11 – Laureles Estadio. La primera construcción de una urbanización residencial se dio en el año 1915 en el barrio Lorena, de nombre Los Chalets, sin embargo, el primer hecho que favoreció la consolidación de la comuna 11 fue la financiación privada para comprar los predios donde posteriormente se construyó la Universidad Católica Bolivariana en el año 1936 (Sánchez Toro, Correa Carmona, Moreno Restrepo, & Restrepo Ruiz, 2014), seguido de la compra de predios en 1939 por parte de la Cooperativa de Habitaciones para Empleados, sobre la Quebrada La Matea, donde en 1940 iniciaría la urbanización ciudad de los empleados, diseñada por el Arquitecto Pedro Nel Gómez bajo

el concepto de Ciudad Jardín, que iba dirigido a familias jóvenes de buena capacidad económica (Secretaría de Cultura Ciudadana, 2015).

En el año 1948 se concreta la canalización del Río Aburrá, lo que permite la habilitación de nuevo suelo que fue vendido a urbanizadores privados y estatales, como fueron la Universidad Pontificia Bolivariana, Municipio de Medellín, Instituto de Crédito Territorial, entre otros, (Sánchez Toro, Correa Carmona, Moreno Restrepo, & Restrepo Ruiz, 2014). Este hecho particularmente haría que *otra-banda* fuera el espacio propicio para desarrollar la nueva ciudad de la mano de un proceso de urbanización planeado, realizado con la participación de diferentes entidades y personas articuladas alrededor de un plan general y un modelo de ciudad moderna (Sánchez Toro, Correa Carmona, Moreno Restrepo, & Restrepo Ruiz, 2014).

Otros procesos que fomentaron la consolidación de la comuna 11 fueron, la construcción de la carretera Bolivariana en el año 1941, que comunicó la Av. San Juan con el Parque de Belén, así como el desarrollo de forma paralela del barrio Laureles por parte de privados y el barrio Los Libertadores (hoy barrio San Joaquín) por parte del Instituto de Crédito Territorial (Sánchez Toro, Correa Carmona, Moreno Restrepo, & Restrepo Ruiz, 2014). Es de destacar que el barrio Laureles entre la década de 1980 y 1990 inició un segundo proceso de urbanización que estaría marcado por la demolición de las emblemáticas casas para dar paso a las primeras edificaciones en altura (Sánchez Toro, Correa Carmona, Moreno Restrepo, & Restrepo Ruiz, 2014). Consolidándose así una de las características principales del barrio, que es la construcción de vivienda en altura.

Este proceso de urbanización de la zona centro occidental estuvo acompañada por el asentamiento de importantes empresas en grandes terrenos, como fueron Tejjicondor,

Proleche, Tejidos Leticia, El Zacatín²⁷, las cuales impulsaron el proceso de construcción de viviendas para empleados, es así como surgen barrios de las características de Naranjal, el cual tuvo una vocación residencial mixta con servicios asociados al vehículo, lo que configuro un barrio sin espacio público ni equipamientos, características que se conservan al día de hoy.

Dentro de las gestiones que hizo el Instituto de Crédito Territorial para la urbanización de esta nueva parte de la ciudad, destaca el primer gran conjunto residencial, el cual inicio en 1969 y tuvo por nombre Barrio Carlos E. Restrepo, el cual fue habitado principalmente por profesores y profesionales. (Secretaría de Cultura Ciudadana, 2015).

Lo anterior, demuestra entonces, que, como parte del desarrollo tardío respecto a otras zonas de la ciudad, la comuna 11 vino a tener relevancia a partir de la superación del límite natural, además se encuentra información de valor que permite verificar el ejercicio de planificación de la comuna y sus barrios, a partir de hechos como es la construcción de vías y el desarrollo de procesos de urbanización tanto por parte de privados como de públicos. Llama la atención, que barrios que son relativamente nuevos (70 – 80 años) estén en procesos de redensificación de manera constante, como lo muestra el recuento histórico. En este sentido, la comuna 11 en barrios como Lorena, Laureles, San Joaquín, son ideales para la recolección de información y revisar como desde un ejercicio de urbanización que fue planificado ha ido llevándose a cabo el ejercicio de construcción de ciudad por parte del ciudadano y de cara a las normas urbanas, especialmente el Plan de Ordenamiento Territorial actual.

²⁷ Actualmente Fabrica de Licores de Antioquia

Comuna 12 - La América. Muchos de los hechos determinantes para la consolidación de la comuna 12 ya fueron enunciados, algunos de ellos son la construcción de la Iglesia de Nuestra Señora de Los Dolores, la prolongación de la Avenida San Juan hasta La América, la construcción del tranvía a La América y la incorporación de este sector de la ciudad al perímetro urbano, sin embargo, en este recuento se retoman algunos de ellos para explicar cómo fue la conformación de la comuna 12.

La iglesia de La América inicialmente fue una capilla privada con cementerio que fue aprobada para su construcción en el año 1868 (Echavarría Marín, Sánchez, & Correa Carmona, 2015), situación que favoreció el asentamiento de familias, conformándose así para el año 1877 un poblado de tal importancia que la ciudad decidió incluirlo como una fracción de la ciudad y fue denominado como La América, para el año 1894 se construyó la plaza de mercado de La América como otro paso en la consolidación de este poblado.

En el siglo XX con la elaboración del Plano Medellín Futuro en el año 1913, se previó en la zona centro-occidental el área de expansión de la ciudad (planteamiento reforzado en el Plan Piloto diseñado por los urbanistas Wiener y Sert a finales de la década de 1940), sin embargo, el proceso de urbanización en lo que hoy es la comuna 12, no se desencadenó sino hasta 1916 con la construcción del nuevo templo (Echavarría Marín, Sánchez, & Correa Carmona, 2015), la construcción del puente de San Juan sobre el río y la prolongación de la Av. San Juan.

Lo anterior permitió que para el año 1922 se creara el barrio Cristóbal y para el año 1940 se construyeron las viviendas en el Danubio y Palenque (hoy el barrio Simón Bolívar), estos últimos dos barrios se desarrollaron una vez La América en el año 1938 pasa de ser un corregimiento a ser parte del área urbana de la ciudad, que impulsó además la aprobación en 1941 de viviendas familiares en el sector donde actualmente es el Barrio La

Floresta, que, fueron construidas en 1947 por el Instituto de Crédito Territorial, de forma paralela inicio la urbanización del barrio San Fernando, hoy Calasanz (Echavarría Marín, Sánchez, & Correa Carmona, 2015).

Para la década del 50 se construyen nuevas viviendas dentro del desarrollo de los barrios Santa Mónica y Campo Amor con la participación de la Urbanizadora Nacional y el Instituto de Crédito Territorial, estrategia que se replicó en el barrio Santa Lucía. En el año 1968 la fábrica de Tejidos Leticia compró los terrenos donde hoy se encuentra el barrio Simón Bolívar, la Cooperativa de habitaciones gestiona la urbanización del barrio y la venta de los lotes que fueron adquiridos por empleados de Bancoquía (Echavarría Marín, Sánchez, & Correa Carmona, 2015).

En la década del 60 casi la totalidad de la comuna 12 – La América estaba urbanizada, lo que incentivó la construcción de nuevas viviendas en el barrio Ferrini, Los Pinos (en los predios que pertenecían al Zacatín) y Calasanz Parte Alta (Echavarría Marín, Sánchez, & Correa Carmona, 2015).

Finalmente, para la década del 80 al igual que la comuna 11, la comuna 12 viviría una gran transformación urbana debido al aumento de la construcción en altura y las urbanizaciones cerradas, cambiando de manera drástica las dinámicas barriales características de la urbanización inicial (Echavarría Marín, Sánchez, & Correa Carmona, 2015).

La comuna 12, al igual que la 11, muestra el proceso de consolidación de la zona 4 a partir de procesos de crecimiento planificados, diferenciándose en algunos aspectos, como es la consolidación anterior de un poblado, que posteriormente se reconocería como un corregimiento y que a partir de la dotación con servicios y vías sería incluido dentro del

perímetro urbano de la ciudad, reforzando los procesos de urbanización que se venían dando, al igual que la comuna 11, la urbanización y construcción de los barrios se dio a partir de grandes urbanizadores, aunque en este caso tuvieron mayor peso las instituciones públicas, desarrollando vivienda para la clase trabajadora. Otra característica que comparte con la comuna 11, es que en periodos cortos de tiempo ha habido varios procesos de redensificación, ampliándose en esta comuna donde hubo mayor desarrollo de urbanizaciones cerradas. Por lo anterior, la comuna 12 de igual forma entrega herramientas que permitan observar desde un área planificada de la ciudad los procesos de apropiación de la política de ordenamiento territorial por parte del ciudadano.

Comuna 13 – San Javier. El proceso de urbanización de San Javier es posterior al de las comunas 11 y 12, se encuentra información que en el año 1953 inicia la venta de lotes y el trazado de calles de una urbanización informal²⁸ la cual fue nombrada como 20 de julio (Secretaría de Cultura Ciudadana, 2015), barrio hoy representativo de la comuna 13, en 1956 inicia la consolidación del barrio conocido actualmente como Campo Amor por parte de familias que ocuparon terrenos pertenecientes a la Cárcel de Mujeres El Buen Pastor (área límite con el barrio Belencito), a lo largo de la década del 60 se consolidaron los barrios piratas Antonio Nariño y Los Alcázares de la misma forma que inicia la invasión que sería conocida como Las Independencias. Otro barrio que inició su proceso de consolidación fue Ferrini, a través de procesos de autoconstrucción de las viviendas y la infraestructura por parte de la comunidad (Secretaría de Cultura Ciudadana, 2015), posteriormente en el año 1969 el Instituto de Crédito Territorial da origen a un proyecto de

²⁸ Cuando se hace referencia a una urbanización informal, se está definiendo un proceso de urbanización que es realizado por un particular o un grupo de ellos, sin el cumplimiento de los requisitos mínimos legales, como es la solicitud de las respectivas licencias, la dotación de servicios públicos, vías y servicios.

vivienda popular cuya particularidad fue la adaptación de la edificación a la topografía del lugar, este barrio se llamó Belencito (Secretaría de Cultura Ciudadana, 2015).

Un hito importante en la conformación de la comuna 13 sería en el año 1979, cuando se produce la mayor invasión masiva de la ciudad en la parte alta de los barrios 20 de julio y el Corazón, área que tomó el nombre de Nuevos Conquistadores (Secretaría de Cultura Ciudadana, 2015).

Es claro que en San Javier hay una serie de hechos y dinámicas que difieren con respecto a las comunas 11 y 12 en su proceso de urbanización y presenta la característica particular de ser el punto de encuentro entre la ciudad planificada y formal y la ciudad autoconstruida y autogestionada. Sin embargo, al encontrarse también procesos de consolidación desde la planeación se decide incluir dentro del estudio de caso, debido a que es interesante reconocer las dinámicas que subyacen a la apropiación o no de la norma en un escenario que por su historia puede estar más familiarizado con la construcción de ciudad por fuera de la norma que plantea el Plan de Ordenamiento Territorial.

Con base en esta recopilación de hechos y el contexto histórico anterior, es posible concluir que el análisis de las comunas 11, 12 y 13, permite revisar como en un contexto que fue inicialmente planificado se ha dado la aplicación de la política de ordenamiento territorial y el cumplimiento o no de estos lineamientos por parte del ciudadano, de igual forma estas comunas con ideales, porque como se verá en el capítulo 2, es el área de la ciudad que tiene mayor parte de su suelo clasificado con el tratamiento de consolidación, esta característica favorece el desarrollo lote a lote, lo que a su vez permite mayor participación del ciudadano en el desarrollo de ciudad, que en comparación con otras dinámicas como es la renovación urbana.

Finalmente, y como se evidencia en la siguiente tabla, la composición socio-económica de estas comunas es diversa, es decir, la comuna 11 esta mayoritariamente conformada por estrato 5, seguido por el estrato 4, la comuna 12, tiene la mayor parte de su población en estrato 4, sin embargo, la presencia del estrato 3 y el estrato 5 son igualmente representativos, finalmente la comuna 13 tiene gran parte de su población en estratos 1 y 2, sin perder de vista que tienen una población representativa en el estrato 3. Lo que permitirá revisar, sin ser el objetivo principal de esta investigación, si hay vínculos entre el cumplimiento de la norma urbanística y las condiciones socioeconómicas.

Tabla 1. Composición socio económica por hogares de las comunas 11, 12 y 13. Fuente: Encuesta de Calidad de Vida Medellín año 2021.

- Numero de Hogares por Estrato y comunas

Estratos	Comunas		
	11	12	13
1			21.096
2	98	696	21.389
3	488	8.749	13.478
4	13.560	15.410	3.711
5	26.438	9.544	
6	98		
Total de Hogares	40.681	34.398	59.674

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida Medellín 2021

De acuerdo a como se plantea el ejercicio, para el estudio de caso se deben seleccionar nueve manzanas, con ellas se hará un comparativo entre los acuerdos 046 de 2006 y 048 de 2014, con el fin de comprender los efectos de la política de ordenamiento territorial y la transformación de los lineamientos, a partir de estas nueve manzanas se seleccionan tres manzanas, una por cada comuna, donde se hará un ejercicio más

detallado con el que se propone evidenciar el cumplimiento de la Política de Ordenamiento Territorial actual, acuerdo 48 de 2014.

En el gráfico siguiente, se marcan las manzanas seleccionadas para hacer el análisis de la información recolectada a través de la experiencia vivida indirectamente, estas nueve manzanas tienen la característica general de estar ubicadas en la zona 4, pertenecer a barrios que históricamente se desarrollaron desde la formalidad, es decir, planeadas. Particularmente las nueve manzanas están clasificadas en los tratamientos de consolidación 1 y 2, que según el Acuerdo 048 de 2014, son suelos óptimos para el desarrollo urbanístico en las áreas clasificadas como de consolidación. De igual forma, se escogieron manzanas donde el uso predominante fuera el residencial, toda vez que, permite la revisión de las dinámicas del ciudadano en un escenario más personal frente a la toma de decisiones. Estos criterios se desarrollan más ampliamente en el capítulo 2. Política de Ordenamiento Territorial.

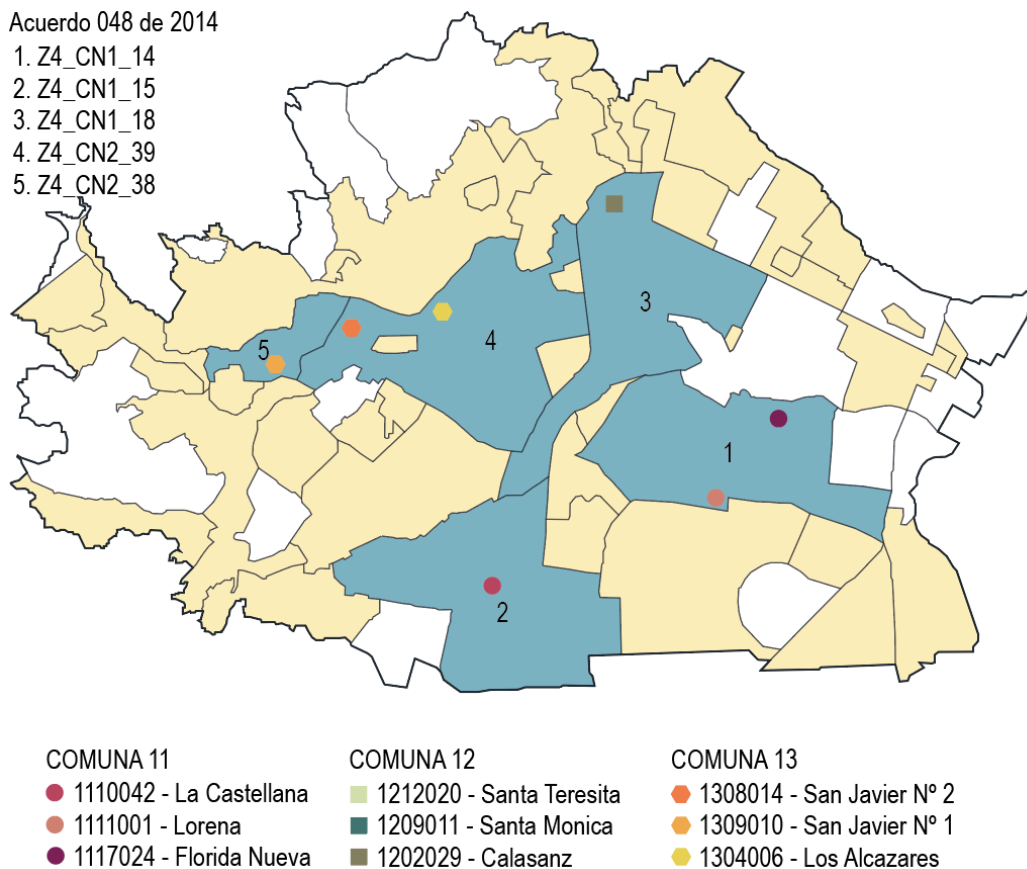


Figura 8. Polígonos en los cuales se encuentran ubicadas las manzanas seleccionadas en la investigación, según el Acuerdo 048 de 2014.

Para el proceso de selección de las manzanas donde se va a hacer el proceso de recolección de la información vivida directamente, se enfocó la selección en las manzanas que tuvieran las 3 clasificaciones generales de uso del suelo (alta, media y baja mixtura), este ejercicio se complementó con un recorrido preliminar en las nueve manzanas, para observar como estaban constituidas las manzanas, toda vez que el escenario ideal para el ejercicio eran manzanas que tuvieran comercio en primer piso, donde se pudiera apreciar la mezcla de otros usos (principalmente el comercial) con el uso residencial.

Para la comuna 11 de las tres manzanas que se habían escogido, la manzana que se elige para la recolección de la experiencia vivida directamente es la clasificada con el

COBAMA 1111001²⁹, la cual está ubicada en el barrio Lorena, esta elección se hace a partir de las siguientes consideraciones: cuando se revisa la manzana 1117024 ubicada en el barrio Florida Nueva, se encuentra que tiene dos clasificaciones generales del uso, áreas y corredores de alta mixtura – centralidades con predominancia económica y áreas de baja mixtura - áreas predominantemente residenciales, sin embargo en el recorrido se evidencia que al estar tan cerca del corredor de La 70 algunas dinámicas propias de este corredor tienen incidencia en esta manzana, como es la incorporación de usos asociados al hospedaje, que no corresponden al tipo de transformaciones que se plantea revisar desde este ejercicio.

La otra manzana es 1110042, ubicada en el barrio La Castellana, que también tiene mixtura de los usos generales, sin embargo en el recorrido se identifica que las dinámicas en general de la manzana corresponden con la baja mixtura siendo de uso residencial principalmente, sin usos comerciales en primer piso y que el área que está clasificada como alta mixtura corresponde en mayor medida a estar ubicada sobre una vía arteria como es la calle 35, finalmente la manzana ubicada en el barrio Lorena aunque está clasificada en el 100% como áreas y corredores de alta mixtura - centralidades y corredores con alta mixtura, en el recorrido se encuentra que cuenta con usos comerciales en el primer piso relacionado al comercio pequeño, que no desplaza la vivienda, por lo tanto, el uso predominante en la manzana sigue siendo el residencial, además sobre el espacio público cuenta con los elementos que conforman la sección vial permitiendo la revisión de los componentes tanto sobre el espacio público como en el área privada (Ver en anexos – fichas comuna 11).

²⁹ Código conformado por 7 dígitos, los dos primeros corresponden a la comuna, los otros dos son del barrio y los últimos tres números son para la manzana, la sigla está lógica también CO – Comuna, BA – Barrio, y MA – Manzana, este código hace parte de la clasificación catastral de la ciudad.

CONVENCIONES

USOS GENERALES DEL SUELO URBANO

- ESPACIO PÚBLICO EXISTENTE.
- ESPACIO PÚBLICO PROYECTADO.
- USO DOTACIONAL.
- ÁREAS DE BAJA MIXTURA, PREDOMINANTEMENTE RESIDENCIALES.
- ÁREAS Y CORREDORES DE MEDIA MIXTURA, ZONAS DE TRANSICIÓN; CENTRALIDADES DOTACIONALES; AGLOMERACIONES COMERCIALES Y SERVICIOS BARRIALES.
- ÁREAS Y CORREDORES DE ALTA MIXTURA; ÁREAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA EN TRANSFORMACIÓN.
- ÁREAS Y CORREDORES DE ALTA MIXTURA; CENTRALIDADES Y CORREDORES CON ALTA MIXTURA.
- ÁREAS Y CORREDORES DE ALTA MIXTURA; CENTRALIDADES CON PREDOMINANCIA ECONÓMICA.

VÍAS URBANO RURAL

- ARTERIA EXISTENTE
- COLECTORA EXISTENTE

Figura 9. Convenciones generales.

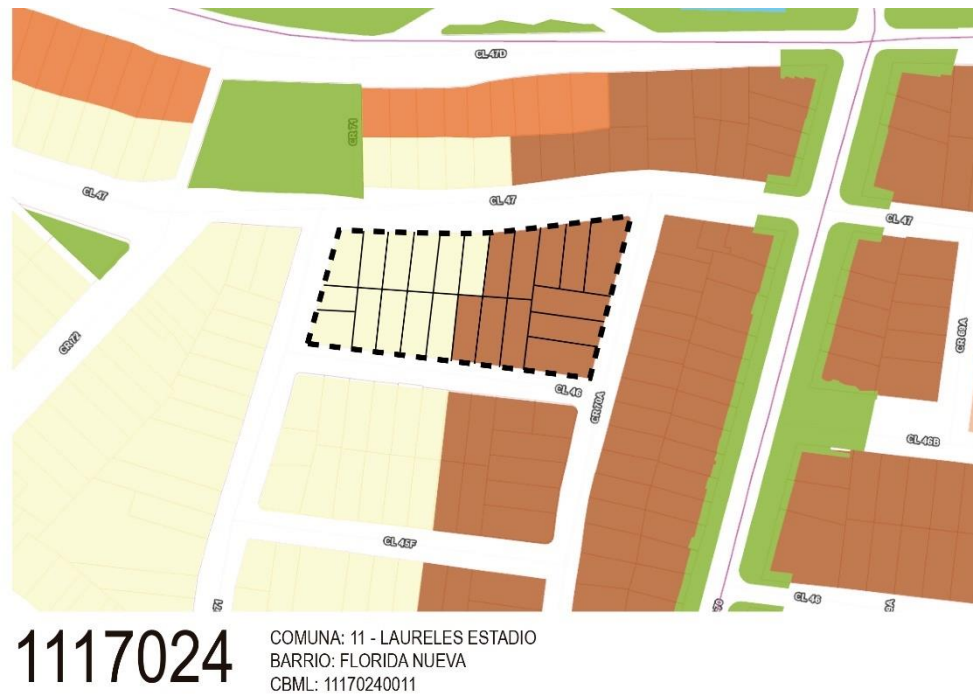


Figura 10. Manzana 1117024. Usos generales del suelo. Esquema realizado con información de MapGIS e intervención propia.



Figura 11. Manzana 1110042. Usos generales del suelo. Esquema realizado con información de MapGIS e intervención propia.

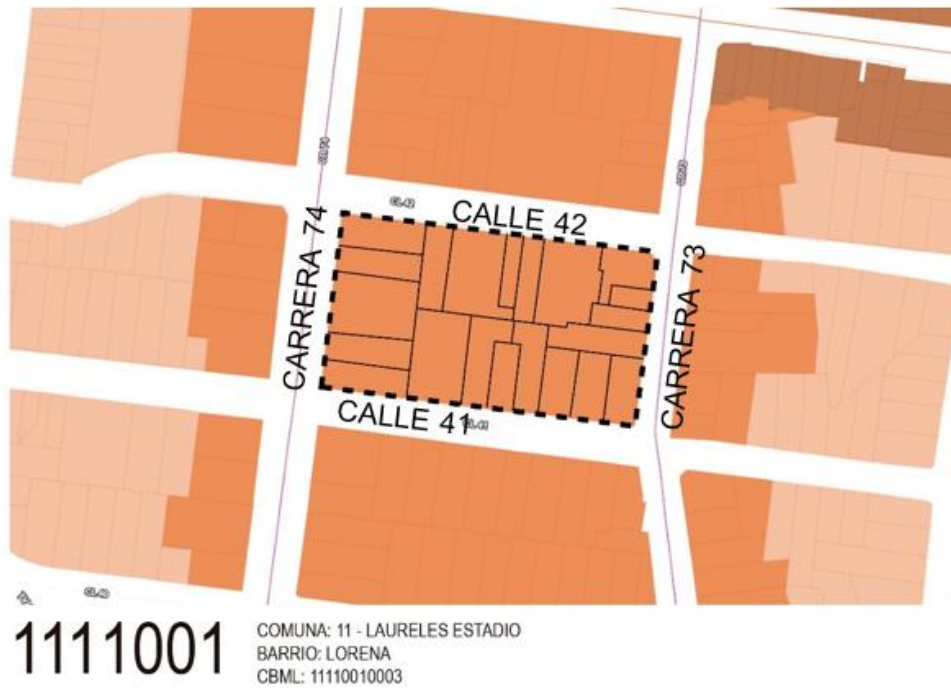


Figura 12. Manzana 1111001. Usos generales del suelo. Esquema realizado con información de MapGIS e intervención propia.

Se hace la claridad que la clasificación esta manzana en su totalidad en áreas y corredores de alta mixtura - centralidades y corredores con alta mixtura, se interpreta que, se da como resultado de estar entre dos vías arterias, según la clasificación de vías dada desde el Plan de Ordenamiento Territorial, lo que favorece la implantación de otros usos que sean correspondientes a vías de orden principal a nivel de ciudad, aunque como se constató en los recorridos, las dinámicas correspondan principalmente al uso residencial.

En el caso de la comuna 12, de las tres manzanas que fueron elegidas de forma preliminar, se encuentra que las manzanas ubicadas en los barrios Santa Teresita (1212020) y Calasanz (1202029), están clasificadas en el 100% como áreas de baja mixtura – áreas predominantemente residenciales, situación que se constató en el recorrido preliminar, es decir, son manzanas en las cuales los usos comerciales en primer piso o diferentes al residencial son incipientes. Lo anterior, como ya se ha manifestado no es lo ideal, porque en este estudio de caso se quiere estudiar el uso residencial acompañado por otros usos y las dinámicas que esto genera por parte del ciudadano en la consolidación o no del modelo. Por lo tanto, la manzana que se escoge para la comuna 12 es la que se encuentra ubicada en el barrio Santa Mónica (1209011), la cual cuenta con los tres tipos de usos generales del suelo (alto, medio y bajo), situación que se verifica en el recorrido realizado, donde se encuentra comercio y servicios en el primer piso, sin desplazar la vivienda, de igual forma, comparte la característica con la comuna 11, de estar ubicada sobre una vía arteria (calle 35) y una vía colectora (carrera 92).



Figura 13. Manzana 1212020. Usos generales del suelo. Esquema realizado con información de MapGIS e intervención propia.

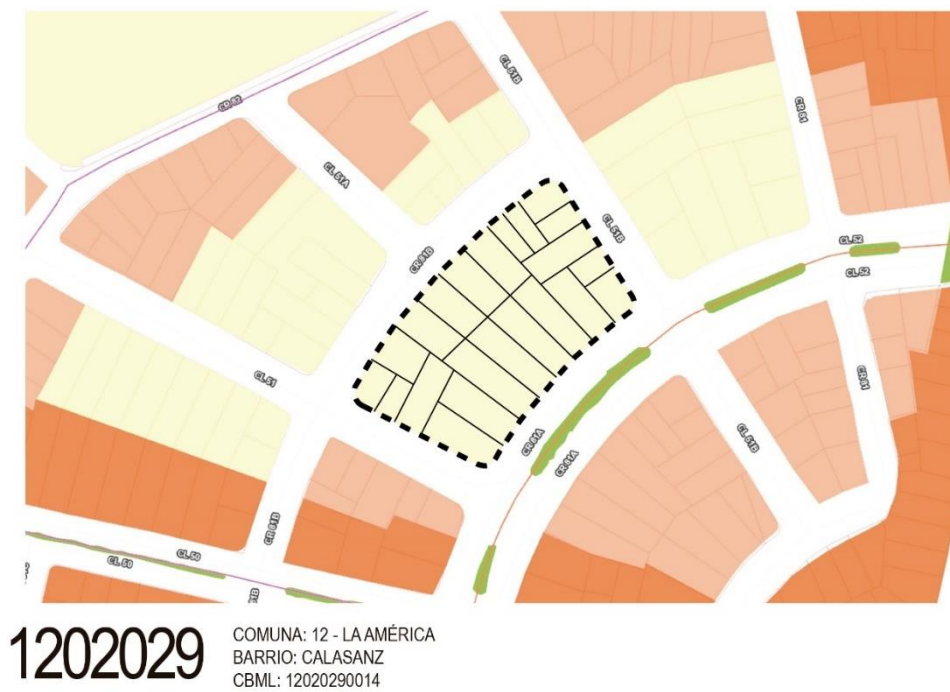


Figura 14. Manzana 1202029. Usos generales del suelo. Esquema realizado con información de MapGIS e intervención propia.



Figura 15. Manzana 1209011. Usos generales del suelo. Esquema realizado con información de MapGIS e intervención propia.

Para la comuna 13, se revisaron las tres manzanas, inicialmente se descartó la manzana ubicada en el barrio Los Alcázares (1304006), debido a diferentes factores, el primero es que la clasificación de usos generales solo la ubica entre media y baja mixtura, de igual forma en el recorrido preliminar se encuentra un uso residencial predominante, sin comercio o servicios en primer piso. Adicionalmente, cuando se revisan las secciones viales se encuentra que no son consistentes en la manzana, teniendo variaciones importantes frente a cada vía, lo que haría el ejercicio frente a las otras dos manzanas impreciso. En cuanto a las manzanas ubicadas en los barrios San Javier N° 1 (1309010) y San Javier N° 2 (1308014), las dos tienen mezcla de las tres categorías generales de usos del suelo, sin embargo en el recorrido preliminar, la manzana ubicada en el barrio San Javier N° 2 tiene la particularidad de estar sobre el corredor donde se encuentra la estación de metro, lo cual ha generado la consolidación de usos diferentes a la vivienda, tanto en primer piso como

en altura, adicional a ellos, las secciones viales sobre dicho corredor están modificadas e incorporadas al andén, generando diferencias en este componente de análisis, respecto a las otras dos manzanas seleccionadas. Por eso se define como unidad de análisis para la comuna 13 la manzana del barrio San Javier N° 1 (1309010), toda vez que, esta manzana tiene unas características que se asemejan más a las manzanas de la comuna 11 y 12, en cuanto a composición tanto en el espacio público como en las edificaciones.

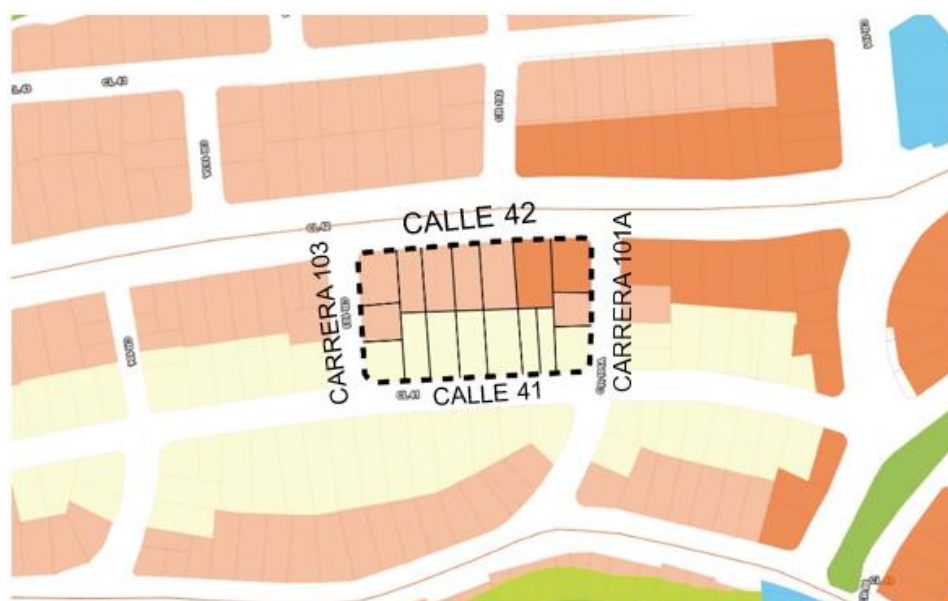


Figura 16. Manzana 1304006. Usos generales del suelo. Esquema realizado con información de MapG e intervención propia.



1308014 COMUNA: 13 - SAN JAVIER
 BARRIO: SAN JAVIER N° 2
 CBML: 13080140031

Figura 17. Manzana 1308014. Usos generales del suelo. Esquema realizado con información de MapGIS e intervención propia.



1309010 COMUNA: 13 - SAN JAVIER
 BARRIO: SAN JAVIER N° 1
 CBML: 13090100007

Figura 18. Manzana 1309010. Usos generales del suelo. Esquema realizado con información de MapGIS e intervención propia.

En conclusión, de las 9 manzanas en las que se realiza el ejercicio propuesto en el capítulo 2. Política de Ordenamiento Territorial, las que son escogidas de acuerdo a los argumentos anteriores para desarrollar el ejercicio de recolección de experiencia vivida directamente, son las manzanas ubicadas en el barrio Lorena (1111001) para la comuna 11, la manzana ubicada en el barrio Santa Mónica (1209011) para la comuna 12 y la manzana ubicada en el barrio San Javier N° 1 (1309010) para la comuna 13.

Marco Conceptual y Teórico

A partir del rastreo documental realizado se busca construir el estado del arte que permita encontrar las aproximaciones teóricas adecuadas para abordar la investigación planteada a partir de la pregunta ¿Cuál es el estado de cumplimiento de la norma urbanística definida en la política de ocupación del suelo, Acuerdo 48 de 2014, y cómo se relaciona con el principio de Participación Ciudadana, contemplado en el marco legal de la planeación en Colombia, específicamente en la zona 4 de Medellín, comunas 11, 12 y 13? Como se explicó en la introducción, para abordar esta pregunta se proponen tres categorías, que son: la participación ciudadana, la política de ordenamiento territorial y la apropiación de la norma.

Para este ejercicio, se usaron 42 documentos, 36 artículos de investigación, 1 tesis de maestría, 1 conferencia y 4 libros, los cuales fueron encontrados a partir de la consulta en las plataformas EBSCO-HOST, Scopus, eLibro.net y el repositorio de la Universidad Nacional de Colombia, a partir de las siguientes ecuaciones de búsqueda: participación ciudadana, participación ciudadana (AND) gobernanza, participación ciudadana (AND) políticas públicas, políticas públicas, políticas de ordenamiento territorial, ordenamiento territorial, oficial urbanization (AND) informal city, informal city, ciudad informal, descentralización, políticas públicas (AND) gobernanza, apropiación de la norma, apropiación de la ley, pragmática social, efectividad de la norma y effectiveness of the law and urban planning. El emplazamiento de los documentos consultados es Asia, Europa, Estados Unidos, América Latina y Colombia.

Esta búsqueda propendió por encontrar abordajes que consideren los diversos conflictos asociados a la participación ciudadana o al ordenamiento territorial como un

suceso positivo en el proceso social de la construcción de acuerdos, toda vez, que, el abordaje teórico de esta investigación se hace desde la filosofía del conflicto político, específicamente desde la postura que ofrece Enrique Serrano Gómez, que se enfoca en una valoración positiva del conflicto político en la sociedad, siendo el camino por el cual estas construyen consensos, forman a sus ciudadanos y crean las instituciones que velan por dichos consensos, por lo tanto, desde esta visión el fin es una reconciliación con el conflicto político, asumiéndolo como algo inseparable del mundo humano (Serrano Gómez, 2001).

La metodología más usada en los textos consultados es la búsqueda documental, la cual está presente en los 42 documentos revisados, teniendo en cuenta que los textos consultados son de enfoque cualitativo, la segunda metodología con mayor presencia, especialmente en las variables de participación ciudadana y política pública de ordenamiento territorial, es el estudio de caso y en tercer lugar están la entrevista semiestructurada y la encuesta, las cuales están presentes principalmente en la variable de participación ciudadana. La variable de apropiación de la norma presentó la particularidad de que la principal herramienta usada es la revisión bibliográfica y documental, que está ligado al carácter de los textos encontrados, los cuales tienen gran contenido teórico del campo de la filosofía, la sociología y el derecho.

En cuanto a las categorías de esta investigación y la aproximación que se realiza en el estado del arte, algunos de los hallazgos son, es fundamental seguir fortaleciendo los procesos de participación ciudadana, toda vez que, siendo consecuentes con los autores consultados, en el proceso de aprehensión o apropiación de una norma por parte de los ciudadanos es primordial que el ciudadano se sienta reflejado en ella (la norma), y por ende en las instituciones que se requieren para la administración de dicha política. Para que lo

anterior sea posible, los procesos de consenso entre los ciudadanos y el poder público son fundamentales, lo cual hasta el momento se logra a través de los procesos de participación ciudadana y los mecanismos que se han desarrollado a su alrededor. (Cohen, 2016), (Castro, y otros, 2020), (Aguado, Melero, & Gil-Jaurena, 2018).

La participación ciudadana es uno de los principales componentes en la formulación de las políticas públicas a partir de la década de 1960, tomando fuerza cuando inician los procesos de descentralización en América Latina, sin embargo, la participación se ha ido transformando a medida que el ciudadano ha tomado conciencia de la importancia de su rol y la necesidad de estar informado, como resultado exige cada vez herramientas más innovadoras por parte de la institucionalidad que faciliten una participación más directa que tenga incidencia en la toma de decisiones (De la Torre Sendoya, 2017), (García Castro, y otros, 2020), (Fouce, 2008).. Los procesos de participación ciudadana se han fortalecido principalmente a nivel municipal, a nivel central o nacional la participación ciudadana sigue estando marcada por la representación.

Varios autores reconocen que la política de ordenamiento territorial es lejana a lo que sucede en la realidad, además, la relación que se ha construido entre legalidad – ilegalidad³⁰ en el ejercicio de construcción de ciudad no convoca a una reflexión activa del derecho más allá de un papel sancionatorio. Esta situación ha hecho que los esfuerzos de las instituciones públicas estén dirigidas a desarrollar mecanismos y estrategias para contener el desarrollo por fuera de la norma, más no en buscar las herramientas que permitan que la política logre retroalimentarse de lo que la ciudadanía hace por fuera de la

³⁰ Como se ha informado a lo largo del texto esta investigación no aborda el fenómeno de la ilegalidad desde la perspectiva de la ciudad que se ha construido de manera informal. Pretende acercarse a las dinámicas de los ciudadanos en el ejercicio de construcción de ciudad en áreas que históricamente han sido planificadas.

norma, lo anterior en pro de construir planes de ordenamiento territorial cada vez más cercanos a las dinámicas ciudadanas. (Rincón, 2006).

La investigación es oportuna toda vez que, como se desarrolla más detenidamente en cada una de las variables, el fenómeno de la apropiación (o no) de la norma de ordenamiento territorial es un campo del conocimiento poco explorado, con la importancia que es un fenómeno general en América Latina, en este sentido las diferencias esenciales son, en primer lugar, la espacialización del fenómeno, que para este caso se hará en las comunas 11, 12 y 13 de Medellín. A partir de este esfuerzo, se hace el marco comparativo entre lo que el Acuerdo 048 de 2014 propone para estas manzanas y lo que el ciudadano ha desarrollado, con el fin de verificar que tan efectiva ha sido esta norma y con ello si hay un proceso de apropiación de la misma o no. Este ejercicio se plantea hacer desde una aproximación que permita interpretar el fenómeno y con ello construir algunas conclusiones que aporten al desarrollo de lineamientos que favorezcan en un futuro la retroalimentación del constructo social que simboliza una norma, es especial en el marco del ordenamiento territorial.

Política Pública de Ordenamiento Territorial

Como resultado del rastreo documental que se hizo para esta variable, se revisaron 20 documentos, siendo 1 libro y 19 artículos de investigación. De esta revisión 5 de los artículos indagan sobre las políticas públicas, destacando la importancia de las instituciones públicas, los procesos de seguimiento y evaluación, así como lo fundamental que es para la construcción de dichas políticas la participación de los ciudadanos y de sectores económicos y académicos (Aguilar Villanueva, 2013), (Arias Moreira & Caballero Míguez,

2013), (Navarro, 2011), (Sánchez, Navarro Quintero, & López Zurita, 2020), (Ma & Mota Vieira, 2020).

Otro grupo de textos están enfocados en el ordenamiento territorial como política que busca concretar en el espacio estrategias de desarrollo, que finalmente compromete los intereses de todos los grupos de poder que se encuentran en ese territorio (Massiris Cabeza, 2008), (Massiris Cabeza, 2000) (García Bocanegra, 2014). En esta búsqueda es recurrente la preocupación frente al ordenamiento territorial como herramienta de planificación que es precursora de instrumentos de planificación que incentivan procesos de renovación urbana que en muchos casos se implementa en suelos que fueron desarrollados desde las lógicas de la informalidad y que, ante estos procesos sus habitantes iniciales son expulsados de estos sectores (Gransow, 2012), (Cravino, 2009), (Brites, 2015), (Lai, 2012).

Una parte de la búsqueda se enfocó en comprender cómo ha sido la lógica del desarrollo de la política de ordenamiento territorial en Europa, América Latina y Colombia, para lo cual Ángel Massiris fue fundamental (Massiris, 1999), (Massiris, 2012), otros documentos profundizan en diferentes áreas, como es la relación que tiene dicha política con las estrategias de descentralización y el proceso que se dio en Colombia (Arbouin-Gómez, 2012), (García , 2008).

Otros estudios se han enfocado en la revisión de la entrega de competencias del nivel nacional a los municipios en materia de ordenamiento territorial dejando a un lado el papel de las regiones en la articulación de esta política (Hernández, 2010), además, sin la entrega de los recursos que ello requiere, generando dificultades para la concreción de la política por diferentes factores, como es la falta de información confiable para la toma de decisiones, así como los inconvenientes para desarrollar ayudas tecnológicas que soporten

los procesos de seguimiento y evaluación (Sacipa, 2001). Otros autores resaltan que el problema para la concreción de esta política radica en que los programas y proyectos del plan de acción no es de obligatorio financiamiento por los planes de desarrollo que son los que definen las inversiones de los municipios en cada una de las administraciones (Espinosa, 2002).

Dado el contexto de esta investigación, a través de la búsqueda también se revisaron textos que abordan el desarrollo informal en las ciudades desde la lógica del ordenamiento territorial, siendo persistente por parte de los autores una demarcación sobre la ciudad formal y la ciudad informal, es un aporte valioso en este campo el de Análida Rincón (Rincón, 2006). El principal hallazgo de esta parte de la búsqueda es que la exploración sobre los procesos de desarrollo informal o por fuera de la norma urbanística en entornos que se han desarrollado desde la formalidad y la planificación de la ciudad, es un hecho poco explorado en las investigaciones consultadas.

La política pública es un conjunto concatenado de decisiones, acciones y omisiones en torno a un problema público³¹ que se considera prioritario, en el cual el gobierno decide poner en marcha un conjunto de mecanismos legales, monetarios, de capital humano y organizacionales en compañía de otros actores que no pertenecen propiamente al sector público y que gozan de lógicas propias de comportamiento, recursos e intereses, pero con quienes debe dialogar, negociar, definir e incidir ese camino de solución de problemas públicos. (Sánchez, Navarro Quintero, & López Zurita, 2020, pág. 84).

³¹ Para el caso de la investigación es la falta de apropiación de la política pública de ocupación del suelo, Acuerdo 48 de 2014, que se refleja en altos índices de infracciones urbanísticas en la ciudad.

Dentro de la investigación, el problema público se enmarca en el concepto del conflicto, entendiéndolo como el encuentro de diferentes puntos de vista (Aguado, Melero, & Gil-Jaurena, 2018), es decir como el punto de partida para la construcción de consensos, en el ordenamiento territorial esos puntos de vista están determinados por los usos del suelo y los intereses que haya en ellos.

La creación de la política pública y su éxito en la labor de la solución del conflicto, está determinada por diferentes factores, como es la necesidad de garantizar que las decisiones sean fundamentadas en conocimiento tanto empírico como científico, que quienes participan desde las instituciones gocen de un equilibrio entre actividad académica y la interacción con el mundo real (Aguilar Villanueva, 2013), este factor ayuda a consolidar la fortaleza institucional, toda vez que se demuestra la capacidad de dar soluciones acertadas a los problemas que la sociedad tiene, otro factor determinante en la creación de la política pública, es la imparcialidad en la toma de decisiones, que contribuye a la legitimidad institucional (Arias Moreira & Caballero Míguez, 2013), la combinación de todos esos factores finalmente se convierten en confianza ciudadana en sus instituciones públicas.

En Europa los ejercicios realizados por países como Alemania, Suiza, Italia, Holanda, Francia, entre otros, Ángel Massiris encuentra un elemento determinante para el éxito de la implementación de dicha política, y es la articulación entre todos los niveles administrativos del país en cuanto ordenamiento territorial, donde el nivel nacional generalmente se limita a desarrollar un marco normativo en la materia en donde resuelve algunos temas como la financiación; el nivel regional, la escala más importante para esta política en la mayoría de países europeos abordados por Massiris, es el que a partir del marco normativo construye los lineamientos de desarrollo económico, ambiental y de

infraestructura, finalmente la escala municipal tiene la responsabilidad de desarrollar e implementar los planes de ocupación y usos del suelo basado en los determinantes.

Se debe comprender entonces, que, la política de ordenamiento territorial, finalmente lo que busca es territorializar las estrategias de desarrollo, por lo tanto, no es un ejercicio que ordena únicamente áreas (Massiris Cabeza, 2000), pero, que para ser efectiva y pertinente a las demandas sociales, requiere conocer y comprender la organización de ese territorio (García Bocanegra, 2014), toda vez que la política de ordenamiento territorial es un ejercicio “técnico-político” para definir las normas de ocupación y uso del suelo, que compromete los intereses de todos los grupos de poder presentes en el territorio (García Bocanegra, 2014), convirtiéndola una política dinámica, debido a que quienes ocupan el territorio y sus actividades se encuentran en constante cambio.

Desde el entendimiento de esta política, es claro que su proceso de revisión y ajuste, además de estar dictado por los cambios en las dinámicas del territorio y quienes en él habitan, también se modifica en razón de cambios en la política gubernamental o reglas del programa, asignación de recursos [...] y cambios en los resultados e impactos (Ma & Mota Vieira, 2020), frente a los problemas identificados en un inicio, cuando se implementó. Sin embargo, en el proceso del cierre del ciclo de la política pública, es donde los municipios no han logrado desarrollar mecanismos que permitan la evaluación continua en gran medida, porque ni los mismos planes de ordenamiento tienen continuidad en la ejecución frente a los cambios de gobierno (García , 2008). Que, si bien son políticas de largo plazo, definiendo sus tiempos desde la Ley 388 de 1997, la financiación queda supeditada a los planes de desarrollo municipal o distrital.

Finalmente, la autora Análida Rincón (2006), aporta una perspectiva determinante para la investigación en curso, y es que aborda el derecho urbano en la ciudad

latinoamericana (especialmente en Colombia) y la relación legalidad – ilegalidad³² en su construcción, quien describe esa relación de la siguiente forma:

Contrario a lo que podría esperarse, el tema de la legalidad y la ilegalidad en la producción de la ciudad parece no convocar a una reflexión activa por parte del derecho en Colombia, más allá del papel sancionatorio. No hay reflexiones acerca de la ciudad formal e informal dentro de la norma, solo hay un sistema de represión (Rincón, 2006, pág. 678).

Lo anterior valida entonces hacer la revisión de los siguientes aspectos en la investigación, el primero, seguir trabajando en la comprensión del fenómeno de la construcción de la ciudad por fuera de la norma por parte del ciudadano, para este caso en particular, en entornos donde el desarrollo urbanístico inicial se dio desde las dinámicas de la planeación, el segundo aspecto, es estudiar cual es el marco colombiano para afrontar el incumplimiento de la norma y como se complementa con la política de ordenamiento territorial, ambos aspectos son temas poco abordados en la investigación que hay en esta área del conocimiento y que colaboran en la comprensión del fenómeno de apropiación o no de la norma de ordenamiento territorial. Así como la espacialización del fenómeno que permite evidenciar el impacto en las transformaciones urbanas en determinados sectores de la ciudad, metodológicamente poco explorado por las investigaciones reportadas, a pesar de ser la dimensión espacial un aspecto fundamental para los análisis urbanos.

³² Para esta investigación la relación legalidad e ilegalidad en los procesos de construcción de ciudad no se va a abordar, toda vez que, el tema de interés no está relacionado con la ciudad que se ha desarrollado históricamente desde procesos informales. La reflexión que se propone va en la dirección de entender los procesos de apropiación o no de la política de ordenamiento territorial.

Participación Ciudadana

Derivado de la búsqueda realizada en la construcción del estado del arte, para esta variable se seleccionaron 11 documentos de los cuales 9 son artículos de investigación, 1 tesis de maestría y 1 libro. Sobre participación ciudadana hay un amplio interés tanto en Colombia, como América Latina y Europa, encontrándose suficiente producción académica. Para el caso de Colombia esta variable se relaciona constantemente con el concepto de descentralización y procesos de gobernanza (De la Torre Sendoya, 2017), (Nader Orfale, Descentralización, Participación Ciudadana y Gobierno Local en Colombia, 2014), (Colmenares, 2018), (Moreno Soto, 2018). De igual forma se evidencia que en el contexto nacional algunos autores centran las investigaciones frente a esta variable en revisar de forma exhaustiva la evolución de la participación ciudadana en el tiempo, como son (Valencia Agudelo, Incidencia de la Sociedad Civil en el ciclo de las políticas públicas, 2012) y (Velásquez & González, 2003).

En cuanto a los hallazgos realizados en países europeos (especialmente España), se encontró que la producción académica en cuanto a participación ciudadana está dirigida a los procesos de participación, como son los espacios que se abren a la ciudadanía, la transformación de dichos procesos en el tiempo, así como la búsqueda de dinámicas y herramientas que perfeccionan y facilitan esta instancia ciudadana (Aguado, Melero, & Gil-Jaurena, 2018), (García Castro, y otros, 2020), (Fouce, 2008).

En las revisiones que se hacen de la variable en relación con el ordenamiento territorial, es frecuente encontrar investigaciones que relacionan estas dos variables con procesos de renovación urbana y estrategias de gobernanza, como es el desarrollo que hace (Alfie Cohen, 2016). De la revisión de esta búsqueda combinada se encontró un abordaje interesante para esta investigación, a partir del concepto de la innovación política

y nuevos ejercicios de participación frente al ordenamiento territorial, desarrollados en Bogotá (Guanumen-Parra & Núñez-Amórtegui, 2021).

La participación ciudadana es la actividad de carácter individual o colectiva dirigida a expresar y defender sus intereses, tomar parte en la administración de los asuntos comunes y en los centros de poder, tanto en la toma de decisiones como en el control de acción gubernamental (Nader Orfale, 2014). Siendo la anterior definición dentro del marco de las instituciones públicas y la ciudadanía, la que ofrece una visión pertinente a esta investigación.

Se introduce en Colombia a partir de los procesos de descentralización, entendiendo esta estrategia como la técnica encaminada a la transferencia de funciones a entidades territoriales atendiendo a sus necesidades locales (Nader Orfale, 2014), que inician con el Acto Legislativo 01 de 1968, el cual se reglamentó 18 años después con la Ley 11 de 1986, *“Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales”* en cuyo objetivo, registrado en el artículo 1°, se hace obligatorio asegurar la participación efectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local³³ y propiciar la integración regional. En la Constitución Política de 1991, este principio se incluye en el Artículo 318³⁴, en los siguientes términos: asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los

³³ Ley 11 de 1986, artículo 1°: La presente ley tiene por objeto dotar a los municipios de un estatuto administrativo y fiscal que les permita, dentro de un régimen de autonomía, cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento socio - cultural de sus habitantes, asegurar la participación efectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local y propiciar la integración regional.

³⁴ Constitución Política de Colombia, artículo 318: Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.

En este artículo se reconocen funciones fundamentales de los concejos municipales o distritales y es la administración de los servicios públicos, velar por la representación de la ciudadanía y sus intereses en las cuestiones públicas como son los procesos de planeación y la destinación de recursos, así como la administración del territorio.

asuntos públicos de carácter local, es también en la Constitución Política, donde se reconoce el ejercicio de la participación como un ejercicio democrático (Artículo 40°), a través de mecanismos democráticos de representación.

Posteriormente en la Ley 388 de 1997, artículo 4, se ordena concertar los intereses sociales, económicos y urbanísticos mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones, con el fin de asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de diversos sectores de la vida económica y social; es decir que, para el ordenamiento territorial, la participación ciudadana es un hecho fundamental. Por lo tanto, de acuerdo con Nader Orfale quien retoma las palabras de Robert Dahl, se puede reconocer en la descentralización un elemento positivo frente a la crisis del Estado y el ámbito adecuado para encausar las demandas de los movimientos sociales. (Nader Orfale, 2014, como se citó en Robert Dahl, 1993).

Ligado a ese momento histórico y en consecuencia de la introducción de la participación ciudadana en Colombia, se implementan procesos en el marco de la planeación participativa³⁵, la cual según Carvajal, hace hincapié en situar a los ciudadanos en el centro de las decisiones, utilizando el término planeación en su sentido más amplio, para incluir aquellos procesos de transparencia, apertura, de toma de decisiones, de “dar voz” tanto en escenarios públicos como corporativos, entendiendo que desde una perspectiva integral de desarrollo, la participación no se refiere únicamente al hecho de votar. (Carvajal Burbano, 2006). Es preciso comprender entonces como dice (Duque-Cante, 2019) retomando las ideas de (Harnecker & Bartolomé, 2015), que la incorporación de la participación ciudadana y la planeación participativa en el marco institucional buscaba

³⁵ En el marco de esta investigación la categoría principal es participación ciudadana y no planeación participativa, toda vez que, cuando se revisa tanto la constitución política de 1991 como la norma 388 de 1997, el termino de referencia es participación democrática y/o ciudadana, no planeación participativa.

complementar procesos tendientes a transformar la gestión pública, mediante prácticas que ayudaran a mejorar los procesos de planeación y ejecución, pero que también contribuyeran a relegitimar el rol del Estado.

Por lo tanto, se debe entender, que la lógica de la planeación participativa, reconocida como derecho humano por la ONU en 1948³⁶, es la de garantizar que los diversos actores, estatales y sociales aporten sus puntos de vista en la construcción de un proyecto de impacto colectivo (Duque-Cante, 2019).

Actualmente, la participación ciudadana, se aborda ampliamente desde el concepto de gobernanza (Cohen, 2016), (García Castro, y otros, Nuevos desafíos para el perfeccionamiento de los procesos de participación ciudadana en la gestión urbana. Retos para la innovación social, 2020), (Colmenares, 2018), (Guanumen-Parra & Núñez-Amórtegui, 2021) afianzando la participación, es decir, no lo deja solo en el ámbito de las instituciones públicas y los ciudadanos, sino que reconoce como actores todas aquellas instancias que están involucradas en la creación de soluciones o consensos que garanticen la estabilidad social, política y económica, como es la academia y los sectores económicos. Actualmente sobre el concepto de gobernanza hay múltiples definiciones, sin embargo, la definición que expresa con mayor precisión el concepto, es la aportada por la Doctora Miriam Alfie Cohen, quien la define como:

El camino mediante el cual diferentes actores llegan a consensos y compromisos frente a un tema que los convoca, es decir, es el proceso de

³⁶ Declaratoria Universal de Derechos Humanos, artículo 21:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

interacciones sociales entre múltiples actores donde las formulaciones de debate, deliberación, y arreglos cobran un papel nodal (Cohen, 2016, pág. 13).

Vinculado al concepto de gobernanza, se encuentran otras subcategorías, como es la gobernanza territorial, la cual se enfatiza en la construcción de consensos en sociedades complejas donde las decisiones de las instituciones tradicionales no son capaces de enfrentar los nuevos retos de la planeación territorial (Cohen, 2016). La gobernanza entonces orienta la reflexión hacia el conjunto de instituciones, redes, reglamentaciones, normas, arreglos políticos y sociales que contribuyen a la estabilidad o volatilidad de un régimen político o de una sociedad y a su capacidad de producir bienes y servicios que le dan legitimidad (De la Torre Sendoya, 2017).

Otro de los conceptos que surge ligado a los procesos de gobernanza es la innovación política, la cual se define como los procesos de innovación desarrollados en, por y para las instituciones, los procesos y los programas públicos, la innovación política constituye una nueva percepción de lo que cuenta con valor público y nuevas formas de transformar ese valor público en objetivos, principios y reglas legítimas para la gobernanza pública (Guanumen-Parra & Núñez-Amórtegui, 2021). A partir de los procesos promovidos por la innovación política se abren espacios para el aprendizaje de ciudadanía y participación, toda vez que son procesos que para su aprendizaje se requiere de su ejercicio (Aguado, Melero, & Gil-Jaurena, 2018) y en el contexto actual garantizar la participación es la forma más pertinente de afianzar en la transformación social que se persigue desde una mirada intercultural, en donde se reconoce la diversidad de todos los implicados.

Dentro de los procesos de participación ciudadana se destacan algunos elementos como determinantes, uno de ellos es la importancia de la calidad de la información que se

le entrega al ciudadano, ya que además de mejorar los resultados obtenidos en la toma de decisiones, incentiva e incrementa la participación de la ciudadanía (Castro, y otros, 2020).

A través del análisis que se ha hecho a los procesos de participación ciudadana en la actualidad se han detectado algunos problemas, como es la apatía a la política y el desapego general del ciudadano sobre los asuntos comunes, lo que ha fomentado que el ciudadano identifique lo público con lo de nadie, en vez de pensar en lo público como el lugar a través del cual se construye ciudadanía (Barón Colmenares, 2018).

Finalmente, dentro de los cambios que ha dado la participación ciudadana, se reevalúa la visión sobre el conflicto, toda vez que este pasa a ser simplemente la manifestación del encuentro de diferentes puntos de vista (Aguado, Melero, & Gil-Jaurena, 2018), pasando el conflicto a tener una connotación positiva dentro de la conformación de la sociedad, este punto es de gran relevancia para esta investigación, insistiendo en que se escogió la visión sobre el conflicto político de Enrique Serrano Gómez.

Es importante aclarar en este punto porque se define que la categoría es participación ciudadana y no planeación participativa, esta decisión básicamente está mediada por la forma en la que están contruidos los documentos sobre estos procesos en el marco de la política de ordenamiento territorial, es decir, tanto la constitución política de 1991 como la ley 388 de 1997, así como algunas instancias como el CNPC³⁷, están abordados desde el término de participación ciudadana/ comunal y no desde la planeación participativa.

³⁷ Consejo Nacional de Participación Ciudadana

Apropiación de la Norma

Para esta variable, se replicó el ejercicio de las búsquedas anteriores, es decir, se priorizaron 10 textos y 1 conferencia, cinco de ellos entre artículos, libros y la conferencia, abordaban directamente la apropiación y el cumplimiento de la norma, de los cuales, tres de estas revisiones desarrollan el concepto desde una orientación más filosófica relacionándolo con el comportamiento del ser humano (Barrera, 2016), (Elorduy, 2017), (Gaviria, 2015), los otros dos textos, se aproximan más al hecho del incumplimiento de la norma en el contexto latinoamericano (Araujo, 2009), (García Villegas, 2009).

Relacionado al concepto de apropiación, se encuentra otro documento que aborda el tema de la apropiación intercultural en las grandes ciudades (CIDOB, 2008). Los otros textos surgen del cambio en la ecuación de búsqueda, reemplazando apropiación de la norma/ley por pragmática social, sin embargo, los textos encontrados no hacen referencia a procesos o motivaciones en cuanto a la apropiación de la norma, están dirigidos más que todo a procesos del lenguaje en relación con la filosofía (Galán Vélez, 2014), (Gonnet & Abril, 2018), (Vásquez García, 2014). Nuevamente se hace un cambio en la ecuación de búsqueda por efectividad de la norma y effectiveness of the law and urban planning (se complementó la búsqueda en inglés, toda vez que, se encontró gran producción académica pero que no se remitían a los temas de interés de esta investigación), como producto de esta última búsqueda se seleccionaron otros dos textos, el primero en español que aborda la efectividad de la norma desde el análisis de las normas sociales y las normas jurídicas y las relaciones de tensión que pueden surgir entre las dos (Fernández Blanco, 2019). El otro texto, hace una evaluación de la efectividad del planteamiento urbanístico de los cinturones verdes como estrategia para contener la expansión urbana en suiza y su comparativo con algunos contextos europeos (Gennaio, Hersperger, & Bürgi, 2009)

Inicialmente, es importante comprender desde la filosofía el significado simbólico de la norma, el cual está vinculado directamente con la prohibición, pero desde una valencia positiva: *es un acto de amor en lo simbólico, dirigido a poner límites al goce angustiante del todo está permitido, abriendo el camino hacia el placer socialmente regulado.* (Barrera, 2016), por lo tanto, se reconoce que, en la internalización de la ley, surge la conciencia moral, la culpa en lo simbólico, la responsabilidad; sin ella (la ley), tanto la cultura como la educación son imposibles (Barrera, 2016). Sin embargo, la transmisión de ley simbólica en la cultura y su apropiación por parte de individuo es un asunto poco estudiado por las investigaciones pedagógicas contemporáneas (Barrera, 2016). Por otra parte, el texto *Recepción y apropiación de la filosofía práctica aristotélica en la filosofía del derecho de Hegel*, explora la relación entre Aristóteles y Hegel, desde la filosofía del derecho, en la cual Hegel considera a las instituciones como la realidad del obrar particular (Elorduy, 2017), es decir, el reflejo de la sociedad, por ende, es preciso que ni las instituciones ni sus normativas sean réplicas de otras sociedades.

Finalmente, desde esta perspectiva más filosófica de la variable, el doctor (Gaviria, 2015), retomando a Rousseau expone *que la única forma de seguir una norma sin sentir rebajada o perder la dignidad, es cuando seguimos ordenes que nosotros mismos nos hemos dado*, esta idea refuerza la anterior, en la medida en que propone que las normas e instituciones deben ser el reflejo de lo que la sociedad es y pretende ser.

Desde la perspectiva del incumplimiento de la norma, Kathya Araujo, denomina este comportamiento como un rasgo distintivo de la región latinoamericana, que da cuenta de la cultura, la idiosincrasia y funcionamiento de las sociedades (Araujo, 2009). Muestra de lo anterior, se observa en el siguiente segmento de Ignacio Herrera, citado por García Villegas, en el libro *Normas de papel: la cultura del incumplimiento de regla*:

Con el arribo de la independencia, las normas cambiaron, pero la realidad social y la brecha entre el derecho y la realidad se mantuvieron prácticamente como estaban. la desobediencia al derecho era una costumbre general en la Nueva Granada, que venía desde la colonia, y que las leyes eran promulgadas pero que de diversas maneras ellas resultaban siendo desobedecidas. (García Villegas, 2009, pág. 19).

García Villegas, es el autor que aborda de manera más completa el fenómeno del incumplimiento de la norma, especialmente en el contexto latinoamericano, que en el marco de esta investigación se circunscribe en la (no) apropiación de la norma, el autor acude a posibles motivos para este comportamiento, el principal es que en la sociedad latinoamericana el incumplimiento de la ley no es visto como algo moral o socialmente reprochable, como lo dice el autor apoyándose en el profesor Francisco Thoumi, *“la falta de sanciones no es simplemente un asunto de debilidad estatal, sino también de debilidad social, en el sentido de que la sociedad colombiana es una sociedad demasiado tolerante a la ilegalidad”* (García Villegas, 2009, como se citó en Thoumi, 2002). Finalmente, este autor llega a una conclusión similar a la abordada por el primer autor revisado, y es que si bien hoy en día hay muchas disciplinas que estudian el fenómeno del (no) cumplimiento de la norma, hay ausencia de estudios que se ocupen de las motivaciones y de las prácticas que subyacen a la cultura del incumplimiento de la norma (García Villegas, 2009).

El aporte de García Villegas puede ser complementado con las ideas desarrolladas por Fernández Blanco en la revisión que hace de la efectividad de la norma partiendo de la diferenciación y relación que hay entre las normas sociales y las normas jurídicas y como la baja eficacia de las segundas puede estar soportado o incentivado en las primeras, sobre todo cuando estas conceden permisos o excepciones que pueden estar prohibidos o

condicionados desde el ámbito jurídico, el incentivo a la situación anterior esta sintetizado en la siguiente idea:

El incumplimiento de una norma social que establezca un permiso *contra legem* no generará la imposición de una sanción informal, sino que se traducirá en la presencia (o promesa) de incentivos positivos como la reducción de los costes con respecto al cumplimiento de la norma formal o el incremento de beneficios con relación al uso de la norma formal. (Fernández Blanco, 2019, pág. 269).

Es importante esta observación, porque en el caso de la norma urbanística y su apropiación por parte del ciudadano hay una serie de condiciones que hacen que el proceso sea largo en el tiempo y además tenga un costo considerable, pudiendo entenderse como una de los hechos que pueden incentivar su no cumplimiento. Sin embargo, la investigación revisada tampoco logra ser concluyente frente a aquello que incentiva o no a un ciudadano a apropiarse de la norma jurídica.

La visión sobre la eficacia ligado a la política de ordenamiento territorial que ofrecen Gennaio, Hersperger y Bürgi, es relevante, toda vez que, revela la aproximación que se ha tenido frente a esta variable desde el ordenamiento territorial, entregando tres aportes importantes, el primero es que reconoce que el estudio de la eficacia de la norma urbanística y sus estrategias (en este caso los cinturones verdes como límite para la expansión urbana) carece de estudio, incluso en Europa, segundo y de forma complementaria a la anterior idea, se acepta que no hay sistemas de medición generales del ordenamiento territorial que permitan hacer ejercicios comparativos incluso entre ciudades, que faciliten revisar la efectividad de dicha política y tercero, es que al revisar la construcción de los indicadores propuestos, se dieron cuenta que los mismos tenían

redacciones generales, que no facilitan la revisión de metas puntuales (Gennaio, Hersperger, & Bürgi, 2009).

Lo anterior es valioso en dos sentidos para esta investigación, primero, porque se verifica que es válido y convenientes medir la efectividad de la política de ordenamiento territorial frente a lo que sucede en el territorio, lo segundo, es que aun siendo la investigación en un país con un contexto económico y social totalmente diferente al colombiano, refleja muchas de las ausencias que algunos autores expresan frente a la política de ordenamiento territorial, especialmente frente al vacío o incapacidad de hacer un seguimiento y evaluación adecuada.

Después de la revisión es posible concluir que si bien hay estudios que indagan sobre el incumplimiento de la norma (apropiación o no de la norma) como fenómeno de las sociedades latinoamericanas, hay pocos estudios que indaguen por las motivaciones del individuo para no cumplir la norma y las prácticas que subyacen a la cultura del incumplimiento, evidenciándose un vacío tanto teórico como metodológico, de igual forma como los estudios están basados principalmente en la teoría, el fenómeno del cumplimiento o incumplimiento de la norma no ha sido espacializado en los estudios revisados, y para esta investigación este abordaje del fenómeno es importante en la medida que permite comprender las dinámicas a través de las cuales los ciudadanos demuestran la apropiación o no de la norma, permitiendo un abordaje que analiza aquello que el ciudadano no dice, representado en lo que hace en el espacio que habita, ya que el análisis de esta información puede colaborar en la construcción de una política de ordenamiento territorial más cercana y accesible para el ciudadano.

Desde la aproximación realizada en el estado del arte, se encuentran dos claridades que son fundamentales para abordar la investigación, la primera es que, en el contexto

latinoamericano, la desobediencia de la norma ha sido un rasgo cultural distintivo de la región desde los procesos de colonización (García Villegas, 2009), la otra claridad, es que la apropiación de la ley simbólica, es decir, la apropiación (o no) de esas responsabilidades o normas por parte del ciudadano, es un asunto poco estudiado por las investigaciones pedagógicas contemporáneas (Barrera, 2016), así como hay ausencia de estudios que se ocupen de las motivaciones y de las prácticas que subyacen a la cultura del incumplimiento de la norma (García Villegas, 2009). Lo que configura un vacío metodológico que se pretende abordar desde esta investigación.

El análisis que se propone de la apropiación de la norma, se plantea a partir del estudio de la norma en el contexto del ordenamiento territorial, es decir, aquello que se permite hacer y las responsabilidades que esto configura para el ciudadano con la sociedad, la otra unidad de análisis se plantea desde lo denominado como conciencia moral (de la norma), que indaga por el ciudadano que tan comprometido está con la norma y su cumplimiento, lo cual está directamente relacionado con el conocimiento de la misma y su interiorización en el comportamiento (acatamiento), que es fundamental para la consolidación de esa cultura común en la sociedad, por lo tanto, la apropiación de la norma urbanística será revisado en cuanto a la legalidad de las actuaciones urbanísticas realizadas por los ciudadanos, el acatamiento de las mismas y la conciencia que hay sobre la importancia de las normas urbanas que conforman el POT vigente.

Se reconoce que el autor Mauricio García Villegas, tiene una postura crítica frente al obrar del Estado, sin embargo, es el autor colombiano que ha desarrollado con mayor profundidad el fenómeno del incumplimiento de la norma arraigado en el ciudadano latinoamericano, razón por la cual a partir de la interpretación de sus ideas se pueden

construir nuevos conceptos que permitan comprender dicho fenómeno específicamente en la normativa respectiva al ordenamiento territorial en la ciudad de Medellín.

Referente Teórico: Filosofía del conflicto político

La teoría en la cual se respaldan las categorías principales de la investigación es la filosofía del conflicto político, que, como se ha anunciado anteriormente se aborda principalmente desde la perspectiva de Enrique Serrano Gómez, quien aborda los consensos sociales, no como un acuerdo entre individuos aislados, sino como una larga historia de conflictos sociales (Serrano Gómez, 2001), el autor retoma algunas ideas de otros autores, como es el caso de Kant, de quien toma la idea que, el contrato social tiene sentido como recurso teórico, para expresar la idea de que no existe un principio de justicia trascendente y que, por lo tanto, la única justificación racional de las normas que constituyen el orden civil se encuentra en el consenso de sus miembros. (Serrano Gómez, 2001).

El autor toma como eje central el concepto *Consensus Iuris*, término Grecolatino para expresar el conjunto de leyes y procedimientos que expresan una idea compartida de justicia. El *Consensus iuris* no suprime el conflicto, pero este adquiere un nuevo sentido; ya no es la guerra total, donde el fin último es la muerte del otro y en la que todo es válido, sino un conflicto sometido a reglas, las cuales varían en amplitud y contenido. (Serrano Gómez, 2001). A través de este consenso se constituye un orden civil, el cual está sustentado en el reconocimiento recíproco de los individuos como personas (sujetos que tienen derecho a tener derechos).

Este término es relevante toda vez que no suprime el conflicto de la sociedad, le da un nuevo sentido, un conflicto sometido a reglas, entendiendo que el conflicto no

desaparece de las sociedades, sino que es el precursor para la construcción de nuevos acuerdos, cuando los establecidos ya no representen a los ciudadanos.

El autor se apoya principalmente en cuatro autores, Kant, Hegel, C. Schmitt y Hannah Arendt, de ellos retoma ideas referentes al conflicto político, los ciudadanos, el orden civil y de Arendt retoma ideas sobre los vacíos de la democracia representativa y la necesidad de una democracia directa en la que se exija la inclusión del otro (el diferente), que permita construir una política plural.

De Kant el autor retoma ideas como que el orden civil debe estar gobernado por las leyes, pero, para que estas leyes se ajusten a los principios de la recta razón y para que se genere un sistema institucional que permita conjugar validez racional y eficiencia (facticidad) del derecho, se requiere de un largo proceso de formación de los individuos como ciudadanos. Siendo finalmente Kant quien sostiene que el conflicto político es el medio que hace posible esa formación como ciudadanos.

El autor destaca que es el orden institucional el que forma a los individuos, como tales y luego como ciudadanos; en ese mismo sentido, son los individuos como ciudadanos los que crean y perfeccionan el orden civil, hasta acceder a un Estado de derecho, en donde la libertad de cada uno pueda coexistir con la de otros mediante una legislación con validez universal. Por eso, junto a la idea de que existe un progreso institucional, Hegel, Hobbes y Kant defienden la tesis de que el conflicto político es la instancia que hace posible la formación de los seres humanos como ciudadanos de un orden civil libre. (Serrano Gómez, 2001). Dicho de otra manera, lo que se encuentra en juego en el desarrollo del conflicto es la formación de los individuos a través de la constitución de un orden social que garantice la eficiencia de la normatividad jurídica.

De Schmitt asume la idea que en la pluralidad está la fuente del conflicto político, aunque se aleja de las ideas que asume este pensador sobre las instituciones políticas y su función de reducir o suprimir el conflicto a partir de reducir o suprimir la pluralidad, para lo cual retoma las ideas de Arendt sobre inclusión del otro y construcción de una política plural. Finalmente, para ser consecuente con estos dos autores que son contrarios pero tienen puntos en común frente al conflicto político, el autor destaca primero, que, se trata de considerar al conflicto político y a la esfera pública como determinaciones del mundo humano que también se encuentran sometidos a las transformaciones históricas; segundo, que, se trata de recuperar las mediaciones que hacen posible combinar, en diferentes proporciones, según los distintos casos, el conflicto y el consenso en el que se sustenta el orden civil. (Serrano Gómez, 2001). El autor resalta apoyándose en los autores, que para el desarrollo del conflicto político y los consensos que de él se deriva, el tiempo es el factor determinante, es decir son procesos sociales que se demoran en el tiempo.

Finalmente, el autor introduce algunas conclusiones que para esta investigación son relevantes, la primera es que asumir la teoría del conflicto político conlleva concebir una teoría crítica de la política, la cual ya no presupone el fin como una reconciliación que permita acceder a una comunidad transparente, sino que el fin es una reconciliación con el conflicto, esto es, el asumir que éste es un fenómeno insuperable del mundo humano.

La otra conclusión está encaminada a admitir que la participación es el único medio para que los individuos adquieran la sabiduría práctica que les permita convertirse en ciudadanos libres, así como la capacidad de buscar soluciones a los problemas y conflictos que enfrentan. Reconociendo que el problema que aparece de inmediato cuando se plantea la realización del ideal de un orden civil democrático, es cómo generar los canales institucionales que permitan la participación del pueblo en el ejercicio del poder político.

Para terminar, la última conclusión que se retoma del autor es, que para que las asociaciones de ciudadanos cumplan su función de ser escuelas de ciudadanía depende de que se mantenga el equilibrio entre los múltiples poderes de la sociedad civil y el Estado. Entendiendo que la condición necesaria para acceder a ese equilibrio es la escenificación pública de los conflictos políticos.

Es por lo anterior, que desde este abordaje teórico se pretenden abarcar las tres categorías principales de la investigación, la política pública de ordenamiento territorial como resultado de un conflicto que es constante en la sociedad, que es como administrar el territorio y la ocupación del mismo ; la participación ciudadana, como herramienta usada por el poder público para canalizar las diferencias de los ciudadanos ocasionadas por la diversidad de opiniones y situaciones, las cuales para este caso específico retroalimentan la política de ordenamiento territorial, finalmente, desde la apropiación de la norma, lo que se pretende es comprender qué tanto de esos conflictos políticos están representados en la política pública de ordenamiento territorial en la medida que el ciudadano participa de ella a partir de su acatamiento, por lo tanto, es importante comprender que el resultado de la investigación puede ser un incumplimiento de la norma por parte de la ciudadanía, y esto continua siendo una forma de participación (su desconocimiento o desacatamiento).

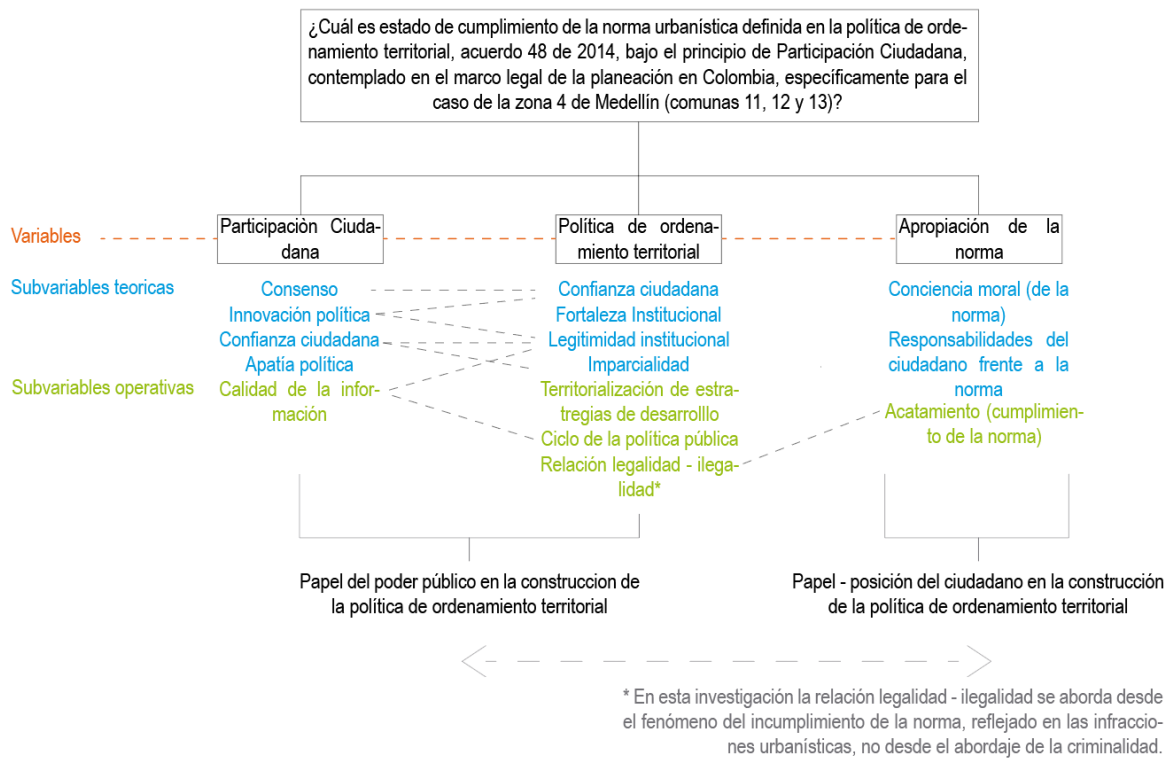


Figura 19. Mapa de conceptos. Cuadro de variables y subvariables del problema de investigación. Construcción propia.



Figura 20. Mapa de conceptos. Cuadro de autores y sus líneas de investigación. Construcción propia.

Marco Metodológico

Esta investigación se plantea desde el paradigma hermenéutico – interpretativo, desde el cual se pretende comprender la realidad construida por la sociedad (Àlvarez Muñoz, 2017), alrededor de la política de ordenamiento territorial, apoyándose en los fundamentos filosóficos de la fenomenología³⁸ a partir del método fenomenológico aplicado a un estudio de caso, el abordaje se hace desde una metodología interpretativa que permita la comprensión del fenómeno del cumplimiento (o incumplimiento) de la norma, en el marco de la política pública de ordenamiento territorial, y el significado de la misma para la ciudadanía.

Esta metodología de corte interpretativo, enmarcada en el estudio cualitativo de caso, se pregunta por las formas de relación, las cuales podrán identificarse a través de un análisis de diferentes realidades a partir de la contextualización del fenómeno (apropiación de la norma – infracción urbanística) en un contexto espacial y temporal determinado, en donde es fundamental la capacidad de interpretación de los datos recolectados a partir del estudio de los hechos. Por lo tanto, de acuerdo con las características de las investigaciones cualitativas, esta no pretende probar hipótesis alguna, por el contrario la indagación planteada pretende identificar una hipótesis que permita responder al fenómeno de apropiación (o no apropiación)³⁹ de la norma, específicamente el Acuerdo 48 de 2014.

De acuerdo con lo anterior, para abordar la pregunta se requiere un análisis del fenómeno desde adentro sin perder la capacidad de análisis propia del observador externo,

³⁸ La fenomenología es una corriente idealista subjetiva que se propone el estudio y la descripción de los fenómenos de la conciencia. Asevera que el mundo es aquello que se percibe a través de la conciencia del individuo, y se propone interpretarlo según sus experiencias. En ese sentido, valora el empirismo

³⁹ Interpretado como la alta incidencia de infracciones urbanísticas.

para lo cual se hacen necesarias varias técnicas de investigación, las cuales están ligadas a cada objetivo y serán presentadas posteriormente, para a partir de ellas extraer información de valor partiendo del análisis de los datos, sin desconocer que los resultados al igual que la información misma podrá tener el matiz subjetivo de la persona de la que fue recolectada.

Paradigma, Fundamentos Filosóficos y Método

Paradigma: Hermenéutico – interpretativo. El paradigma de la investigación es hermenéutico – interpretativo, entendiendo que la hermenéutica es un enfoque que explicita el comportamiento, las formas verbales y no verbales de la conducta, la cultura, los sistemas de organizaciones y revela los significados que encierra, pero conservando la singularidad ((Vélez y Galeano (2002) como se citó en (Fuster Guillen, 2018)). Por lo tanto, la hermenéutica está presente durante todo el proceso investigativo en la construcción, el diseño metodológico y teórico, así como en la interpretación y discusión de los resultados (Fuster Guillen, 2018)

Entre las perspectivas teóricas que se asumen en el interpretativismo y que buscan la comprensión del significado de los fenómenos sociales, se encuentran: la hermenéutica y la fenomenología. Se parte, inicialmente, del significado de la palabra hermenéutica como interpretación o comprensión (Sandín Esteban, 2005). En relación con la fenomenología, es vista como una corriente que aporta la experiencia subjetiva de los hechos tal como se perciben, por tanto, la investigación fenomenológica le asigna un papel principal a la experiencia subjetiva, ya que constituye la fuente y base para alcanzar el conocimiento de la cosa (el fenómeno) (Barbera & Inciarte, 2012).

La hermenéutica está en la búsqueda de comprender al otro, no solo a través de la conversación, sino en lo que encuentra detrás de lo no dicho, (Aguilar, 2004). Que para el caso particular de la investigación se trata del análisis de la apropiación o no de la norma urbanística, a partir de la actividad edificatoria llevada a cabo por la ciudadanía.

Fundamento filosófico: Fenomenología. La fenomenología como episteme de las ciencias sociales y humanas, se ocupa de la conciencia con todas las formas de vivencias, actos y correlatos de estos, es una ciencia de esencias que pretende llegar sólo a conocimientos esenciales y no fijar, en absoluto, hechos (Barbera & Inciarte, 2012). Al explorar los caminos de la fenomenología, se tiene que sus orígenes están en la palabra griega “fenomenon”, significa “mostrarse a sí misma”, poner en la luz o manifestar algo que puede volverse visible en sí mismo. (Barbera & Inciarte, 2012). De acuerdo con postura de Nataliya Barbera y Alicia Inciarte,

La intención primera de la fenomenología está en revelar, descubrir el significado de la experiencia humana; pero esta intención se puede abordar y analizar de manera independiente o en conjunto con la hermenéutica, el criterio de selección depende del investigador quien decide estudiar el fenómeno, bien sea, basado en la perspectiva de la escuela husserliana de la fenomenología descriptiva, trascendental o eidética o, bien sea orientado por la escuela heideggeriana o gadameriana, desde las cuales se reinterpreta la fenomenología como hermenéutica interpretativa, basada en la historicidad y lingüisticidad del ser. (Barbera & Inciarte, 2012, pág. 6).

Al ser la fenomenología y la hermenéutica enfoques que están centrados en la experiencia vivida, los sentimientos, los comportamientos, el funcionamiento organizacional (Morse, 2003, como se citó en (Barbera & Inciarte, 2012)), son adecuados para la

investigación con enfoque cualitativo, toda vez que, su lógica natural facilita descubrir conceptos y relaciones entre los datos recopilados a través de herramientas no cuantitativas (Barbera & Inciarte, 2012). Es entonces por lo anterior que, la fenomenología entendida como fundamento filosófico y como método, se escoge como orientadora para esta investigación.

Método de Investigación

El método general de la investigación es la fenomenología hermenéutica, entendiendo este enfoque como “aquel que conduce a la descripción e interpretación de la esencia de las experiencias vividas” (Fuster, 2019, pág. 204), que como “objetivo persigue la comprensión de la experiencia vivida en su complejidad” (Fuster, 2019, pág. 204), es decir no se sustrae el sujeto del entorno en el que se desenvuelve para el proceso de comprensión del fenómeno, lo cual es fundamental para la comprensión del fenómeno de la incidencia en comportamientos catalogados como infracciones urbanísticas en el ejercicio de la ocupación del suelo. Este proceso de conocimiento, de acuerdo con Fuster,

Demanda tanto la descripción como interpretación analítica. Basándose en que el objetivo primordial es reconstruir los ejes articuladores de la vida de la conciencia, pero esto únicamente se puede ejecutar profundizando en su experiencia. Exige, describir y comprender la experiencia desde su propia lógica de organización. (Fuster, 2019, pág. 204).

Para esta investigación la fenomenología y la hermenéutica se tomará a partir de las siguientes definiciones:

la fenomenología conduce a encontrar la relación entre la objetividad y subjetividad, que se presenta en cada instante de la experiencia humana. La

trascendencia no se reduce al simple hecho de conocer los relatos u objetos físicos; por el contrario, intenta comprender estos relatos desde la perspectiva valorativa, normativa y prácticas en general, tal y como lo señaló Rizo- Patrón (2015), citado por (Fuster, 2019, pág. 205)

La Hermenéutica definida por Dilthey, principal exponente del método, es el proceso que permite revelar los significados de las cosas que se encuentran en la conciencia de la persona e interpretarlas por medio de la palabra. Postula también que los textos escritos, las actitudes, acciones y todo tipo de expresión del hombre nos llevan a descubrir los significados. (Fuster, 2019, pág. 205)

Por lo anterior es que se propone este método para acercarse al fenómeno de la apropiación (o no apropiación) de la norma urbanística, toda vez que entrega las herramientas para la observación de la interacción del ciudadano con ella y la comprensión de dicha relación, además favorece la interpretación del significado de la norma para el ciudadano de Medellín, a través de la interpretación del discurso y el comportamiento frente dicho fenómeno. Al entenderse el fenómeno del incumplimiento de la norma, como un fenómeno cultural extendido en Latinoamérica, lo cual se evidencia en el estado del arte, se fortalece la convicción sobre que el abordaje más conveniente es el propuesto, debido a que, como lo asegura Graciela Maturo este método es la vía más adecuada para el estudio de los hechos culturales, en los que tenemos el privilegio de ser a la vez sujetos y observantes. (Maturo, 2007, pág. 46).

Para este abordaje del problema es necesario comprender la composición del fenómeno a partir de los temas, entenderlos como las “estructura de las experiencias”, pues cuando analizamos un fenómeno, pretendemos establecer cuáles son los temas, las estructuras experienciales que conforman la experiencia. (Fuster, 2019, pág. 209), Por

tanto, estos temas que deben ser identificados, no deben ser confundidos con conceptos o categorías, toda vez que hace parte del fenómeno que se quiere describir y no está contenido dentro de un concepto en toda su complejidad.

Para la identificación de los temas, Fuster Guillen, presenta las siguientes claridades

a) El significado fenomenológico, definido por Van Manen (2003), el significado está en la práctica, es el hecho de reflexionar acerca de situaciones concretas. (Fuster, 2019, pág. 209)

b) Destapar aspectos temáticos, los temas fenomenológicos vienen a ser nudos en los entramados de nuestras experiencias y en torno a ellos se van hilando ciertas experiencias vividas como un todo significativo. (Fuster, 2019, pág. 209)

De acuerdo con lo anterior, el nudo en esta investigación es, la disposición o falta de ella, para cumplir con un acuerdo que se considera pactado entre la ciudadanía y el poder público, en torno al modelo de ocupación propuesto para el territorio, el cual tiene como fin velar por el bienestar de la ciudadanía en general.

Herramientas para la Recolección de la Experiencia Viva Directa e Indirectamente. La fenomenología hermenéutica como método tiene múltiples etapas, una de ellas es la recolección de la experiencia vivida, la cual para esta investigación se plantea

a partir de dos técnicas, la entrevista, en este caso estructurada⁴⁰ y la observación participante⁴¹.

Estos instrumentos serán asumidos desde el enfoque de Rosana Guber, expuesto en la obra *Etnografía, Método, Campo y Reflexividad*, toda vez que en esta obra la autora aborda estas dos herramientas, y además contextualiza esas herramientas, desde la comprensión de las complejidades propias de la ciudad en Latinoamérica.

Según Guber, la observación participante consiste en dos actividades principales: observar sistemática y controladamente todo lo que acontece en torno del investigador, y participar en una o varias actividades de la población, donde destaca que la representación ideal de la observación es tomar notas (Guber, 2001, pág. 22). Más adelante resalta que la importancia del trabajo de campo es que permite visualizar las diferencias entre lo que la gente hace y dice que hace, (Guber, 2001, pág. 28), lo cual para el caso de esta investigación es fundamental, en la medida que es importante conocer lo que el ciudadano dice sobre la norma y como se relaciona con el proceso de construcción de ciudad.

Por otro lado, desde esta misma autora se aborda la entrevista como instrumento cuya validez radica en obtener información verificable (Guber, 2001, pág. 30) para la investigación, sin embargo, al ella presentar un abordaje etnográfico se respalda en la entrevista abierta como instrumento ideal para acompañar el trabajo en campo, que en la

⁴⁰ Inicialmente se había planteado una entrevista semiestructurada, sin embargo, en el desarrollo de gran parte de la investigación, especialmente la formulación de la misma, se desarrollaron los hechos alrededor del COVID 19, lo que hizo formular las herramientas de recolección de información que requiriera contacto directo con los ciudadanos.

⁴¹ Se reconoce un trabajo de observación participante por parte mía en el trabajo de investigación por dos hechos, el primero es que soy habitante de una de las comunas que conforman la zona 4, específicamente la comuna 11, hecho que permite en el día a día interactuar con el habitante natural de esta zona de la ciudad, el segundo hecho es que durante mi desempeño profesional en la Subsecretaría de Control Urbanístico la zona que tenía asignada era la zona 4, por lo cual tuve relacionamiento directo con los ciudadanos que afrontaban procesos por incurrir en infracciones urbanísticas.

presente investigación será reemplazada por la entrevista estructurada⁴², toda vez que el hecho por el que se indaga es más específico y por ende requiere obtención de información precisa, que, facilite su posterior análisis para obtener posibles hipótesis que permitan el abordaje del fenómeno.

Fases del Método Fenomenológico Hermenéutico aplicado a la investigación.

Como se ha informado ya anteriormente, para esta investigación es importante interpretar no solo lo que el ciudadano dice sobre la norma, sino el relacionamiento con ella a partir del cumplimiento o no de la misma.

Por lo tanto, esta investigación tiene recolección de experiencia vivida tanto de forma directa como de forma indirecta, como se puede evidenciar en las fases propuestas a continuación:

Fase 1. Descripción:

Recolección de experiencia vivida directa

- Entrevista estructurada a ciudadanos sobre el conocimiento de la política de ordenamiento territorial, Acuerdo 048 de 2014.
- Recolección de información a través de observación participante en las comunas 11, 12 y 13 de la zona 4 de Medellín.

⁴² Tomando como referencia la entrevista fenomenológica y su análisis a partir del artículo *Propuesta de Análisis Fenomenológico de los Datos Obtenidos en la Entrevista*. (Marì, Bo, & Climent, 2010)

Recolección de experiencia vivida indirecta

- Búsqueda y revisión de fuentes secundarias sobre los procesos de participación en el marco del ordenamiento territorial, específicamente el Acuerdo 048 de 2014.
- Revisión de fuentes secundarias, específicamente del Acuerdo 062 de 1999, Acuerdo 046 de 2006 y Acuerdo 048 de 2014.

Fase 2. Interpretación:

De acuerdo con el método fenomenológico hermenéutico, se pretende reflexionar sobre la experiencia vivida recolectada, a partir de:

- Aplicación de métodos de reducción para las entrevistas estructuradas, que permitan obtener unas primeras reflexiones desde las diferentes posturas, el ciudadano y el ciudadano que ha cometido infracciones urbanísticas.
- Aplicación de métodos de reducción para el análisis de información sobre los procesos de participación ciudadana en el marco del Acuerdo 048 de 2014.
- Aplicación de métodos de reducción que permita evidenciar el cambio de la norma en el tiempo.
- Aplicación de métodos de reducción para la comprensión e interpretación de la información recolectada a partir de la observación participante en las comunas 11, 12 y 13 de la zona 4 de Medellín.
- Redacción de textos a partir de los resultados arrojados en la aplicación de métodos de reducción, a través de los cuales se harán

los primeros ejercicios de interpretación, de acuerdo con la fenomenología hermenéutica.

Fase 3. Descripción e interpretación.

Finalmente se aborda la escritura y la reflexión sobre la experiencia vivida recolectada y analizada a partir de la aplicación de métodos de reducción.

- En esta etapa se aborda el fenómeno a partir de las experiencias vividas recolectadas y después de la aplicación de los métodos de reducción se describen los hallazgos y a partir de ellos las reflexiones que interpretan el fenómeno, desde los diferentes ámbitos que se planteó el estudio de este. Con ello se construye el texto fenomenológico que da cuenta de la totalidad del proceso que a su vez abre nuevas posibilidades de exploración del fenómeno o de fenómenos derivados.

Recordemos que esta investigación se plantea apoyada en tres categorías centrales, que son la participación ciudadana, la política de ordenamiento territorial y la apropiación de la norma, los cuales están desarrollados a partir de capítulos, que están propuestos metodológicamente de la siguiente forma:

Capítulo 2: Política de Ordenamiento Territorial

La pregunta de operacionalización que se debe responder en el desarrollo del capítulo está dividida en tres, ¿Qué es la política de ordenamiento territorial?, ¿cuáles son sus objetivos? y ¿cuáles han sido los efectos de su implementación en la zona 4, comunas

11,12 y 13?; a partir de allí se plantea el primer objetivo específico, que es **Comprender los efectos de la política de Ordenamiento Territorial según el marco legal colombiano, y su reglamentación en el Distrito de CTi⁴³ de Medellín, particularmente de la transformación de los lineamientos que se han dispuesto en la zona 4 (comunas 11, 12 y 13)**. Se hará mediante experiencia vivida indirecta, es decir, este objetivo específico se va a abordar a partir de información de fuente secundaria, iniciando por la consulta de la Ley 388 de 1997, como marco nacional para el ordenamiento territorial, y los acuerdos 062 de 1999, 046 de 2006 y 048 de 2014, en el contexto de Medellín, con el fin de comprender el desarrollo de la norma de ordenamiento territorial en el tiempo y su incidencia en la zona 4 de Medellín, comunas 11, 12 y 13, como parte del estudio de caso que se propone dentro de la investigación.

Las herramientas usadas son fichas de lectura, cuadros síntesis, cuadros comparativos, gráficos para espacializar las conclusiones en cuanto a la transformación de los lineamientos, esta última herramienta se desarrollará específicamente para los comparativos entre el Acuerdo 046 de 2006 y el Acuerdo 048 de 2014, debido a que son los que actualmente cuenta con información gráfica de base. Finalmente, a partir de la reducción de la información a través de las anteriores herramientas se producirá el texto fenomenológico con las interpretaciones realizadas a través del proceso de análisis y reflexión.

Capítulo 3: Participación Ciudadana

La pregunta de operacionalización para el segundo capítulo es ¿Cuál es el marco legal mediante el cual se garantiza la participación ciudadana en el proceso de

⁴³ Distrito de Ciencia, Tecnología e Información de Medellín

construcción, adopción, divulgación, seguimiento y evaluación de la política de ocupación del suelo Colombia y como ha sido su implementación en la ciudad de Medellín, específicamente en la zona 4?, con esta pregunta se plantea lograr el objetivo específico orientado a la participación ciudadana, que es **Identificar las estrategias mediante las cuales se ha aplicado el principio de participación ciudadana por parte del poder público distrital tanto en la construcción, adopción, divulgación, seguimiento y evaluación de las normas que componen el Plan de Ordenamiento Territorial vigente en Medellín.** El abordaje de este capítulo es a partir de experiencia vivida indirectamente, es decir, revisión de información secundaria, como son los documentos de soporte publicados por el Distrito de CTi de Medellín, antes Municipio, en el marco de la aprobación del Acuerdo 048 de 2014; también se consultaron las comunicaciones o conceptos aportados por veedurías ciudadanas y el Comité Territorial de Planeación y el marco nacional y distrital para la participación ciudadana en el marco del ordenamiento territorial, lo anterior, para comprender cómo son las directrices que guían los procesos de participación ciudadana y como estos se materializan en el marco de una Plan de Ordenamiento Territorial.

Las herramientas usadas serán fichas de lectura para los informes consultados, los cuales se consolidarán en una matriz para contrastar la información entregada por cada actor y verificar si según la normativa vigente los procesos de participación ciudadana fueron cumplidos en los diferentes momentos de construcción del Plan de Ordenamiento Territorial, así como en el proceso de seguimiento de la política. Una vez realizada la reducción de la información consultada, se construye en texto fenomenológico para este capítulo, en el cual se pretende describir el proceso e interpretar cuáles pueden ser los vacíos que no facilitan la apropiación de la norma por parte de la ciudadanía.

Capítulo 4: Apropiación de la Norma.

El tercer capítulo está planteado a partir de una pregunta de operacionalización dividida en dos momentos, como se ve a continuación, ¿En qué medida se ha cumplido con la política de ordenamiento territorial actual, acuerdo 48 de 2014? ¿Qué conocimiento de esta normativa tiene la ciudadanía, en la zona 4 de Medellín, comunas 11, 12 y 13?, siendo entonces el punto de partida para cumplir el siguiente objetivo específico, **evidenciar el cumplimiento⁴⁴ de la política de ordenamiento territorial actual, Acuerdo 48 de 2014 por parte de la ciudadanía, en los diferentes polígonos de consolidación de la zona 4 de Medellín, comunas 11, 12 y 13.**

El abordaje de este capítulo se hace a partir de la experiencia vivida directamente, esto quiere decir, que, la revisión se hará con información primaria, como es la recolección de información predio a predio que demostraran los procesos de apropiación de la norma a partir del cumplimiento de la misma por parte de la ciudadanía, de igual forma se propone realizar entrevistas fenomenológicas a ciudadanos que vivan en la zona 4 de Medellín y que hayan realizado actuaciones urbanísticas en sus predios por fuera de los dictado por el Acuerdo 048 de 2014, finalmente y reconociendo que no es un instrumento de la fenomenología como método, se hará un cuestionario a diferentes ciudadanos con el fin de obtener datos que permitan verificar el conocimiento por parte de la ciudadanía sobre el Plan de Ordenamiento Territorial.

La unidad de análisis propuesta es la manzana, toda vez que es la escala que permite la identificación del fenómeno de manera detallada pero que a su vez permite la comparación. Siendo tres las manzanas escogidas por cada zona, las cuales deben estar

⁴⁴ Se recalca que en el marco de esta investigación una norma es apropiada en la medida que esta es adoptada por el ciudadano, es decir, que está dispuesto a cumplirla.

en tratamiento de consolidación, que es donde prevalecen los usos residenciales y se puede observar de mejor forma las dinámicas del ciudadano en una escala barrial. A partir de la unidad de análisis se verificó el proceso de consolidación predio a predio a partir de contraste entre las licencias otorgadas y el estado real del predio y el espacio público, con el fin de identificar si hay infracciones urbanísticas ya sea en el área privada (predio) o sobre el espacio público, a partir de esa información se hará una clasificación de los comportamientos por fuera de la norma y se establecerán cuáles son más recurrentes, finalmente se constaron los resultados de las tres comunas, para concluir si las condiciones socioeconómicas determinan de algún modo los tipos de infracción urbanística que se cometen y si a su vez incide en que en una comuna menor o mayor apropiación de la norma.

Las herramientas que se usaron fueron fichas de recolección de información lote a lote, las cuales se consolidaron en tablas de análisis y en tablas comparativas de los resultados, con las entrevistas, que para este caso serán estructuradas. Se consolidaron en una matriz que permitió reducir la información y llegar a conclusiones que permitan consolidar relaciones entre las respuestas de los entrevistados. Finalmente, el cuestionario se envió a diferentes ciudadanos, a través de la aplicación *Google Forms*. Las respuestas se consolidaron en gráficos síntesis de la información, con el fin de interpretar el relacionamiento que tiene el ciudadano con esta norma específicamente. Con estos resultados se construyó el texto con el cual se interpreta el fenómeno y se construyen hipótesis alrededor de dicho fenómeno.

Capítulo 5. Conclusiones y recomendaciones.

A partir de los capítulos anteriores, se continua la consolidación del texto fenomenológico que termina con las reflexiones interrelacionadas a partir de las conclusiones obtenidas en cada uno de los análisis. De estas reflexiones se desprenden

nuevas consideraciones que podrán ser objeto de otras investigaciones, además de permitir aproximarse al fenómeno escogido para el análisis y con ello obtener hipótesis que consigan afianzar el relacionamiento del ciudadano con la norma que gestiona su territorio.

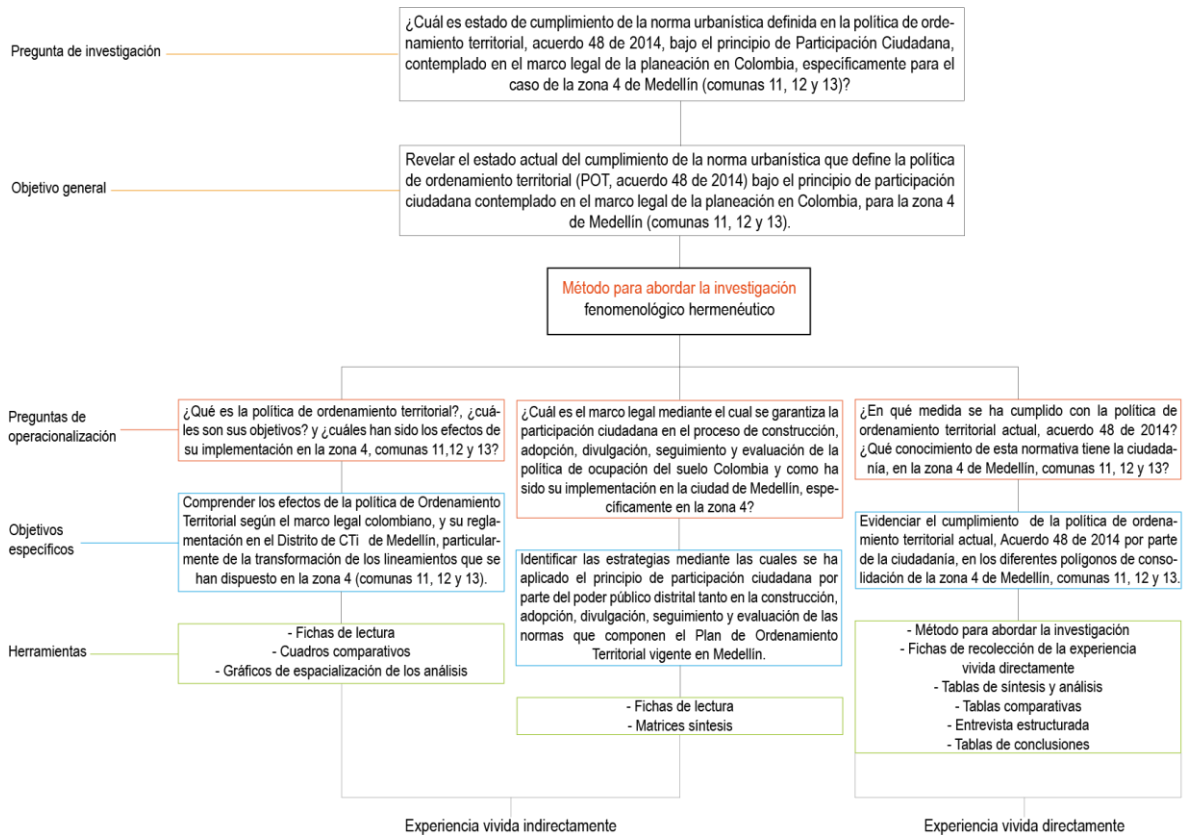


Figura 21. Mapa de relación entre pregunta de investigación, método, preguntas de operacionalización y herramientas. Construcción propia.

2. POLÍTICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Este capítulo tiene como objetivo dar cumplimiento al objetivo específico uno de la investigación, mediante el cual se pretende **Comprender los efectos de la política de Ordenamiento Territorial según el marco legal colombiano, y su reglamentación en el Distrito de CTi de Medellín, particularmente de la transformación de los lineamientos que se han dispuesto en la zona 4 (comunas 11, 12 y 13)**, para tal fin se indaga por los principios teóricos del ordenamiento territorial y su introducción en el discurso mundial, iniciando con gran fuerza en Europa y Estados Unidos, lo que constituye un quiebre en el paradigma de la planeación para el desarrollo hacia un desarrollo con enfoque territorial. Después se hace un recuento sobre cómo estos lineamientos se introdujeron en los países latinoamericanos hasta llegar a la explicación del proceso específico de Colombia en materia de ordenamiento territorial. Superando esta etapa se abordan los tres acuerdos de Planes de Ordenamiento Territorial (POT) que han sido adoptados en Medellín y se explica cómo se han transformado dichos lineamientos en la zona 4, comunas 11, 12 y 13, a partir del análisis específico de manzanas (casos de estudio de esta investigación) pertenecientes a cada comuna. Se hace especial énfasis en definir el carácter representativo de estas manzanas seleccionadas para la pregunta de investigación propuesta.

¿Qué es el Ordenamiento Territorial?

El ordenamiento territorial de un país, región o entidad territorial es el resultado de la incidencia espacial de las políticas ambientales, las políticas sectoriales de desarrollo (económico, social y cultural) y de manejo político-administrativo del territorio, por tanto, se

debe entender que la política de ordenamiento territorial tiene como meta implementar en el territorio (territorializar) las estrategias de desarrollo (Massiris, 2000, pág. 3)⁴⁵. Es, además, la respuesta concreta a la exposición y divulgación de los estudios realizados por el MIT⁴⁶, sobre los límites del crecimiento⁴⁷, en razón de la finitud de los recursos planetarios y el crecimiento exponencial de la población humana. Desde este estudio se planteaba ya la necesidad de encontrar soluciones planeadas de manera conjunta (escala global) y de largo alcance, fundamentadas en un cambio básico de valores y objetivos a nivel individual, nacional y mundial, en términos de la ocupación racional del territorio y los consecuentes usos preferente y diferenciales del suelo.

El concepto de escasez fue entonces retomado y replanteado a partir de los informes del *Club de Roma*, donde fue enriquecido con la consideración de problemas actuales, como es la contaminación, el deterioro del medio ambiente y el agotamiento de recursos naturales. Es en este momento histórico, donde se dilucida la importancia de planificar el territorio y como consecuencia es aprobada la *Carta Europea de Ordenación del Territorio* en 1983.

⁴⁵ Este artículo fue escrito en la Revista Perspectiva Geográfica del Programa de Estudios de Posgrado en Geografía (EPG), No. 2, Primer semestre de 1998. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, sin embargo, la versión en digital que se encuentra es la citada con fecha del año 2000.

⁴⁶ Massachusetts Institute of Technology

⁴⁷ Iniciativa del *Club de Roma*, una asociación privada compuesta por empresarios, científicos y políticos, que encargó a un grupo de investigadores del Massachusetts Institute of Technology (MIT) de analizar, bajo la dirección del profesor Dennis L. Meadows los límites de carga del planeta. Los resultados fueron publicados en marzo de 1972 bajo el título *Los Límites del Crecimiento*, conocido como *Informe Meadows* o *Informe del Club de Roma*.

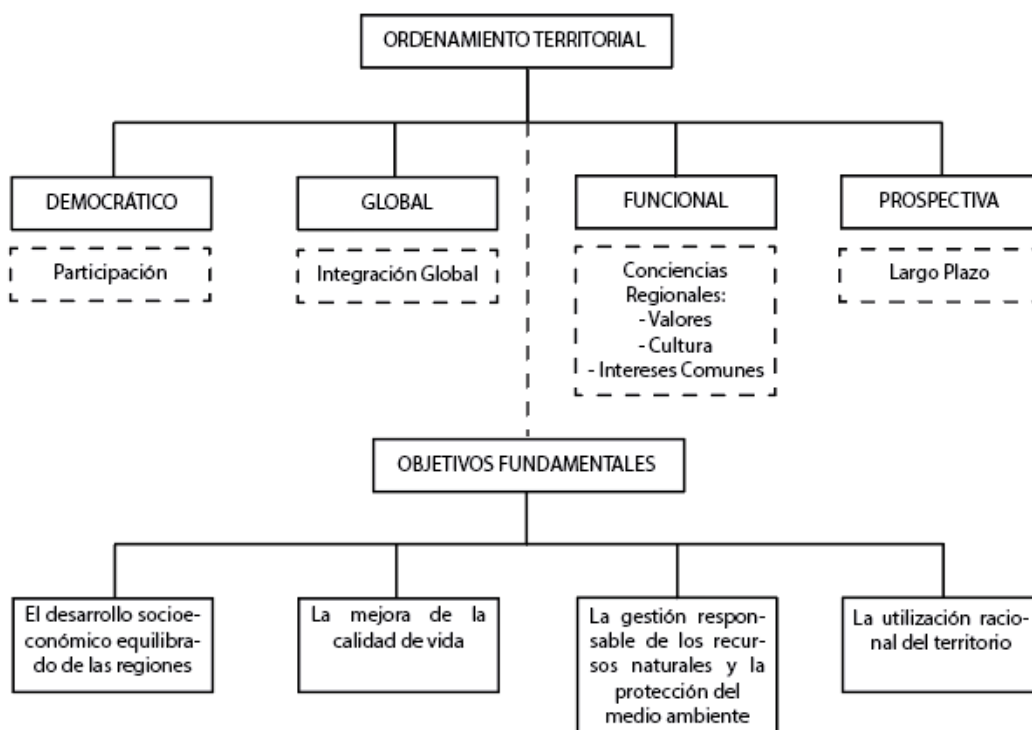


Figura 22. Mapa de conceptos. El ordenamiento territorial según los lineamientos de la Carta Europea de Ordenación del Territorio. Construcción propia.

En este contexto, se define la ordenación del territorio como una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida con un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio, según un concepto rector (Consejo de Europa, 1983) que es la utilización racional del **espacio**, que desde este momento se concreta como un **bien finito y por lo tanto escaso**.

Los países europeos desarrollaron un sistema de ordenamiento territorial basado en políticas que son tanto a nivel de cada país como a nivel internacional (entre países europeos), como resultado de esta definición de la organización y funcionamiento del espacio europeo es que se construye la Carta Europea de Ordenación del Territorio (Massiris, 1999). Sin embargo, antes de 1983 los países europeos de forma individual ya

venían haciendo esfuerzos en materia de políticas de ordenamiento territorial, como es Holanda que inició con este proceso en el año 1901⁴⁸ con la Ley de Construcción de Vivienda y para el año 1921 iniciaron los planes de usos del suelo (Massiris, 1999), frente este país se destaca por parte del autor el uso extensivo de las políticas de ordenamiento territorial como resultado de dos factores, el primero, las amenazas naturales a las que históricamente han estado expuestos, el segundo, ser la tierra un bien escaso en sentido literal.

Otro país europeo con un largo proceso de ordenamiento territorial es Francia, el cual desde el año 1950 adoptó el primer plan nacional de ordenamiento territorial, siendo diferente al proceso de Holanda, toda vez que, este ejercicio de planificación se ha dirigido a estrategias de desarrollo económico y social, de igual forma, aunque promueve la descentralización, el primer ministro tiene mayor capacidad de incidir desde los órganos desarrollados para administrar esta política. En general, el éxito de estas políticas en Europa esta dado por varios factores, como es, el papel relevante de la descentralización de funciones que hay en cada país, las actuaciones coordinadas entre los diferentes niveles (nacional, regional y municipal), cada uno con funciones determinadas y determinantes, los esquemas de financiación de los planes de ordenamiento territorial desde el nivel central, finalmente, y es algo en lo que Massiris hace hincapié, el carácter democrático y participativo de estas políticas, las cuales toman incluso años en los procesos de concertación (Massiris, 1999).

En América Latina las políticas de ordenamiento territorial inician enmarcadas en el desarrollo integrado de cuencas hidrográficas, a partir de 1940, basado en la experiencia

⁴⁸ La política de OT de Holanda tiene antecedentes que se remontan al año 1531, cuando el emperador Carlos V obligó a la mayoría de las actividades artesanales a localizarse dentro de los muros de la ciudad, prohibiendo su localización extramuros, para proteger el corazón verde de la misma (Massiris, 1999, pág. 12).

de la Agencia Federal Tennessee Valley Authority en la Cuenca del Río Tennessee, como consecuencia de ello se crea la C.V.C, que es la Corporación Autónoma del Valle del Cauca, Colombia, en 1954⁴⁹. Con dichas corporaciones se buscaba un tipo de desarrollo integral tomando como base territorial las cuencas hidrográficas. (Massiris, 2012, pág. 14).

Dentro de esta estrategia se enmarcaron tres instrumentos, el desarrollo integral de cuencas hidrográficas a partir de Corporaciones Autónomas⁵⁰, después fueron las políticas de regionalización, basado en el fortalecimiento de las particularidades económicas de cada región y por último fue el impulso de desarrollo de polos de crecimiento. (Massiris, 2012, pág. 14).

La otra estrategia territorial de gran impacto en la región fue la descentralización, la cual toma fuerza desde la década del 80, de la mano de la economía de mercado que requería nuevas estrategias de gestión territorial que mejorarían la eficiencia del Estado. En Colombia, con la aprobación de la Constitución Política de 1991, se busca la descentralización política, administrativa y fiscal, entregándose funciones centrales a los

⁴⁹ Posteriormente, con la Ley 99 de 1993 se institucionalizan las autoridades autónomas regionales (CAR) en Colombia.

⁵⁰ La legislación en Colombia para las cuencas hidrográficas es la siguiente:

Ley 23 de 1973, se crea el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente.

Ley 99 de 1993, se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

Ley 161 de 1994, Por la cual se organiza la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, se determinan sus fuentes de financiación y se dictan otras disposiciones.

Ley 373 de 1997, se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua, además se faculta a las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales para otorgar licencias y permisos sobre aprovechamiento de cuencas hidrográficas, viabilizar estudios para concesiones de aguas subterráneas (entre otras funciones).

Ley 1625 del 29 de abril de 2013, por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas, donde se les faculta para ejercer las funciones y competencias de autoridad ambiental en el perímetro urbano de conformidad a lo dispuesto en la Ley 99 de 1993.

En el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, se han aprobado dos Planes de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Aburrá (POMCA), el primero fue el Acuerdo 02 del 04 de diciembre de 2007, el segundo es la actualización del Plan de Ordenación y Manejo de la cuenca Hidrográfica del Río Aburrá -NSS (2701-01) realizado de manera conjunta por CORANTIOQUIA, AMVA y CORNARE, dicha actualización fue aprobada mediante las resoluciones radicadas bajo consecutivos No 112-5007-2018 de CORNARE, 00-003241 del AMVA y 040-RES1811-6712 de CORANTIOQUIA.

municipios, entre las cuales, está el Ordenamiento Territorial⁵¹. Esta característica fue general para toda la región latinoamericana. (Massiris, 2012, pág. 16).

El primer país que desarrollo una ley orgánica de ordenamiento territorial en Latinoamérica fue Venezuela en el año 1983, la cual sirvió de soporte para el ejercicio llevado a cabo a nivel latinoamericano con apoyo del PNUD⁵² y el BID⁵³ que dio como resultado el documento llamado "Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente" entregado en 1990, en este documento se hizo un diagnóstico de la realidad latinoamericana frente a este tema y a partir de allí se propusieron las bases⁵⁴ para la construcción de una estrategia de desarrollo sustentable (Massiris, 1999). Para el año 1999, que es cuando Massiris hace este diagnóstico de cara a la obligatoriedad que tenían los municipios colombianos de adoptar su plan de ordenamiento territorial o esquema de ordenamiento territorial, según el caso, concluyó que muchos países latinoamericanos estaban apenas construyendo las políticas de ordenamiento territorial o iniciando los procesos de implementación de las mismas.

Colombia trabajó en la conceptualización del ordenamiento territorial y en la elaboración de planes y estudios desde finales de la década de 1950, momento en el cual se construyeron los planes de desarrollo urbano que corresponden con la concepción del ordenamiento territorial, algunos de estos planes fueron el de la ciudad de Tunja en 1958 y

⁵¹ La formulación y seguimiento del Ordenamiento Territorial como función de los municipios en Colombia, se reglamentó en la Ley 388 de 1997.

⁵² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

⁵³ Banco Interamericano de Desarrollo.

⁵⁴ Las bases para el desarrollo sustentable que se propusieron están contenidas en siete líneas maestras:

1. La erradicación de la pobreza
2. El aprovechamiento sostenible de los recursos naturales
3. El ordenamiento del territorio
4. El desarrollo tecnológico compatible con la realidad social y natural
5. Una nueva estrategia económica y social
6. La organización y movilización social
7. La reforma del Estado.

en la escala regional el Plan de Ordenamiento Territorial de Antioquia en 1991 (fue el primer ejercicio de esta naturaleza a nivel región) (Massiris, 1999).

A continuación, se presenta algunos de los hitos en materia normativa de ordenamiento territorial que se construyó en Colombia hasta la Ley 388 de 1997.



Figura 23. Línea del tiempo de normas relevantes en cuanto a ordenamiento territorial en Colombia antes de la Ley 388 de 1997.

Colombia inicio su proceso de modernización del estado en la década del 60, correspondiente con el inicio de actuaciones frente al ordenamiento territorial, según García, este proceso empezó con la reforma del modelo centralista del gobierno con el fin de optimizar la calidad y cobertura de la prestación de los servicios públicos, y estrechar la relación entre los ciudadanos y sus gobernantes, mediante la cesión de cierta autonomía

política, fiscal y administrativa a las entidades territoriales. (García , 2008, pág. 474). Lo anterior, produce una nueva composición de las responsabilidades del Estado, donde muchas de las funciones históricamente ejercidas desde la posición del poder central fueron entregadas a los departamentos y municipios. la Corte Constitucional colombiana describe la nueva forma de funcionamiento del estado así:

“Un modelo que si bien reconoce la dirección macroeconómica en el Gobierno Nacional y la iniciativa legal en tales aspectos, articula igualmente los temas del desarrollo, las políticas macro y la estabilización económica con el proceso de descentralización, en una fórmula donde los departamentos están llamados a jugar un papel importante en la planeación y desarrollo de sus áreas de jurisdicción; y los municipios, son reconocidos como entidades fundamentales de la división político administrativa de la Nación”. (Sentencia C-795/00, 2000, pág. 10)

Es a partir de los hechos anteriores que Colombia construye el ordenamiento del territorio a partir de tres planes, que son de carácter normativo, a través de ellos se delimita el uso del suelo y los recursos. El primero, es el Plan de Ordenamiento Ambiental, el cual es de carácter nacional (Ley 99 de 1993), en él se entregan los lineamientos del ordenamiento territorial, se determinan los usos del suelo (enfoque ambiental), el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas, el manejo y delimitación de las zonas costeras y las áreas mineras, las políticas de población y demografía, así como la regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

En la escala municipal, están los planes de ordenamiento territorial, en los cuales, a partir de los lineamientos entregados por el Plan de Ordenamiento Ambiental, se disponen los usos del suelo, los tratamientos, las densidades, las restricciones, el acceso y cobertura de los servicios públicos; este plan, es una política de desarrollo social, por ende, está

encaminado a buscar el bienestar general de la población y el mejoramiento de la calidad de vida. Finalmente, están los planes de desarrollo, que son la ruta de navegación del gobernante electo, que, si bien son acciones a corto plazo, tienen incidencia en la infraestructura vial, en la actividad productiva, el transporte, el acceso a los servicios públicos y sociales, este plan está, o debe estar determinado, por los lineamientos tanto del Plan de Ordenamiento Ambiental como del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio. (Massiris, 2000, pág. 3). Ver Figura 86.

Por último, está la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial⁵⁵ (Ley 1454 de 2011), la cual es también un compromiso a partir de la Constitución Política de 1991, que finalmente busca reforzar una estrategia de desarrollo territorial enfocado en el crecimiento socioeconómico, promoviendo la descentralización y el fortalecimiento de las entidades territoriales a través de lineamientos que promueven formas de asociación departamentales y municipales a partir de la eficiencia en la solución de necesidades que permitan un crecimiento equilibrado y equitativo de las regiones.

Por tanto, la claridad que nos ofrece todo el recuento realizado sobre esta política es que, el ordenamiento territorial no ordena áreas, sino las actividades que se realizan en el territorio en cuanto a su localización y a la distribución regional equilibrada de los beneficios y oportunidades asociadas con tales actividades. (Massiris, 2000, pág. 3). Esta idea se desarrolla por parte del Ministerio del Interior en la Sentencia C-051/01 en los siguientes términos:

El reordenamiento territorial es un medio para lograr el desarrollo socioeconómico, y que los planes de desarrollo, en sus diferentes niveles

⁵⁵ LOOT

territoriales, constituyen el instrumento por excelencia para promover dicho objetivo. Por ello es claro para el legislador que la función ordenadora del territorio va íntimamente ligada a la planificación del gobernante local y a los planes de desarrollo de las respectivas administraciones. (Sentencia C-051/01, 2001).

Ordenamiento Territorial en Medellín

Para dar cumplimiento a la normativa desarrollada a partir de la Constitución Política de 1991 para el ordenamiento territorial y la planificación, es decir la Ley 388 de 1997, en Medellín se adoptó Acuerdo 062 de 1999, el que fue el primer Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad, modificado en el mediano plazo con el Acuerdo 046 de 2006 y reemplazado por el Acuerdo 048 de 2014 en la revisión de largo plazo, siendo este último el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) vigente actualmente. Es decir, la ciudad lleva 22 años con un Plan de Ordenamiento Adoptado por el Concejo de Medellín, el cual ha cumplido con las revisiones de norma en los periodos determinados por la misma.

Según la Ley 388 en el artículo 15, donde se definen las normas urbanísticas que componen el Plan de Ordenamiento Territorial, las clasifica en tres tipos de normativas, el numeral 1, define las normas urbanísticas estructurales, las cuales están dirigidas a la consecución de las estrategias y objetivos del componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano del plan de ordenamiento territorial, la revisión y modificación puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan, es decir una vez cumplidos los tres (03) periodos de alcaldes que para el caso de Colombia son doce (12) años en total o a través de una revisión excepcional por iniciativa del Alcalde.

El numeral 2 define las normas urbanísticas generales, las cuales establecen los usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos

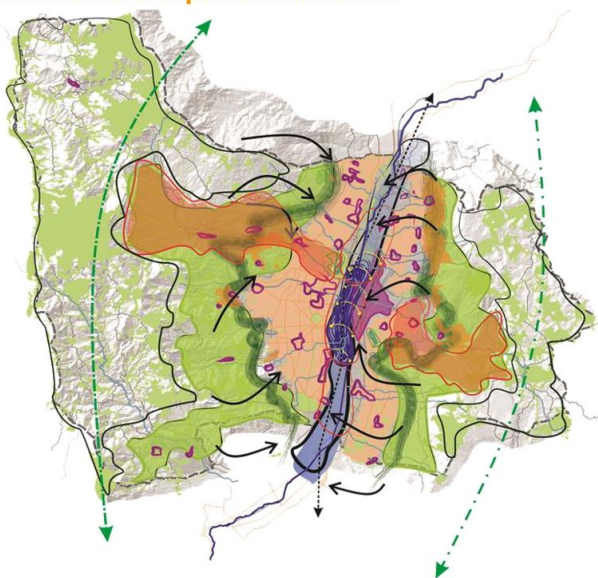
de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión. A través de esta normativa se otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a propietarios y constructores, la revisión de esta normativa se puede hacer en el mediano plazo, es decir después de dos (02) periodos de alcaldes, que serían ocho (08) años en total.

El numeral 3 corresponde a las normas complementarias del Plan de Ordenamiento Territorial, las cuales están relacionadas con las actuaciones, programas y proyectos adoptados en desarrollo de las previsiones contempladas en el componente general y el componente urbano del plan de ordenamiento, además de las decisiones sobre las acciones y actuaciones que por su naturaleza requieren ser ejecutadas en el corto plazo, la revisión de este componente se puede realizar a partir del primer periodo de alcalde que pase desde la adopción del P.O.T.

Durante los tres acuerdos de ordenamiento territorial que se han aprobado en Medellín se ha conservado el modelo de ocupación de la ciudad, en el Acuerdo 062 se estableció que dicho modelo se debía dar a partir de la protección del suelo rural (por su función ecológica y equilibrante), la consolidación de los bordes de protección, la configuración de cinturones de contención en las laderas oriental y occidental, el crecimiento orientado hacia adentro en las zonas centrales y próximas al río, el río Medellín integrado espacial y ambientalmente al desarrollo urbanístico de la ciudad, espacio público con incorporación efectiva de elementos naturales (los cerros tutelares y las quebradas), un sistema jerárquico de centralidades (Norte . Sur), consolidación de centralidades zonales y del subsistema de centralidades barriales, fortalecimiento del centro tradicional, un sistema masivo de transporte y racional mezcla de usos (Departamento Administrativo de Planeación Municipio de Medellín, 1999), desde el Acuerdo 046, se busca fortalecer dicho

modelo desde los cinco lineamientos⁵⁶ sobre los cuales se propone el ajuste de mediano plazo, haciendo énfasis en la importancia de la consolidación del espacio público, el transporte público, el peatón y el desarrollo urbano compacto y policéntrico.

Modelo de Ocupación Territorial



Síntesis del Modelo de Ocupación



Figura 24. Modelo de ocupación Municipio de Medellín. (Departamento Administrativo y de Planeación de Medellín, 2022)

Por lo tanto, las diferencias significativas entre el Acuerdo 062 y el Acuerdo 046 están directamente relacionadas con las densidades permitidas y las obligaciones urbanísticas para generación de espacio público y equipamientos, para lo cual de manera tacita se especifica que las densidades para la zona 5 – el poblado son menores teniendo

⁵⁶ Los cinco lineamientos son:

1. La ciudad como un territorio líder e innovador que propicie la productividad y la competitividad.
2. Promover un ordenamiento territorial democrático e incluyente con una sociedad que asume la corresponsabilidad como modelo de gestión.
3. La priorización del espacio público como articulador de la ciudad y de los demás sistemas donde tenga prioridad el peatón y el transporte público tenga prevalencia sobre el particular.
4. Entender a Medellín como el núcleo de un sistema territorial de mayor escala en el que su equilibrio y sostenibilidad dependen de las interrelaciones con la región, así como entre lo urbano y lo rural.
5. Promover un desarrollo urbano compacto y policéntrico, de tal manera que dinamice y revitalice diversas zonas de la ciudad y consolide su sistema de centralidades en un contexto metropolitano.

en cuenta las deficiencias en la capacidad vial y las limitaciones para su ampliación en el futuro, como consecuencia, mientras para las zonas 1,2,3,4 y 6 se establecen densidades alta (231 y 390 viv/ha), media (101 y 230 viv/ha) y baja (1 y 100 viv/ha), para el poblado las densidades alta, media y baja fueron dadas entre 76-200 viv/ha, 31-75 viv/ha y 1-30 viv/ha respectivamente, reduciendo así de manera directa la capacidad de generación de nuevas viviendas respecto a otras zonas de la ciudad, con el fin de fomentar la actividad edificatoria en las áreas de renovación de la ciudad ubicadas en el margen del río.

En el Acuerdo 048 como parte del esfuerzo por consolidar el modelo de ocupación se hace la introducción *los macroproyectos* para la planificación de las áreas de intervención estratégica, este instrumento se contempla en la Ley 388 de 1997 como una estrategia para la ejecución de actuaciones urbanísticas integrales a gran escala que permita la solución de problemas concretos, razón por la que debe vincular diferentes instancias públicas como privadas (Congreso de Colombia, 1997), desde el Acuerdo 048 se reconoce que la planificación de las áreas estratégicas conllevan a unas cargas urbanísticas mayores, por ende requiere del instrumento de los macroproyectos para dar una solución integral que propicie la equidad territorial y el correcto reparto de cargas y beneficios. En este sentido se definen diez macroproyectos: tres para la gestión del río; río norte, río centro y río sur, los cuales se encuentran adoptados y debido a que tienen la condición de renovación urbana que está ligada a los mayores aprovechamientos y oportunidades de desarrollo se les impone la carga del proyecto parques del río, así como el desarrollo de equipamientos y nuevas vías de superficie y conectividad local.

Los otros siete macroproyectos corresponden a las dos transversalidades, Santa Elena e Iguana, y cinco macroproyectos de borde. Estos macroproyectos deben recibir aportes de cargas de otros ámbitos para complementar los aportes a cargas generados por

nuevos desarrollos a su interior, toda vez que, debido a las diferentes complejidades su capacidad de desarrollo es más limitado y por ende las cargas son más altas que los beneficios. De estos macroproyectos solo las transversalidades se encuentran en proceso de diagnóstico, los cinco de borde están sin iniciar, dejando toda el área que abarcan sin capacidad de aplicar instrumentos de tercer nivel como los planes parciales o los planes de legalización y regularización urbanística, siendo esto finalmente un problema para la aplicación del plan de ordenamiento territorial y la consolidación del modelo de ocupación.

La que se puede enumerar como una modificación estructural entre los Acuerdos 062, 046 y 048 está relacionada con la clasificación de los usos del suelo, dicha clasificación según la Ley 388 de 1997, en el artículo 7, numeral 4, es competencia de los municipios y los distritos *reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales*, siendo entonces el establecimiento de usos y la intensidad de los mismos parte de las normas urbanísticas generales que componen el Plan de Ordenamiento Territorial, permitiéndose que se revisen y ajusten en el mediano plazo (ocho años), en razón de los usos se establecen aprovechamientos como es el índice de ocupación e intensidad de usos diferentes a la vivienda.

En el Acuerdo 062 de 1999 se generan tres categorías de uso, el primero compuesto por áreas y corredores asociados al sistema de centralidades y al sistema estructurante de ciudad, cuya característica es la mezcla de actividades múltiple, la segunda categoría está conformada por las áreas con usos especializados y la tercera categoría corresponde a las áreas predominantemente residenciales.

En el Acuerdo 046 de 2006 los usos del suelo se definen a partir de las categorías generales de uso, clasificadas en cuatro: áreas y corredores de actividad múltiple, áreas y corredores de usos especializados, áreas residenciales y áreas de producción, sin embargo

al revisar detenidamente los dos acuerdos se concluye que, finalmente lo que se logra con el Acuerdo 046 de 2006 es mayor especificidad, definiéndose el carácter de cada uno de los corredores especializados, se entregan las equivalencias para la ubicación de locales en las áreas y corredores de carácter barrial y en las áreas residenciales se definieron tres tipologías (residencial tipo 1, residencial tipo 2 y residencial tipo 3) y con base en dichas tipologías la intensidad de otros usos diferentes a la vivienda, finalmente se observa que si bien se genera una categoría adicional esta no es desarrollada dentro de los usos e intensidades.

En el Acuerdo 048 de 2014 los usos del suelo y las categorías generales se modifican de forma estructural, inicialmente se plantea una zonificación general del suelo urbano con ocupación privada en tres categorías, alta, media y baja mixtura, para las cuales se establece un porcentaje mínimo de construcción de actividad residencial y se habilita un porcentaje máximo de construcción de otras actividades, de ahí se definen las categorías generales de uso (residencial, comercial, servicios, industria, dotacional, espacio público existente y espacio público proyectado), cada categoría tiene una subcategoría y a través de tablas se especifica las actividades que se permiten en baja, media y alta mixtura, y metros cuadrados máximos o mínimos permitidos para cada categoría de uso.

Para definir las actividades permitidas en el Acuerdo 048 de 2014 se hizo una agrupación de actividades por parte del Departamento Administrativo de Planeación, presentadas en las tablas de actividades permitidas en cada una de las categorías generales, presentando un modelo nuevo respecto al Acuerdo 046 de 2006, el cual había adoptado dichas tablas de actividades basándose en los códigos CIU (Clasificación Industrial Internacional Uniforme) los cuales fueron elaborados por las Naciones Unidas y el DANE adopto para Colombia.

A través de la reestructuración realizada en el Acuerdo 048 en cuanto a los usos del suelo y la zonificación de alta, media y baja mixtura se concluye que hay un reconocimiento con mayor precisión del comportamiento de la ocupación privada de los predios, lo que permite generar una normativa más específica para los diferentes casos, como es el índice de ocupación de los lotes, la intensidad de los usos diferentes a la vivienda, que si bien se trata de precisar en el Acuerdo 046 de 2006, se hace de forma más general, como lo demuestra que para el suelo en consolidación en las zonas 1,2,3,4 y 6 el índice de ocupación en lotes de área menor a 2000 m² era de 60% en proyectos multifamiliares, sin considerar las variaciones que se daban de acuerdo a la intensidad de los usos permitidos diferente a la vivienda.

Otra modificación relevante entre el Acuerdo 046⁵⁷ y el Acuerdo 048 es la variación en los tratamientos del suelo, en el Acuerdo 046 los tratamientos aprobados fueron: conservación, consolidación, redesarrollo, renovación y desarrollo, en total seis tratamientos con tres subcategorías (nivel 1, nivel 2 y nivel 3) para el tratamiento de consolidación, siendo en total 8 tipos de tratamientos aplicables al suelo urbano en Medellín, en el Acuerdo 048, se aprueban 6 tipos de tratamientos generales, que son: conservación, consolidación, mejoramiento integral, renovación urbana, desarrollo y áreas para la preservación de infraestructuras y del sistema público y colectivo (A.P.I.), es decir, redesarrollo y renovación se unifican en un solo tratamiento que es renovación urbana y se implementa un nuevo tratamiento que es A.P.I.⁵⁸ en cuanto a las subcategorías estas se amplían a 14, distribuidas de la siguiente forma, conservación en tres modalidades, que

⁵⁷ Corresponden a los tratamientos aprobados inicialmente en el Acuerdo 062 de 1999.

⁵⁸ En el Acuerdo 046 de 2006 se definieron los primeros API, solo que no se establecen como un tratamiento a diferencia del Acuerdo 048, sino como unas áreas que debido a su importancia requerían un planteamiento urbanístico integral que debía ser formulado por el público o el privado dependiendo de quien fuera el propietario. Para ampliar información revisar los Artículos 69 y 70 del Acuerdo 046 de 2006.

son: conservación patrimonial (C1), conservación urbanística (C2) y conservación de zonas de influencia de los bienes de interés cultural nacional (C3), el tratamiento de consolidación se amplía en 2 subcategorías, siendo 5 en total y el mejoramiento integral se subdivide en 2 subcategorías más, mejoramiento integral urbano y mejoramiento integral suelo de expansión, lo que permite concluir que en la revisión de largo plazo se hace una clasificación del suelo que busca detallar de mejor forma los polígonos y responder a las necesidades de estos, como resultado de la evaluación de la política pública.

Finalmente, una modificación que es relevante en cuanto al acceso a la norma por parte de externos, es que en el Acuerdo 046 se incorporan las tablas de densidades por polígonos, altura máxima o índice de construcción máximo, así como las obligaciones urbanísticas a diferencia del Acuerdo 062 que esta información fue aprobada de manera posterior al Plan de Ordenamiento Territorial bajo la figura de fichas normativas, las cuales no se encuentran publicadas en el expediente municipal, haciendo difícil el acceso a la información por parte de la ciudadanía que esté interesada en hacer trazabilidad a la norma.

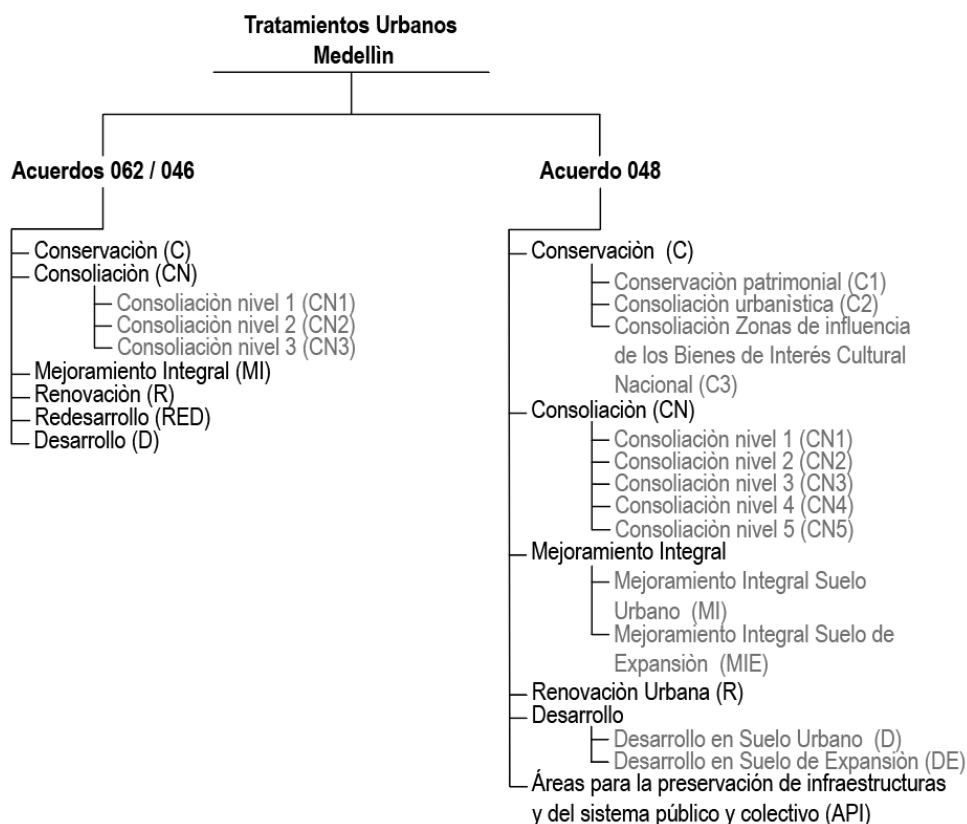


Figura 25. Evolución de los tratamientos en el Ordenamiento Territorial de Medellín. Producción propia

Para la comprensión de varios conceptos abordados posteriormente cuando se hace el análisis de la normativa en la zona 4, es preciso ampliar los conceptos de cargas y beneficios en el contexto del ordenamiento territorial, estos conceptos conforman el tercer principio del ordenamiento territorial⁵⁹, de igual forma en la Ley 388, Artículo 38, se especifica que ante el concepto de igualdad de los ciudadanos ante las normas, es obligación de quien las impone (en este caso los entes territoriales y los concejos

⁵⁹ El ordenamiento territorial en Colombia se fundamenta en tres principios según la Ley 388 de 1997, el primero es la función social y ecológica de la propiedad, el segundo la prevalencia del interés general sobre el particular y el tercer principio es la distribución equitativa de las cargas y los beneficios, basados en estos principios se constituyen posteriormente las políticas de ordenamiento territorial por parte de los entes territoriales.

municipales) establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano⁶⁰ entre los afectados.

Para tal efecto el Acuerdo 048 de 2014 en el artículo 443, amparado en los artículos 2 y 38 de la Ley 388 de 1997, desarrolla y articula diferentes instrumentos de gestión y planificación con el fin de restablecer las situaciones de desequilibrio derivadas de la asignación de norma diferenciada por polígonos, es también en esta norma que se definen que son las cargas y los beneficios urbanísticos, definiciones que se tomarán para el desarrollo de este capítulo.

Cargas urbanísticas: Se consideran cargas urbanísticas las inversiones en suelos y el suelo mismo comprometido en la realización de los componentes del Sistema Público y Colectivo (Subsistemas de Espacio Público de Esparcimiento y Encuentro, Equipamientos colectivos, Patrimonio Cultural Inmueble, Servicios Públicos y Movilidad), así como los componentes de la Estructura Ecológica Principal y la reserva de suelos para Vivienda de Interés Prioritario o su construcción. Igualmente, se consideran cargas urbanísticas, los costos materiales y sociales derivados de la formulación y gestión de los instrumentos de planificación y gestión, así como las diferentes formas de retorno de plusvalías al Municipio y pago de contraprestaciones originadas en la obtención de beneficios urbanísticos. (Municipio de Medellín, 2014).

Beneficios urbanísticos: Se consideran beneficios urbanísticos, las rentas potenciales del suelo que se materializan en utilidades económicas, derivadas de la aplicación de las normas de aprovechamiento, en forma de densidades máximas de

⁶⁰ Específicamente de actuaciones urbanísticas en suelo urbano y de expansión, que serían la urbanización y la edificación de inmuebles.

vivienda, índices de construcción, ocupación y alturas, así como las normas de usos del suelo, sobre los inmuebles que hacen parte de los sistemas de ocupación pública y privada, originando plusvalías en el sentido genérico de la expresión. (Municipio de Medellín, 2014).

Según estos principios a partir de la obtención de beneficios urbanísticos, que son asignados a inmuebles privados, se deriva la asignación de cargas urbanísticas (conocidas como obligaciones urbanísticas), las cuales están representadas en cesiones u otras formas de pago de contraprestaciones al Municipio de Medellín, para este caso específico.

Análisis de las Variaciones en los Acuerdos 062, 046 y 048 en la Zona 4 de Medellín.

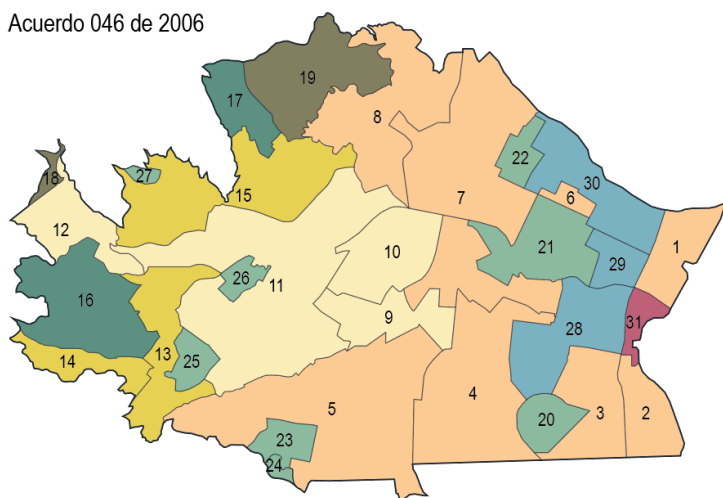
Como parte del desarrollo de la investigación, el análisis que se hace sobre el Ordenamiento Territorial en Medellín es importante especializarlo en la zona, comunas 11, 12 y 13, toda vez que además de ser el área de estudio, dicho ejercicio permite lograr uno de los retos que se plantea desde el estado del arte, y es que si bien hay un desarrollo conceptual importante sobre el ordenamiento territorial, se carecen de investigaciones que espacialicen los conceptos y permita la comprensión de cómo se afecta o beneficia una porción de territorio al modificar los lineamientos que se plantean desde esta política pública y a su vez esto como incentiva o no al ciudadano a cumplir y asumir dicha normativa.

En el acuerdo 062 la zona 4 se clasifica en 20 polígonos, de los cuales 13 están en tratamiento de consolidación, es decir el 65%, de los cuales 8 están en consolidación nivel 1, 3 en consolidación nivel 2 y 2 consolidación en nivel 3, en el Acuerdo 046 la clasificación de los polígonos al interior de la zona 4 varió, pasando a tener 23 polígonos en total de los cuales 15 estaban clasificados en consolidación, 8 en consolidación nivel 1, 4 en

consolidación nivel 2 y 3 en consolidación nivel 3, representando aun el 65% de los polígonos de la zona 4. Con la revisión a largo plazo la clasificación cambia de forma notoria en el Acuerdo 048, pasando de tener 23 polígonos la zona 4 a tener 47 polígonos de los cuales 37 están en el tratamiento de consolidación, 9 en consolidación nivel 1, 6 en consolidación nivel 2, 4 en consolidación nivel 3, 3 en consolidación nivel 4 y 15 en consolidación nivel 5, es decir que el 78% del suelo en la zona 4 en el actual acuerdo tiene como tratamiento consolidación, siendo el consolidación nivel 5 el predominante, el cual es aplicado a sectores de suelo urbano desarrollado de manera formal, que ya utilizaron gran parte del potencial del aprovechamiento que había sido asignado en la norma, esto significa entonces que muchos de los aprovechamientos asignados en el primer POT hoy en día ya fueron licenciados y por ende se logró la consolidación de esos lotes.

Con el fin de facilitar la comprensión de los siguientes gráficos es importante introducir el concepto de polígono, el cual según el Acuerdo 048 de 2014, Artículo 231, se definen como la unidad mínima de planificación que incorpora barrios completos, sectores o partes de ellos, el código está compuesto por tres partes, la primera corresponde a la zona o corregimiento, seguido del tratamiento y por último un número consecutivo, que diferencia s polígonos al interior de cada categoría de tratamiento, por ejemplo Z4_CN1_12 (Zona 4_Consolidación Nivel 1_Consecutivo 12).

Acuerdo 046 de 2006



- 1. Z4_CN1_16
- 2. Z4_CN1_12
- 3. Z4_CN1_13
- 4. Z4_CN1_14
- 5. Z4_CN1_15
- 6. Z4_CN1_17
- 7. Z4_CN1_18
- 8. Z4_CN1_19
- 9. Z4_CN2_37
- 10. Z4_CN2_38A
- 11. Z4_CN2_38B
- 12. Z4_CN2_39
- 13. Z4_CN3_11
- 14. Z4_CN3_10
- 15. Z4_CN3_12
- 16. Z4_MI_7
- 17. Z4_MI_8
- 18. Z4_DE_7
- 19. Z4_DE_3
- 20. Z4_API_45
- 21. Z4_API_46
- 22. Z4_API_47
- 23. Z4_API_42
- 24. Z4_API_41
- 25. Z4_API_43
- 26. Z4_API_44
- 27. Z4_API_63
- 28. Z4_RED_22
- 29. Z4_RED_23
- 30. Z4_RED_24
- 31. Z4_R_7

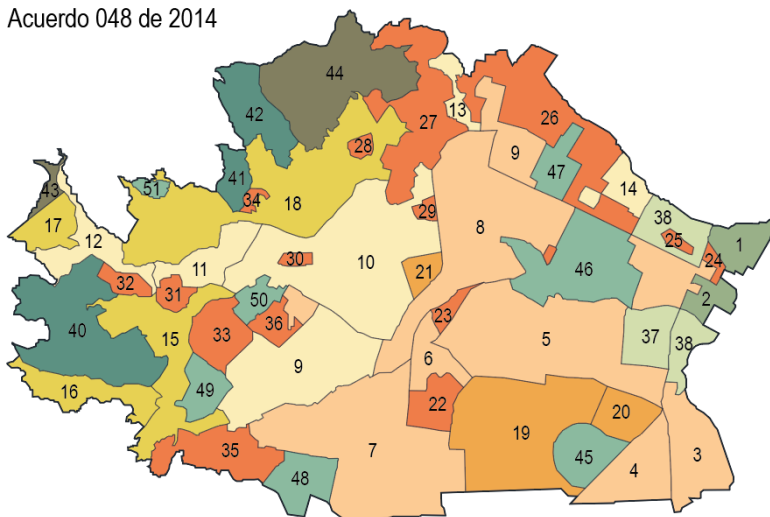
Convecciones

- Renovación (R)
- Consolidación Nivel 3 (CN3)
- Redesarrollo (RED)
- Consolidación Nivel 1 (CN1)
- Mejoramiento Integral (MI)
- Áreas para la preservación de infraestructuras y elementos del sistema estructurante (API)*
- Consolidación Nivel 2 (CN2)

* Las áreas para la preservación de infraestructuras y elementos del sistema estructurante (API) en el Acuerdo 046 de 2006 no están contempladas como un tratamiento sino como áreas que de acuerdo a su importancia requieren un planteamiento urbanístico integral.

Figura 26. Tratamientos según Acuerdo 046 de 2006 para la zona 4. Producción propia.

Acuerdo 048 de 2014



- 1. Z4_C2_5
- 2. Z4_C2_6
- 3. Z4_CN1_12
- 4. Z4_CN1_13
- 5. Z4_CN1_14
- 6. Z4_CN1_25
- 7. Z4_CN1_15
- 8. Z4_CN1_18
- 9. Z4_CN2_36
- 10. Z4_CN2_39
- 11. Z4_CN2_38
- 12. Z4_CN2_37
- 13. Z4_CN2_41
- 14. Z4_CN2_40
- 15. Z4_CN3_11
- 16. Z4_CN3_10
- 17. Z4_CN3_30
- 18. Z4_CN3_12
- 19. Z4_CN4_12
- 20. Z4_CN4_18
- 21. Z4_CN4_13
- 22. Z4_CN5_30
- 23. Z4_CN5_34
- 24. Z4_CN5_43
- 25. Z4_CN5_42
- 26. Z4_CN5_40
- 27. Z4_CN5_38
- 28. Z4_CN5_37
- 29. Z4_CN5_39
- 30. Z4_CN5_36
- 31. Z4_CN5_32
- 32. Z4_CN5_31
- 33. Z4_CN5_33
- 34. Z4_CN5_35
- 35. Z4_CN5_29
- 36. Z4_CN5_41
- 37. Z4_R_38
- 38. Z4_R_37
- 39. Z4_R_39
- 40. Z4_MI_17
- 41. Z4_MI_18
- 42. Z4_MI_19
- 43. Z4_DE_7
- 44. Z4_DE_1
- 45. Z4_API_45
- 46. Z4_API_46
- 47. Z4_API_47
- 48. Z4_API_41
- 49. Z4_API_43
- 50. Z4_API_44
- 51. Z4_API_63

Convecciones

- Conservación urbanística (C2)
- Consolidación Nivel 3 (CN3)
- Renovación (R)
- Áreas para la Preservación de Infraestructuras y del sistema público y colectivo (API)
- Consolidación Nivel 1 (CN1)
- Consolidación Nivel 4 (CN4)
- Mejoramiento Integral (MI)
- Desarrollo en suelo de expansión (DE)
- Consolidación Nivel 2 (CN2)
- Consolidación Nivel 5 (CN5)

Figura 27. Tratamientos según Acuerdo 048 de 2014 para la zona 4. Producción propia.

Tabla 2. Comparativo de los aprovechamientos en los polígonos de consolidación en los tres acuerdos

ACUERDO 062			ACUERDO 046			ACUERDO 048		
CONSOLIDACIÓN NIVEL 1			CONSOLIDACIÓN NIVEL 1			CONSOLIDACIÓN NIVEL 1		
POLÍGONO	I.C.	DENSIDAD	POLÍGONO	I.C.	DENSIDAD	POLÍGONO	I.C.	DENSIDAD
Z4_CN1_8	2,5		Z4_CN1_12	3,4	350	Z4_CN1_12	3,4	350
Z4_CN1_9	3 / 2,8		Z4_CN1_13	2,8	330	Z4_CN1_13	2,8	330
Z4_CN1_10	3,5		Z4_CN1_14	2,8	270	Z4_CN1_14	2,8	300
Z4_CN1_10A	2,8		Z4_CN1_15	2,5	250	Z4_CN1_15	2,5	250
Z4_CN1_11	3,5		Z4_CN1_16	3,4	350	Z4_CN1_18	2,6	290
Z4_CN1_12	3		Z4_CN1_17	2,7	300	Z4_CN1_24	2,6	300
Z4_CN1_13	2,5 / 3		Z4_CN1_18	2,6	290	Z4_CN1_25	3	290
Z4_CN1_14	2,5		Z4_CN1_19	1,6	230	Z4_CN1_27	3,1	330
						Z4_CN1_28	2,1	270
CONSOLIDACIÓN NIVEL 2			CONSOLIDACIÓN NIVEL 2			CONSOLIDACIÓN NIVEL 2		
POLÍGONO	I.C.		POLÍGONO	I.C. / ALTURA	DENSIDAD	POLÍGONO	I.C. / ALTURA A	DENSIDAD
Z4_CN2_31	3		Z4_CN2_37	3	290	Z4_CN2_36	2,1	250
Z4_CN2_32	2,5		Z4_CN2_38 A	2,1	290	Z4_CN2_38	3 pisos	120
Z4_CN2_33	3 pisos	100 viv/ha	Z4_CN2_38 B	2,1	270	Z4_CN2_37	2 pisos	100
			Z4_CN2_39	2 pisos	100	Z4_CN2_39	2,1	270
						Z4_CN2_40	3,1	300
						Z4_CN2_41	1,6	230
CONSOLIDACIÓN NIVEL 3			CONSOLIDACIÓN NIVEL 3			CONSOLIDACIÓN NIVEL 3		
POLÍGONO	I.C.		POLÍGONO	I.C. / ALTURA	DENSIDAD	POLÍGONO	I.C. / ALTURA A	DENSIDAD
Z4_CN3_13	3 pisos	100 viv/ha	Z4_CN3_10	2 pisos	100	Z4_CN3_10	2 pisos	100
Z4_CN3_14	3 pisos	100 viv/ha	Z4_CN3_11	2 pisos	100	Z4_CN3_11	3 pisos	120
			Z4_CN3_12	2 pisos	100	Z4_CN3_12	3 pisos	140
						Z4_CN3_30	2 pisos	100
						CONSOLIDACIÓN NIVEL 4		
						POLÍGONO	I.C. / ALTURA A	DENSIDAD
						Z4_CN4_12	variable 3*	270
						Z4_CN4_13	variable 1**	290
						Z4_CN4_18	variable 1**	290
						CONSOLIDACIÓN NIVEL 4		
						POLÍGONO	I.C. / ALTURA A	DENSIDAD
						Z4_CN5_29	2 pisos	100
						Z4_CN5_30	2,5	250

						Z4_CN5_31	2 pisos	100
						Z4_CN5_32	3 pisos	120
						Z4_CN5_33	1,7	200
						Z4_CN5_34	2	240
						Z4_CN5_35	5 pisos	100
						Z4_CN5_36	1,8	230
						Z4_CN5_37	5 pisos	200
						Z4_CN5_38	1,4	220
						Z4_CN5_39	2,1	250
						Z4_CN5_40	2,6	270
						Z4_CN5_41	2,5	240
						Z4_CN5_42	2,6	260
						Z4_CN5_43	3	280

Ligado a los polígonos, una modificación sustancial entre los tres acuerdos que es posible verificar en la zona 4 de Medellín está enmarcado en las obligaciones urbanísticas⁶¹, bajo el Acuerdo 062 los lotes de área inferior o igual a 2000 m² que estuvieran dentro de los polígonos de consolidación nivel 1 y 2 debían ceder para áreas verdes, recreacionales y equipamientos 4 m²⁶² por cada 100 m² construidos en cualquier uso, la obligación para construcción de equipamientos era de 1 m² por vivienda en proyectos residenciales o el 1% del área total construida en otros usos⁶³.

En el Acuerdo 046 las obligaciones tanto para cesión como para construcción fueron otorgadas dentro del Plan de Ordenamiento Territorial a cada polígono no a un tratamiento en general, además las obligaciones se diferencian entre vivienda y otros usos, para vivienda las obligaciones para cesión de suelos destinados a áreas verdes, recreacionales

⁶¹ En el artículo 15 de la ley 388 de 1997 se definen las normas urbanísticas y su alcance, entre las cuales están las normas urbanísticas generales, que según el numeral 2, son aquellas a través de las cuales se otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de los terrenos y a los constructores, las cuales se deben definir desde la norma, es decir, las especificaciones de las cesiones urbanísticas gratuitas, así como los parámetros y directrices para que sus propietarios compensen en dinero o en terreno.

⁶² En este Acuerdo se permitía la compensación en dinero de las obligaciones tanto en suelo a ceder como la construcción de equipamientos.

⁶³ Acuerdo 23 de 2000, Artículos 23 y 24.

y equipamientos se establecen unos rangos que están desde 2 m² hasta 5.6 m² por habitante por cada vivienda⁶⁴, para otros usos los metros cuadrados a ceder se definieron entre 5 m² y 20 m², como se puede observar es una diferencia importante entre los dos acuerdos, la obligación para construcción de equipamientos se determinó en 1 m² por vivienda (zonas 1, 2, 3, 4 y 6) y para otros usos el 1% del área total construida⁶⁵, conservando entonces la tendencia del acuerdo anterior.

En el Acuerdo 046 se hacen además modificaciones importantes en cuanto al procedimientos para la compensación de las obligaciones, la primera es que se permite que la compensación no sea pagada únicamente en dinero, sino que permite compensar en suelo, para lo cual si lo hace en sitio (en donde fue licenciada la construcción) debe garantizar que esta área cedida concrete el sistema de espacio público y equipamientos definido en el Plan de Ordenamiento o se permite compensar en inmuebles definidos en el plano de ámbitos de reparto, los cuales consolidan el espacio público y equipamientos, como parte de este instrumento se crean las zonas homogéneas geoeconómicas que permite determinar la equivalencia en dinero entre el lugar donde se genera la obligación y el lugar donde se paga.

En el Acuerdo 048 se consolidan las anteriores estrategias, primero se construye el mapa 12. *Sistema de Espacio Público de Esparcimiento y Encuentro Proyectado*, que define las áreas donde se debe consolidar la conformación del espacio público y de equipamientos, además se construyó el mapa de zonas homogéneas geoeconómicas por parte de la Subsecretaría de Catastro.

⁶⁴ Según la encuesta de calidad de vida vigente para ese momento el número promedio por habitantes por vivienda es de 3.94 personas y sobre esa base se calculaban las obligaciones urbanísticas.

⁶⁵ Esta obligación se pagará en dinero cuando la cuantía en forma individual no contribuya a la construcción de espacios representativos para la ciudad.

En cuanto a las obligaciones exigidas, para este Acuerdo los metros cuadrados de cesión para espacio público y equipamientos continúan en el rango de 2m² y 5m² por habitante por vivienda y la obligación para construcción de equipamientos continua la tendencia anterior, es decir, 1 m² por vivienda o para otros usos 1% de las áreas que se contabilizan en el área de construcción de la edificación, es decir que las obligaciones entre el Acuerdo 046 y 048 son consistentes para los polígonos de consolidación. La variación está en la cesión para para espacio público y equipamientos exigida a otros usos, ya que en el Acuerdo 046 el rango de metros a ceder estaba entre 5 m² y 20 m² y para el Acuerdo 048 ese rango está entre 5 m² y 10 m².

Tabla 3. Comparativo de metros cuadrados a ceder para espacio público de esparcimiento, encuentro y equipamiento básico en los tres acuerdos.

ACUERDO 062		ACUERDO 046			ACUERDO 048		
Área de cesión en suelo para áreas verdes, recreacionales y equipamientos		Cesión de suelo para espacio público de esparcimiento, encuentro y equipamiento básico			Cesión de suelo para espacio público de esparcimiento, encuentro y equipamiento básico		
M2 en suelo por cada 100 M2 construidos			m2 por habitante por vivienda	m2 por cada 100 m2 para otros usos		m2 por habitante por vivienda	m2 por cada 100 m2 para otros usos
CONSOLIDACIÓN NIVEL 1		CONSOLIDACIÓN NIVEL 1			CONSOLIDACIÓN NIVEL 1		
		POLÍGONO	VIVIENDA	OTROS USOS	POLÍGONO	VIVIENDA	OTROS USOS
		Z4_CN1_12	5,6	20	Z4_CN1_12	5	10
Lotes menores a 2000 m ²	4 m ² en cualquier uso	Z4_CN1_13	4	20	Z4_CN1_13	5	10
		Z4_CN1_14	5,6	20	Z4_CN1_14	4	7
Lotes mayores o iguales a 2000 m ²		Z4_CN1_15	5,6	20	Z4_CN1_15	5	10
Residencial	8 m ² / mínimo el 20% del A.N.	Z4_CN1_16	5,6	20	Z4_CN1_18	5	10
		Z4_CN1_17	4	10	Z4_CN1_24	5	10
Otros usos	4 m ² / mínimo el 10% del A.N.	Z4_CN1_18	5,6	20	Z4_CN1_25	4	7
		Z4_CN1_19	3	7	Z4_CN1_27	5	10
					Z4_CN1_28	3	7
CONSOLIDACIÓN NIVEL 2		CONSOLIDACIÓN NIVEL 2			CONSOLIDACIÓN NIVEL 2		
Lotes menores a 2000 m ²	4 m ² en cualquier uso	POLÍGONO	VIVIENDA	OTROS USOS	POLÍGONO	VIVIENDA	OTROS USOS
		Z4_CN2_37	4	10	Z4_CN2_36	4	7

Lotes mayores o iguales a 2000 m2		Z4_CN2_38 A	3	10	Z4_CN2_38	4	7
Residencial	8 m2 / mínimo el 20% del A.N.	Z4_CN2_38 B	3	10	Z4_CN2_37	3	7
		Z4_CN2_39	3	7	Z4_CN2_39	3	7
Otros usos	4 m2 / mínimo el 10% del A.N.				Z4_CN2_40	4	7
					Z4_CN2_41	3	7
CONSOLIDACIÓN NIVEL 3		CONSOLIDACIÓN NIVEL 3			CONSOLIDACIÓN NIVEL 3		
Lotes menores a 2000 m2	NO CEDE	POLÌGONO	VIVIEND A	OTROS USOS	POLÌGONO	VIVIEN DA	OTROS USOS
		Z4_CN3_10	-	-	Z4_CN3_10	2	5
Lotes mayores o iguales a 2000 m2		Z4_CN3_11	2	5	Z4_CN3_11	2	5
Residencial	8 m2 / mínimo el 20% del A.N.	Z4_CN3_12	2	5	Z4_CN3_12	2	5
					Z4_CN3_30	2	5
Otros usos	4 m2 / mínimo el 10% del A.N.	No se exigirán en edificaciones que generen tres o menos destinaciones, para vivienda o un local como máximo, siempre y cuando el predio no supere los 200 m ² de área construida.			CONSOLIDACIÓN NIVEL 4		
					POLÌGONO	VIVIEN DA	OTROS USOS
Z4_CN4_12	5				10		
Z4_CN4_13	4				7		
Se exigirá en el caso que las construcciones tengan 6 unidades de vivienda o más para el tratamiento de consolidación. Para otros usos es de acuerdo a la tabla					Z4_CN4_18	4	7
					CONSOLIDACIÓN NIVEL 5		
					POLÌGONO	VIVIEN DA	OTROS USOS
Se compensará en dinero en consolidación					Z4_CN5_29	3	7
					Z4_CN5_30	5	10
				Z4_CN5_31	3	7	
				Z4_CN5_32	3	7	
				Z4_CN5_33	4	7	
				Z4_CN5_34	4	7	
				Z4_CN5_35	3	7	
				Z4_CN5_36	3	7	
				Z4_CN5_37	4	7	
				Z4_CN5_38	4	7	
				Z4_CN5_39	4	7	
				Z4_CN5_40	4	7	
				Z4_CN5_41	5	10	
				Z4_CN5_42	4	7	
				Z4_CN5_43	4	7	
				No se exigirán en actuaciones urbanísticas destinadas al uso residencial, que se encuentren localizadas en estratos 1, 2 y 3, en cualquiera de los tratamientos urbanísticos definidos en este plan, siempre que no superen las cuatro (4) unidades			

Según la circular N° 202260000060 de 2022 el indicador promedio de número de habitantes por vivienda como resultado de la Encuesta de Calidad de Vida realizada en el año 2021 es de 3,25.

Tabla 4. Comparativo de metros cuadrados a construir para equipamientos en los tres acuerdos.

ACUERDO 062			ACUERDO 046			ACUERDO 048		
M2 para construcción de equipamientos en polígonos de consolidación 1, 2 y 3.			M2 para construcción de equipamientos en la Zona 4			M2 para construcción de equipamientos en la Zona 4		
	VIVIENDA	OTROS USOS		VIVIENDA	OTROS USOS		VIVIENDA	OTROS USOS
CONSOLIDACIÓN NIVEL 1			CONSOLIDACIÓN NIVEL 1			CONSOLIDACIÓN NIVEL 1 Z4		
m2	1 m2 por vivienda	1% del área total construida	m2	1 m2 por vivienda	1% del área total construida	m2	1 m2 por vivienda	1% del l. de construcción
CONSOLIDACIÓN NIVEL 2			CONSOLIDACIÓN NIVEL 2			CONSOLIDACIÓN NIVEL 2		
	VIVIENDA	OTROS USOS		VIVIENDA	OTROS USOS		VIVIENDA	OTROS USOS
m2	1 m2 por vivienda	1% del l. de construcción	m2	1 m2 por vivienda	1% del l. de construcción	m2	1 m2 por vivienda	1% del l. de construcción
CONSOLIDACIÓN NIVEL 3			CONSOLIDACIÓN NIVEL 3			CONSOLIDACIÓN NIVEL 3		
	VIVIENDA	OTROS USOS		VIVIENDA	OTROS USOS		VIVIENDA	OTROS USOS
m2	1 m2 por vivienda	1% del l. de construcción	m2	1 m2 por vivienda	1% del l. de construcción	m2	1 m2 por vivienda	1% del l. de construcción
Sin plan parcial. En predios de áreas menores a 2000 m2, no se cede. En áreas iguales o mayores a 2000 m2 se paga el equivalente en dinero. Con Plan Parcial, se define en el mismo si la compensación se hace en suelo o en dinero. Acuerdo 23 de 2000. Art. 24.			No se exigen las obligaciones urbanísticas en las edificaciones donde se genere máximo 3 unidades de vivienda o máximo 1 local Art. 322			CONSOLIDACIÓN NIVEL 4		
							VIVIENDA	OTROS USOS
						m2	1 m2 por vivienda	1% del l. de construcción
						CONSOLIDACIÓN NIVEL 5		
							VIVIENDA	OTROS USOS
						m2	1 m2 por vivienda	1% del l. de construcción
						No se exige obligación de construcción de equipamientos en actuaciones urbanísticas destinadas al uso residencial, que se encuentren localizadas en estratos 1, 2, y 3 en cualquiera de los tratamientos urbanísticos definidos en este Plan, siempre que no superen las 4 unidades de vivienda. Para usos diferentes a la vivienda, no se genera la obligación en estratos 1 y 2 que se desarrolle máximo 1 local de 50 m2. Art. 311		

Aplicación Normativa en las Manzanas Seleccionadas en la Zona 4 para la Investigación.

Con el fin de espacializar la evolución normativa en cuanto al ordenamiento territorial y con ello facilitar la interpretación de lo que se ha explicado a lo largo del capítulo, se hace un análisis en las manzanas seleccionadas para la investigación en donde se muestra cómo, de acuerdo con la norma⁶⁶, se ha modificado la capacidad de desarrollo de los lotes que las componen. Estas manzanas se encuentran en la zona 4, siendo tres por cada comuna, es decir, tres para la comuna 11 (Laureles – Estadio), tres para la comuna 12 (La América) y tres para la comuna 13 (San Javier).

Cada manzana pertenece a un barrio diferente, como criterio inicial que se usó para la selección, el otro criterio es que debían pertenecer a polígonos de consolidación N1, N2 o N3 de acuerdo a la clasificación del actual POT. De igual forma las manzanas debían estar ubicadas en zonas predominantemente residenciales, teniendo en cuenta que de acuerdo con estos últimos dos factores se facilita la comprensión sobre el desarrollo que se hace lote a lote en proyectos donde la vivienda es el uso principal, toda vez que es en este tipo de proyecto donde el ciudadano participa de forma más activa y no solo las constructoras e inmobiliarias, al aplicar estos tres criterios de selección se encuentra que las manzanas escogidas corresponden a cinco polígonos que a su vez están clasificados como nivel de consolidación 1 y 2.

La otra particularidad que se observa es que en la comuna 11 de las tres manzanas, dos tenían dos clasificaciones diferentes de uso general del suelo (es decir que en una

⁶⁶ Debido a que el registro fotográfico disponible está a partir del año 2013, para esta etapa se decide que el comparativo normativo se hará entre el Acuerdo 046 de 2006 y el Acuerdo 048 de 2014, es importante recalcar que el Acuerdo 046 de 2006 obedece a la revisión de mediano plazo del Acuerdo 062, por lo tanto, la norma estructural es continua para este Acuerdo.

misma manzana unos predios corresponden a alta mixtura y otros a baja mixtura) mientras que la tercera manzanas estaba clasificada en su totalidad con un único uso general (alta mixtura), esto contrasta con la situación de las manzanas de las comuna 12, donde dos de las manzanas se encuentra clasificadas con un único uso general del suelo (baja mixtura) y solo una tiene varias clasificaciones, en la comuna 13 a diferencia de las anteriores comunas las tres manzanas tienen mezcla de categorías generales del uso del suelo, esta situación contrasta radicalmente con la clasificación de uso general del Acuerdo 046, donde las nueve manzanas estaban clasificadas como residencial tipo 1, demostrando así el avance entre los dos acuerdos por comprender el desarrollo a escalas cada vez menores.

Otra de las características compartidas entre las manzanas es que los lotes que las conforman tienen entre áreas equiparables, permitiendo promediar un área de lote (222 m²) que sirve como base para el análisis de la aplicación normativa que se hace más adelante.

En entonces por los lineamientos enunciados y los primeros hallazgos que se considera que para el fin de la investigación las manzanas seleccionadas son finalmente las apropiadas para llevar a cabo el análisis tanto de la aplicación normativa de la norma general del plan de ordenamiento territorial en este primer capítulo, como el análisis normativo en contraste con el desarrollo espacial que se hace por parte del ciudadano que se propone para el tercer capítulo.

Tabla 5. Cuadro resumen de las manzanas seleccionadas para el análisis, se indica su tratamiento tanto en el Acuerdo 046 como en el Acuerdo 048, así como el código de cada una para la investigación.

COMUNA	Barrio	Tratamiento Acuerdo 046	Tratamiento Acuerdo 048	¿Cambio el tratamiento?		Código para la investigación
				SI	NO	
COMUNA 11	La Castellana	Z4_CN1_15	Z4_CN1_15		X	1110042
	Lorena	Z4_CN1_14	Z4_CN1_14		X	1111001
	Florida Nueva	Z4_CN1_14	Z4_CN1_14		X	1117024
COMUNA 12	Santa Teresita	Z4_CN1_15	Z4_CN1_15		X	1212020
	Santa Mónica	Z4_CN2_38B	Z4_CN2_36	X		1209011
	Calasanz	Z4_CN1_18	Z4_CN1_18		X	1202029
COMUNA 13	San Javier N° 2	Z4_CN2_38B	Z4_CN2_39	X		1308014
	San Javier N° 1	Z4_CN2_38B	Z4_CN2_38	X		1309010
	Los Alcázares	Z4_CN2_38B	Z4_CN2_39	X		1304006

Tabla 6. Cuadro resumen de las manzanas seleccionadas para el análisis, se indica el uso general del suelo para cada una, según cada Acuerdo.

Código para la investigación	Uso general del suelo Acuerdo 048			Uso general del suelo Acuerdo 046		
	Baja Mixtura	Media Mixtura	Alta Mixtura	Residencial T1	Residencial T2	Residencial T3
1110042	X		X*	X		
1111001			X*	X		
1117024	X		X**	X		
1212020	X			X		
1209011	X	X	X*	X		
1202029	X			X		
1308014	X	X	X*	X		
1309010	X	X	X*	X		
1304006	X	X		X		
	* Centralidades y corredores con alta mixtura					
	** Centralidades con predominancia económica					

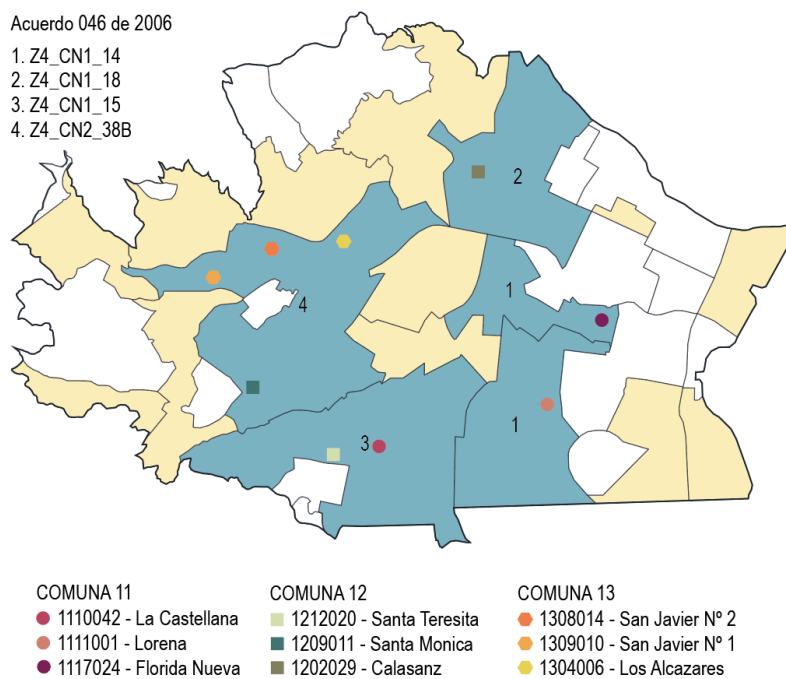


Figura 28. Polígonos en los cuales se encuentran ubicadas las manzanas seleccionadas en la investigación, según el Acuerdo 048 de 2014.

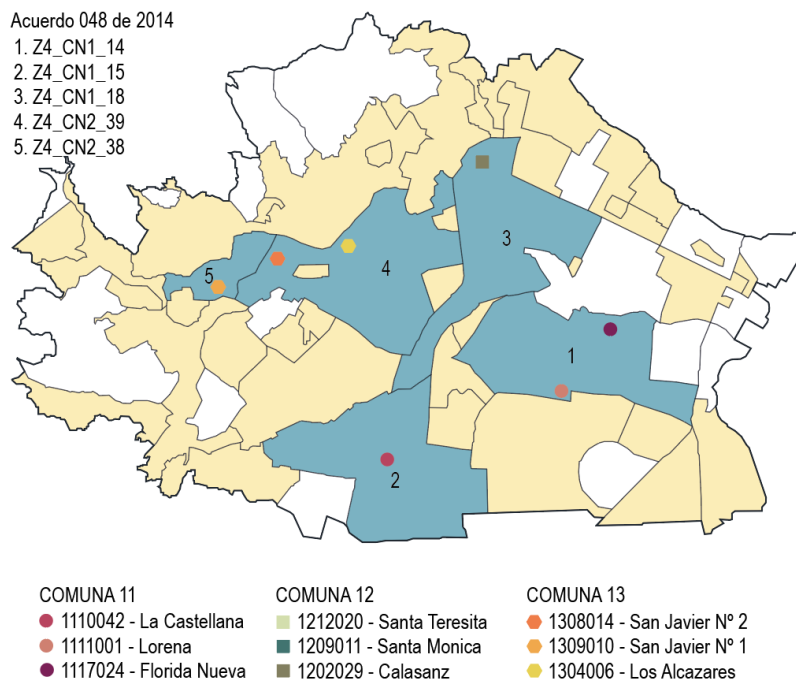
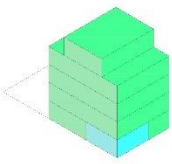
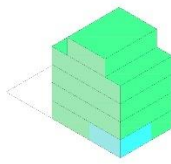
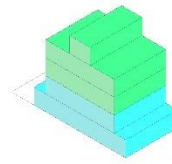
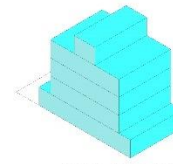
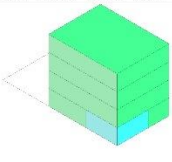
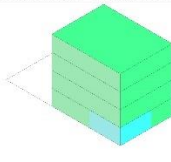
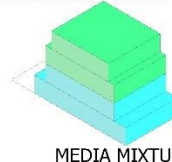
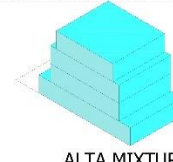
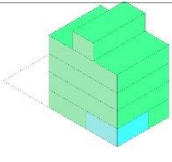
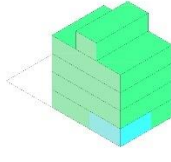
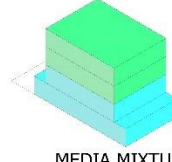
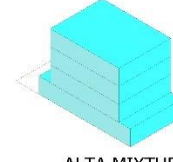
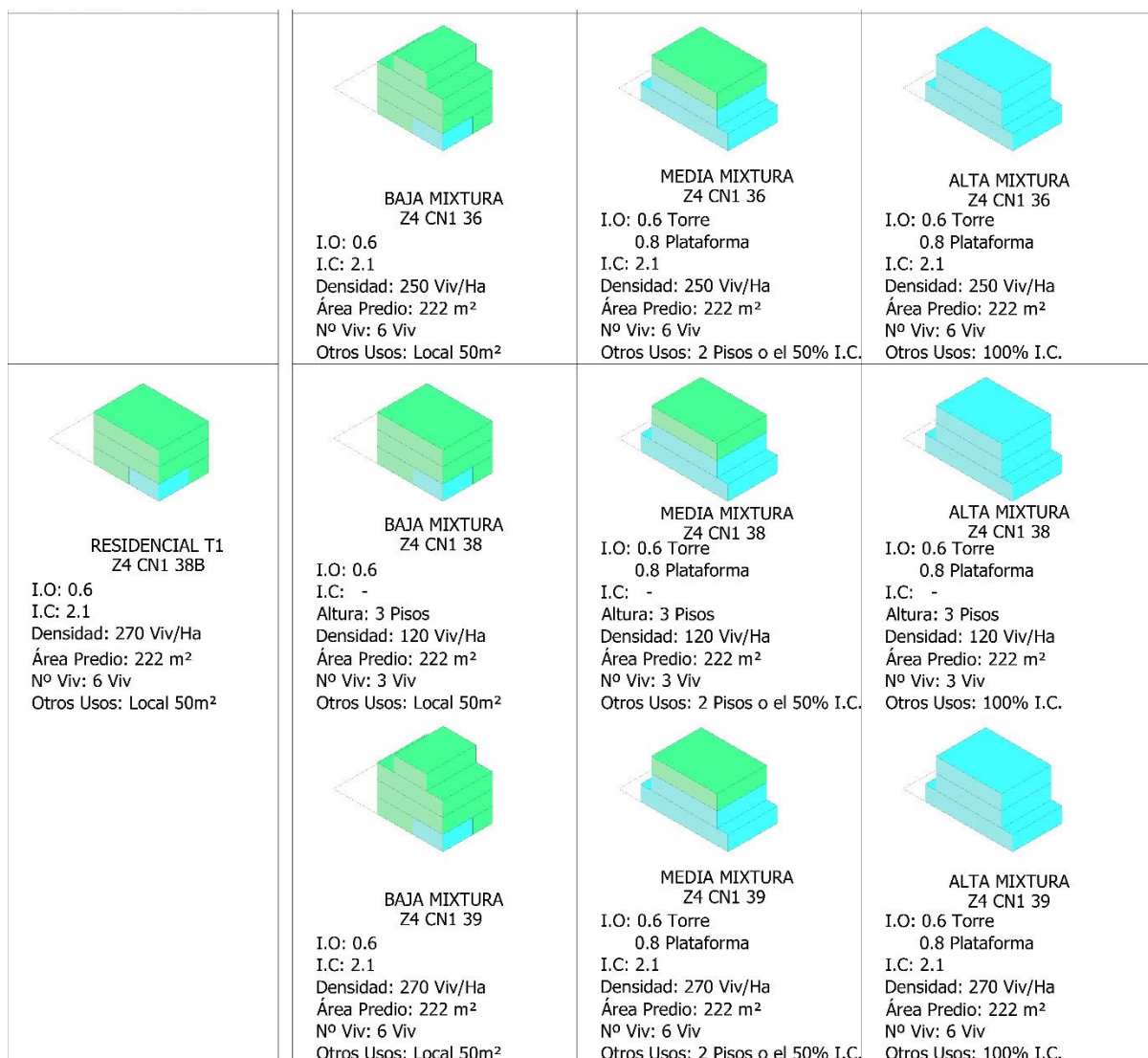


Figura 29. Polígonos en los cuales se encuentran ubicadas las manzanas seleccionadas en la investigación, según el Acuerdo 046 de 2006.

Como se observa en los gráficos, entre el Acuerdo 046 de 2006 y el Acuerdo 048 de 2014 las áreas que abarcan los polígonos se disminuyen, en los gráficos se resaltan específicamente los polígonos en los cuales están ubicadas las manzanas a analizar, al realizar el cruce en la tabla 4, se evidencian dos cosas, la primera, mientras que el uso general del suelo en el Acuerdo 046 de 2006 para las 9 manzanas es residencial tipo 1, en el Acuerdo 048 de 2014 las manzanas acogen varios usos, es decir dentro de ellas hay áreas categorizadas como alta media y baja mixtura, lo segundo que se evidencia es que de las 9 manzanas seleccionadas, 4 cambiaron de tratamiento con el Acuerdo 048.

ACUERDO 046		ACUERDO 048	
 <p>RESIDENCIAL T1 Z4 CN1 14</p> <p>I.O: 0.6 I.C: 2.8 Densidad: 270 Viv/Ha Área Predio: 222 m² Nº Viv: 6 Viv Otros Usos: Local 50m²</p>	 <p>BAJA MIXTURA Z4 CN1 14</p> <p>I.O: 0.6 I.C: 2.8 Densidad: 300 Viv/Ha Área Predio: 222 m² Nº Viv: 7 Viv Otros Usos: Local 50m²</p>	 <p>MEDIA MIXTURA Z4 CN1 14</p> <p>I.O: 0.6 Torre 0.8 Plataforma I.C: 2.8 Densidad: 300 Viv/Ha Área Predio: 222 m² Nº Viv: 7 Viv Otros Usos: 2 Pisos o el 50% I.C.</p>	 <p>ALTA MIXTURA Z4 CN1 14</p> <p>I.O: 0.6 Torre 0.8 Plataforma I.C: 2.8 Densidad: 300 Viv/Ha Área Predio: 222 m² Nº Viv: 7 Viv Otros Usos: 100% I.C.</p>
 <p>RESIDENCIAL T1 Z4 CN1 15</p> <p>I.O: 0.6 I.C: 2.5 Densidad: 250 Viv/Ha Área Predio: 222 m² Nº Viv: 6 Viv Otros Usos: Local 50m²</p>	 <p>BAJA MIXTURA Z4 CN1 15</p> <p>I.O: 0.6 I.C: 2.5 Densidad: 250 Viv/Ha Área Predio: 222 m² Nº Viv: 6 Viv Otros Usos: Local 50m²</p>	 <p>MEDIA MIXTURA Z4 CN1 15</p> <p>I.O: 0.6 Torre 0.8 Plataforma I.C: 2.5 Densidad: 250 Viv/Ha Área Predio: 222 m² Nº Viv: 6 Viv Otros Usos: 2 Pisos o el 50% I.C.</p>	 <p>ALTA MIXTURA Z4 CN1 15</p> <p>I.O: 0.6 Torre 0.8 Plataforma I.C: 2.5 Densidad: 250 Viv/Ha Área Predio: 222 m² Nº Viv: 6 Viv Otros Usos: 100% I.C.</p>
 <p>RESIDENCIAL T1 Z4 CN1 18</p> <p>I.O: 0.6 I.C: 2.6 Densidad: 290 Viv/Ha Área Predio: 222 m² Nº Viv: 7 Viv Otros Usos: Local 50m²</p>	 <p>BAJA MIXTURA Z4 CN1 18</p> <p>I.O: 0.6 I.C: 2.6 Densidad: 290 Viv/Ha Área Predio: 222 m² Nº Viv: 7 Viv Otros Usos: Local 50m²</p>	 <p>MEDIA MIXTURA Z4 CN1 18</p> <p>I.O: 0.6 Torre 0.8 Plataforma I.C: 2.6 Densidad: 290 Viv/Ha Área Predio: 222 m² Nº Viv: 7 Viv Otros Usos: 2 Pisos o el 50% I.C.</p>	 <p>ALTA MIXTURA Z4 CN1 18</p> <p>I.O: 0.6 Torre 0.8 Plataforma I.C: 2.6 Densidad: 290 Viv/Ha Área Predio: 222 m² Nº Viv: 7 Viv Otros Usos: 100% I.C.</p>



● Uso residencial ● Otros usos

Figura 30. Gráficos comparativos por polígonos para análisis de aprovechamientos tanto en el Acuerdo 46 como en el Acuerdo 48.

El anterior es un ejercicio que compila la aplicación normativa bajo el Acuerdo 046 y el Acuerdo 048 para los polígonos en los cuales se encuentran las manzanas

seleccionadas. El ejercicio se hace para un lote de 222 m²⁶⁷ para un proyecto multifamiliar⁶⁸, en el Acuerdo 046 la revisión se hace únicamente en residencial tipo 1, toda vez que como se ve anteriormente este uso de suelo es general para las nueve manzanas, mientras que en el Acuerdo 048 el análisis se hace en baja, media y alta mixtura, ya que las manzanas están compuestas por varios usos del suelo, lo anterior es importante revisarlo toda vez que cada uso permite mayor o menor porcentaje de mixtura al interior del desarrollo del lote así como un porcentaje de ocupación diferente en primer piso⁶⁹.

Es posible entonces decir que, la política de ordenamiento territorial son lineamientos normativos que además de responder a políticas ambientales y de desarrollo económico vela por mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, hacer un uso racional de los recursos y el territorio y propende por el desarrollo económico y social de las regiones, bajo esta descripción general es posible después del análisis realizados a los acuerdos de ordenamiento territorial de Medellín verificar como estos encajan perfectamente allí y como esos lineamientos se han aplicado específicamente en la zona 4, con el fin de obtener un desarrollo de estas comunas planificadamente donde se garanticen espacios comunes para la ciudad y la calidad ambiental, como son las zonas verdes y recreacionales y los equipamientos, así como el mejoramiento de la infraestructura de andenes, zonas verdes y la conformación de antejardines, para esto se han desarrollado herramientas de gestión y planificación que buscan consolidar estos espacios de ciudad que permiten consolidar las estrategias en pro de mejorar la calidad de vida de los habitantes.

⁶⁷ Al hacer una media del área de los lotes en las manzanas seleccionadas se obtiene que la media es de 222 m².

⁶⁸ Con el fin de revisar el modelo de ocupación propuesto con el número máximo de viviendas permitidas según la norma.

⁶⁹ Los índices de ocupación en el Acuerdo 048 de 2014 son:

Baja mixtura: 60% del área del lote en primer piso.

Media y Alta mixtura: 80% del área del lote en primer piso / otros pisos 60% del área del lote.

Se resalta que, para que esta política sea efectiva es importante retomar el concepto aportado por (Arias Moreira & Caballero Míguez, 2013), de fortaleza institucional, definiéndolas como aquellas virtudes institucionales, siendo especialmente importante la imparcialidad, las cuales legitiman las acciones institucionales y traduciéndose en confianza por parte del ciudadano, que se requiere para que este finalmente vea la norma como válida y se comprometa con su cumplimiento de forma cabal, aun entendiendo que en la búsqueda del bien general restrinja en alguna medida sus intereses particulares.

Cuando se revisan los tres acuerdos que ha tenido la ciudad se verifica que el ejercicio que se ha realizado en efecto ha buscado cumplir con la función principal del ordenamiento territorial pretendiendo ordenar los usos y actividades en el territorio a partir de la definición de un modelo de ocupación que se ha conservado a lo largo de las revisiones y ajustes del plan de ordenamiento territorial.

Es claro además, cómo a través de los tres acuerdos se han implementado diferentes instrumentos de gestión y planificación para consolidar dicho modelo de ocupación y restablecer los desequilibrios que en la concreción del mismo se generan en cuanto a cargas y beneficios, como se observa en el análisis que se hace en la zona 4, en el Acuerdo 062 se exigían unas obligaciones urbanísticas (cargas) más flexibles, pero que se fueron fortaleciendo en los Acuerdos 046 y 048, con el fin de consolidar espacio público efectivo y equipamientos, hecho que se evidencia en el análisis realizado en los tratamientos de consolidación nivel 1, 2 y 3 donde se facilita el desarrollo predio a predio y es posible observar cómo dichas obligaciones aumentaron en el Acuerdo 046 y como se moderaron para usos diferentes a la vivienda en el Acuerdo 048 pero siguieron consistentes para el uso residencial.

También este análisis permite evidenciar cómo desde la norma se ha hecho un esfuerzo por comprender las dinámicas que se dan en la ciudad cada vez de forma más detallada, pasando de una clasificación general que se hace en el Acuerdo 062, donde los polígonos además de ser pocos no tenían mayor relevancia, ya que algunas normas se determinaban por el tratamiento como el caso de las obligaciones, situación que se modifica en el Acuerdo 046 donde además de ampliarse los polígonos se introducen las tablas de aprovechamientos y obligaciones diferenciados por cada polígono, ejercicio que se complementa y amplía en el Acuerdo 048 donde el número de polígonos para la zona 4 de manera literal se duplica, esto se evidencia tanto en las tablas de análisis como en los mapas desarrollados, donde se evidencia que las clasificaciones por polígonos en el Acuerdo 048 es más desagregado que en el acuerdo anterior.

Sin embargo, cuando se hace la modelación de la norma en los polígonos seleccionados para la revisión en la zona 4 en cada una de las comunas, entre el Acuerdo 046 y el Acuerdo 048, se encuentra que, a pesar de ampliar las clasificaciones de los polígonos, no generó en sí un cambio contundente en los aprovechamientos o las obligaciones, los cambios en la conformación de los predios y las manzanas entre los dos Acuerdos está marcado es por el cambio de clasificación de uso general del suelo, que al reconocer de forma más detallada las actividades al interior de las manzanas y permitir varios niveles de mixtura (baja – media – alta) en una sola manzana permite mayor diversidad en el zócalo urbano y mezcla de usos diferente a la vivienda.

Por último y retomando la idea anterior al revisar los tres acuerdos tanto en su norma general como en la específica, es preciso concluir que estas normas de ordenamiento territorial en cada una de sus revisiones se han ido complejizando debido a su extensión y

la terminología altamente técnica, siendo compleja para su estudio y análisis por parte del ciudadano que finalmente es quien se debe comprometer con su cumplimiento.

3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Este capítulo tiene como finalidad dar cumplimiento al segundo objetivo específico de la investigación, mediante el cual se pretende identificar las estrategias a través de las cuales se ha aplicado el principio de participación ciudadana por parte del poder público distrital tanto en la construcción, adopción, divulgación, seguimiento y evaluación de las normas que componen el POT vigente en Medellín. Para lograrlo es necesario identificar el marco legal que garantiza la participación ciudadana en el proceso de construcción, adopción, divulgación, seguimiento y evaluación de la Política de Ocupación del Suelo en Colombia, específicamente en Medellín, iniciando con el reconocimiento de los documentos técnicos de soporte construidos para el último POT, Acuerdo 048 de 2014, además de otros documentos (Ver *Tabla 10. Documentos que se encuentran en el Portal del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, sobre el Acuerdo 048 de 2014*) los cuales respaldan dicho proceso y se encuentran publicados en el Portal del Distrito de CTi de Medellín⁷⁰, de forma complementaria se revisó el concepto del Consejo Territorial de Planeación sobre el proyecto del Acuerdo 048 de 2014, presentado ante el Concejo de Medellín, así como el pronunciamiento público por parte de la Veeduría Ciudadana.

El reconocimiento de esta información para este capítulo es importante, toda vez que, a lo largo de la investigación se ha insistido en lo necesario que es conocer la información de la que dispone el ciudadano para poder tomar sus decisiones cuando se vincula a los procesos de participación ciudadana, por lo tanto, la búsqueda se enmarca en el reconocimiento de este tipo de documentos oficiales que han sido entregados o son de libre acceso a la ciudadanía. Con el fin de contrastarlos con el marco normativo colombiano,

⁷⁰ <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=contenido/9261-Que-es-el-POT>

vigente durante el proceso de revisión y ajuste, adopción e implementación del POT local y revisar si está acorde con ello que se dicta en norma en cuanto a estos procesos o no.

Marco Normativo Colombiano para la Participación Ciudadana en los Planes de Ordenamiento Territorial

A partir de la Constitución Política de Colombia del año 1991, la participación ciudadana toma un papel relevante en el país, no solo en procesos clásicos, como es la votación por un candidato, sino en los procesos que pueden afectar directamente las condiciones de vida de los ciudadanos, para explicar este cambio en la concepción del estado, es preciso remitirse a la Sentencia No. T-406/92 de la Corte Constitucional de la República de Colombia,

1. Lo primero que debe ser advertido es que el término "social", ahora agregado a la clásica fórmula del Estado de Derecho, no debe ser entendido como una simple muletilla retórica que proporciona un elegante toque de filantropía a la idea tradicional del derecho y del Estado. Una larga historia de transformaciones institucionales en las principales democracias constitucionales del mundo, está presente para dar testimonio de la trascendencia de este concepto.

2. La incidencia del Estado social de derecho en la organización sociopolítica puede ser descrita esquemáticamente desde dos puntos de vista: cuantitativo y cualitativo. Lo primero suele tratarse bajo el tema del Estado bienestar (welfare State, stato del benessere, L'Etat Providence) y lo segundo bajo el tema de Estado constitucional democrático. La delimitación entre ambos conceptos no es tajante; cada uno de ellos hace alusión a un aspecto específico de un mismo asunto. Su complementariedad es evidente.

a. El estado bienestar surgió a principios de siglo en Europa como respuesta a las demandas sociales; el movimiento obrero europeo, las reivindicaciones populares provenientes de las Revoluciones Rusa y Mexicana y las innovaciones adoptadas durante la república de Weimar, la época del New Deal en los Estados Unidos, sirvieron para transformar el reducido Estado liberal en un complejo aparato político-administrativo jalonador de toda la dinámica social. Desde este punto de vista el Estado social puede ser definido como el Estado que garantiza estándares mínimos de salario, alimentación, salud, habitación, educación, asegurados para todos los ciudadanos bajo la idea de derecho y no simplemente de caridad (La H.L. Wilensky, 1975).

b. El Estado constitucional democrático ha sido la respuesta jurídico-política derivada de la actividad intervencionista del Estado. Dicha respuesta está fundada en nuevos valores-derechos consagrados por la segunda y tercera generación de derechos humanos y se manifiesta institucionalmente a través de la creación de mecanismos de democracia participativa, de control político y jurídico en el ejercicio del poder y sobre todo, a través de la consagración de un catálogo de principios y de derechos fundamentales que inspiran toda la interpretación y el funcionamiento de la organización política (Sentencia No. T-406/92, 1992).

En la anterior sentencia hay un esfuerzo importante por aclarar desde lo conceptual a que hace referencia un Estado Social de Derecho⁷¹, que implicaciones tiene para el Estado Colombiano esta transformación y como la misma es un camino que han transitado

⁷¹ Como se describe Colombia en el artículo 1 de la Constitución Política de 1991.

otros estados como consecuencia de las demandas sociales que tuvieron lugar a inicios del siglo XX. Dentro de esta nueva concepción del estado, la Corte Constitucional recalca la importancia de la creación de mecanismos participativos, como una de las características de la transformación institucional, esta idea es reforzada posteriormente en la Sentencia SU 747-98 en los siguientes términos:

Las transformaciones introducidas en este campo por el Constituyente de 1991 denotan su fuerte compromiso con la profundización de la democracia en el país. En efecto, la Carta de 1991 le asigna un valor fundamental a la democracia, tanto en sus aspectos procedimentales - tales como las elecciones, el control de los mandatarios, los mecanismos de participación, la división de poderes, la regulación de los partidos políticos, etc -, como en sus aspectos sustanciales - que se expresan en los derechos fundamentales y en los fines y obligaciones del Estado. (Sentencia SU-747/98, 1998).

Por lo tanto, la participación democrática no debe leerse únicamente como un sistema de tomas de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades, así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. (Sentencia No. C-180/94, 1994).

En consecuencia, con la Constitución Política de 1991 que establece un marco normativo colombiano para los diferentes mecanismos de participación ciudadana, los cuales fueron consagrados posteriormente en la Ley 134 de 1994, algunos de ellos son: el referendo, el plebiscito, la revocatoria de mandato, la consulta popular, el cabildo abierto, entre otros.

Frente a las decisiones de orden territorial, como es la disposición de usos del suelo, la definición de áreas urbanas y rurales, aprovechamientos y demás, los mecanismos de participación ciudadana que pueden ser usados para participar activamente son: la iniciativa popular⁷², la consulta popular⁷³, el cabildo abierto⁷⁴ y la veeduría ciudadana⁷⁵.

Posterior a esta ley, la Ley 388 de 1997 desarrollo el principio de participación ciudadana en el ordenamiento territorial, en la cual se retoman varios de estos mecanismos, como es en el artículo 4°.“participación democrática, en el cual disponen que la administración deben fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones [...] además de indicar que la participación ciudadana en el marco del ordenamiento territorial se puede ejercer mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas⁷⁶, el ejercicio

⁷² ARTÍCULO 2º. **Iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas.** La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=330>

⁷³ ARTÍCULO 8º. **Consulta popular.** La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=330>

⁷⁴ ARTÍCULO 9º. **Cabildo abierto.** El Cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=330>

⁷⁵ ARTÍCULO 100. **De las veedurías ciudadanas.** Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos. La vigilancia podrá ejercerse en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos de acuerdo con la constitución y la ley que reglamente el Artículo 270 de la Constitución Política.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=330>

⁷⁶ La Audiencia Pública (AP) es un espacio de participación ciudadana, propiciado por las Entidades u Organismos de la Administración Pública, donde personas naturales o jurídica y las organizaciones sociales se reúnen en un acto público para intercambiar información, explicaciones, evaluaciones y propuestas sobre aspectos relacionados con la formulación, ejecución y evaluación de políticas y programas a cargo de cada entidad, así como sobre el manejo de los recursos para cumplir con dichos programas. La Audiencia Pública tiene su base legal en los artículos 32 y 33 del Capítulo Octavo de la Ley 489 de 1998, sobre “Democratización y Control Social a la gestión pública”.

de la acción de cumplimiento⁷⁷, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas”.

Posteriormente en el artículo 22° de la misma ley, estipula que los municipios o distritos con el fin de organizar la participación comunal en lo referente al ordenamiento territorial, delimitaran los barrios o agrupaciones de barrios, reconocidos por sus habitantes como referentes, de igual forma para la zona rural, que en el caso de Medellín son las comunas para lo urbano y los corregimientos para el suelo rural. Lo anterior con el fin de que las agrupaciones cívicas debidamente reconocidas participen a través de mecanismos democráticos que aseguren la representatividad de los elegidos en los procesos de formulación y concertación de los planes de ordenamiento territorial, las cuales una vez adoptado el plan mantendrán su participación en casos como revisiones excepcionales, en la formulación y proposición de planes parciales y para ejercer las acciones de veeduría ciudadana que garanticen el cumplimiento o impidan la violación de las normas establecidas.

En el artículo 23°, se reglamenta la obligatoriedad de la formulación de los planes de ordenamiento territorial para las administraciones, además incorpora el diagnóstico de la situación urbana y rural como punto de partida para la formulación, adopción y ajuste de los planes.

[https://www.dane.gov.co/index.php/transparencia/138-espanol/831-ique-es-una-audiencia-publica-a-la-ciudadania#:~:text=La%20Audiencia%20P%C3%BAblica%20\(AP\)%20es.explicaciones%2C%20evaluaciones%20y%20propuestas%20sobre](https://www.dane.gov.co/index.php/transparencia/138-espanol/831-ique-es-una-audiencia-publica-a-la-ciudadania#:~:text=La%20Audiencia%20P%C3%BAblica%20(AP)%20es.explicaciones%2C%20evaluaciones%20y%20propuestas%20sobre)

⁷⁷ La acción de cumplimiento está desarrollada en la Ley 393 de 1997, con el fin de darle desarrollo al artículo 87 de la Constitución Política de 1991. En la Ley 388 de 1997 en el artículo 116. Procedimiento de la acción de cumplimiento, se define así: [...] toda persona, directamente o a través de un apoderado, podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo relacionado con la aplicación de los instrumentos previstos en la Ley 9ª de 1989 y la presente ley. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>

Finalmente, en el artículo 24°, se definen las instancias de concertación y consulta, en el cual además de delegar la responsabilidad en el *Alcalde* en cabeza de la oficina de planeación la formulación oportuna del proyecto y someterlo a consideración del *Concejo*, este artículo entrega las pautas y tiempos para la concertación del mismo, así como las instancias para presentarlo, definiendo que el proyecto del plan de ordenamiento debe ser puesto a consideración para los temas exclusivamente ambientales a las autoridades ambientales que tengan competencia en la jurisdicción del ente territorial, durante el mismo tiempo de la concertación ambiental se hará la concertación del plan de ordenamiento territorial con la *Junta Metropolitana*; una vez concertado el plan con la autoridad ambiental y la autoridad metropolitana será enviado al *Consejo Territorial de Planeación* quien debe entregar un concepto sobre el mismo y las recomendaciones que consideren pertinentes.

Durante el tiempo que es presentado el proyecto de acuerdo a las instancias anteriormente mencionadas la administración solicitará opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales, al igual hará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo las audiencias con las juntas administradoras locales, de igual forma expondrá los documentos básicos en sitios accesibles a los interesados. La administración tiene el deber de recoger las observaciones entregadas por las diferentes entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias, las cuales evaluará teniendo en cuenta la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan.

Tabla 7. Síntesis de las instancias para la concertación del Plan de Ordenamiento Territorial, según la Ley 388 de 1997. Producción propia.

INSTANCIAS DE CONCERTACIÓN Y CONSULTA – PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL		
Actor / Institución	Competencia	Plazo
Autoridad Ambiental En Medellín son 2, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y CORANTIOQUIA	Concertación de los asuntos exclusivamente ambientales que son determinantes en el	45 días, en caso de no lograr acuerdos sobre asuntos concretos, se deben radicar ante el Ministerio de

Etapa de concertación interinstitucional	Plan de Ordenamiento Territorial.	Ambiente, quien tienen 30 días máximo para dar respuesta
Junta Metropolitana – Medellín hace parte de un área metropolitana. Etapa de concertación interinstitucional	Revisión y concertación para que el Plan de Ordenamiento Territorial propuesto esté acorde con las directrices metropolitanas.	45 días (Es el mismo plazo otorgado para la concertación ambiental).
Consejo Territorial de Planeación. Etapa de participación democrática	Se somete a consideración el proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial para que se entregue concepto sobre el mismo y se formulen recomendaciones.	Solo se puede llevar a esta instancia una vez superada la concertación ambiental y con la junta metropolitana. El C.T.P. tiene máximo 30 días calendario para entregar el concepto y las recomendaciones.
Etapa de participación democrática		
Durante el tiempo de las concertaciones anteriores y la revisión por parte del C.T.P. la administración solicitará opiniones a gremios económicos y agremiaciones profesionales. Realizará convocatorias públicas para la discusión del Plan de Ordenamiento Territorial, incluyendo audiencias públicas con las Juntas de Acción Local (J.A.L.). Expondrá documentos básicos del Plan de Ordenamiento Territorial en sitios accesibles. Del ejercicio anterior recogerá recomendaciones y observaciones formuladas por la entidades gremiales, ecológicas, cívicas, y comunitarias; las cuales serán evaluadas de acuerdo a la factibilidad, conveniencia y concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial.		
Concejo de Medellín	Aprobación y adopción del Plan de Ordenamiento Territorial Observación: todas las modificaciones propuestas por el Concejo deben ser aprobadas por la administración en cabeza del Departamento Administrativo de Planeación.	Se radica el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial máximo en los 30 días posteriores a recibir el concepto del C.T.P. El Concejo tiene 60 días para adoptarlo o tomar una postura frente al documento presentado.
Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial ⁷⁸ De acuerdo con la Ley 388 de 1997, no está vinculado al proceso de aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial.	Seguimiento al Plan de Ordenamiento Territorial Proponer ajustes y revisiones al Plan de Ordenamiento Territorial cuando sea el caso.	No hay plazo contemplado – por ser un ejercicio de seguimiento se toma como la vigencia del POT, que son 3 periodos de alcalde.

⁷⁸ El Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, debe ser constituido en municipios o distritos de más de 30 mil habitantes; lo conforman funcionarios de la administración, representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas al desarrollo urbano (pueden ser integrantes del Consejo Territorial de Planeación), también hacen parte de este consejo los curadores urbanos. Lo anterior de acuerdo a lo reglamentado en la Ley 388 de 1997, artículo 29. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>

En este mismo artículo se define que los espacios y mecanismos de publicidad y difusión serán definidos por la administración. Ya surtido estos procesos, el *Alcalde* podrá presentarlo a consideración al *Concejo Municipal o Distrital* para su estudio, discusión y adopción.

El proceso de seguimiento y evaluación inicialmente fue reglamentado en el Decreto 879 de 1998 en el artículo 27°, indicando que la evaluación y seguimiento del plan de ordenamiento territorial se hará de manera permanente a lo largo de la vigencia del plan, con participación de todas las partes interesadas, especialmente del *Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial*, este decreto fue derogado por el Decreto 1077 de 2015, el cual incorporó estos elementos, reforzando en su contenido que el proceso seguimiento y evaluación es permanente y se desarrolla paralelamente a la etapa de implementación del plan, que es durante toda la vigencia del mismo con la participación del *Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial*, especificando que el seguimiento se hace a partir de la recolección y análisis continua de información para realizar mediciones anuales del avance y ejecución de planes y proyectos, así como la implementación del de las normas urbanísticas consolidación del modelo de ocupación (Ministerio de vivienda, ciudad y territorio, 2015), con base en esto se debe presentar la evaluación, donde se tenga en cuenta aquello que fue de difícil ejecución para su revisión.

Es en este decreto donde se establece que al final de cada periodo de la administración se debe presentar un informe al *Concejo* en cuanto a la ejecución del POT, de igual forma toma importancia el expediente urbano como base para presentar los reportes anuales de seguimiento y evaluación, información que a su vez debe ser reportada por la Secretaría de Planeación en un sitio web para su divulgación.

Finalmente, lo que se pretende en esta investigación a través de la reconstrucción del marco normativo nacional para los procesos de participación ciudadana en el marco del ordenamiento territorial es, en primer lugar, comprender que es lo que manda la norma y, en segundo lugar, comprender el objetivo que se persigue con ello, que de acuerdo con el artículo 4° de la ley 388 de 1997 es:

Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2° de la presente Ley.
(Congreso de Colombia, 1997).

Con base en lo anterior, se puede afirmar que desde el poder público se reconoce en los procesos de participación ciudadana el camino para construir consensos con los ciudadanos, que se reflejan en políticas públicas eficientes, en donde tanto el ciudadano como la administración distrital, para el caso particular de Medellín, cumplen los objetivos trazados en el Plan de Ordenamiento Territorial en pro del bien general.

Procesos de Participación Ciudadana en el Marco del Acuerdo 048 de 2014 – Medellín.

El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín⁷⁹, antes Municipio de Medellín, en el año 2017 adopta el Acuerdo 28 de 2017⁸⁰, en el cual se

⁷⁹ A partir del 28 de junio de 2022 se adopta el nombre Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, en el marco del cambio de naturaleza jurídica del ente territorial en el paso de municipio a distrito, tras aprobación del honorable Congreso de la República.

⁸⁰ Anterior a este acuerdo, estaba vigente el Acuerdo Municipal N° 43 de 2007, el cual estaba enfocado principalmente en las instancias de planeación y en la definición de lineamientos para la construcción de planes de desarrollo y los planes de desarrollo local. No había referencias directas a los procesos del Plan de Ordenamiento Territorial.

modifica el sistema municipal de planeación y se vincula este sistema a todos los instrumentos de planeación en los cuales debe hacer participación por parte de la ciudadanía, incluyendo entonces el POT. Por lo tanto, para los procesos de Ordenamiento Territorial anteriores a esta fecha, en los cuales está el Acuerdo 048 de 2014, no había un marco municipal para la participación ciudadana, por tal motivo y como se constata en los documentos de apoyo dichos procesos se apoyan y se realizan de acuerdo con la normativa nacional, especialmente la Ley 388 de 1997.

Este marco normativo nacional, es consistente con el enunciado en los Documentos Técnicos de Soporte del POT vigente, ejemplo de ello, es que en el DTS⁸¹ Formulación 4B⁸² cuando se enuncian el marco normativo para la formulación de instrumentos de planificación de segundo y tercer nivel (como son los macroproyectos y los planes parciales) se dirigen al artículo N° 23 de la Constitución Política de Colombia, así como a los artículos 4 y 22 de la Ley de 388 de 1997, de igual forma en el DTS de la memoria justificativa cuando se presenta el marco normativo para las revisiones ordinarias de los planes de ordenamiento territorial se remite al artículo 22 de la Ley 388 de 1997 y para los mecanismos de participación comunal se remite al artículo 25 de la misma norma.

Al revisar el DTS de metodología para la revisión, se encuentra el título “*metodología estrategia participativa, pedagógica y comunicacional*” en la cual se hace referencia a los artículos 22, 24 y 25 de la Ley 388 de 1997 como el marco normativo y además define que la estrategia participativa se determina a partir de los fundamentos de buen gobierno y sociedad participante del Plan de Desarrollo “*Medellín un hogar para la vida*”, es decir que para ese momento no había un marco normativo que reglamentara los procesos de

⁸¹ DTS: Documento Técnico de Soporte

⁸² <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=contenido/9261-Que-es-el-POT>

participación ciudadana en el marco del ordenamiento territorial a nivel municipal, tal y como se describe inicialmente.

En cuanto a los procesos de evaluación y seguimiento, en el DTS 4B de la formulación, se construye el capítulo *Sistema Participativo e Institucional SSEPOT*⁸³, en el cual se fija como marco normativo el Decreto 879 de 1997, el cual reglamenta las disposiciones referentes al Ordenamiento Territorial Municipal y Distrital, específicamente la evaluación y seguimiento⁸⁴ en el artículo 27. Cabe la pena resaltar que al estudiar la revisión de mediano plazo del Plan de Ordenamiento Territorial actual⁸⁵, en los antecedentes se admite que, para los Acuerdos aprobados tanto en el año 2006 como en el año 2014, los documentos de seguimiento y evaluación se hicieron en el momento de las revisiones, por lo tanto, no se cumplió plenamente la etapa contemplada como permanente desde la Ley (Departamento Administrativo y de Planeación de Medellín, 2022).

En conclusión, el marco normativo encontrado en los documentos que soportan el actual Plan de Ordenamiento Territorial, Acuerdo 48 de 2014, es consistente con la revisión realizada del marco nacional para los procesos de participación ciudadana en el ordenamiento territorial.

Una vez clarificado el marco normativo en los documentos revisados, la búsqueda se centra en la identificación de la metodología construida y empleada para la revisión del Acuerdo 046 de 2006 y la formulación y aprobación del Acuerdo 048 de 2014, para lo cual

⁸³ Sistema de Seguimiento y Evaluación al Plan de Ordenamiento Territorial.

⁸⁴ La cual se desarrolla de manera permanente a lo largo de la vigencia del plan de ordenamiento territorial con la participación de todas las partes interesadas y en especial del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial a quien se hace referencia en el artículo 31 del Decreto 879 de 1998.

⁸⁵ En este documento se referencia como marco actual para las etapas de seguimiento y evaluación el Decreto 1232 de 2020 Art. 2.2.2.1.2.1.5. donde además de indicar la forma es que se desarrolla el seguimiento y evaluación, en los párrafos determina que anualmente se debe entregar un informe de ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial y al final de cada periodo constitucional de alcalde debe consolidar un informe que consolide los resultados de seguimiento al plan.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142020>

el DTS Tomo 2 – Metodología, en el capítulo “*Metodología estrategia participativa, pedagógica y comunicacional*”⁸⁶ se describe cómo será el proceso, iniciando por la dependencia que es responsable, en este caso, el Departamento Administrativo de Planeación, la cual tiene la responsabilidad de construir una estrategia participativa, pedagógica y comunicacional para la revisión del POT, reconociendo la importancia de vincular los Planes de Desarrollo Local (PDL), es decir, por parte del Departamento Administrativo de Planeación se construyó la propuesta para el diagnóstico, la formulación y adopción del POT, vinculada a la participación de los líderes de los procesos de planeación participativa y a la ciudadanía en general.

En otro capítulo del mismo DTS, se define la metodología, en la cual se propone que, para cumplir con la estrategia y los objetivos, la Subdirección de Planeación Social y Económica del DAP debe contar tanto con el equipo técnico de la Subdirección de Planeación Territorial, así como con equipos expertos que acompañen las discusiones de ciudad en el territorio, la cuales aportan a la construcción del pacto de ciudad, es decir el Acuerdo 048 de 2014.

Lo anterior es además consistente con las presentaciones puestas a disposición de la ciudadanía, como la presentación de la metodología para la revisión y ajuste del POT realizada por el DAP en septiembre 2013 de cara a los conversatorios realizados con las JAL, en la cual definen que en el proceso de participación:

La administración municipal solicitará opiniones a los gremios económicos, agremiaciones profesionales y academia. realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, las

⁸⁶ Página 160 – 171.

distintas instancias cívicas y comunitarias del municipio. Igualmente pondrán en marcha los mecanismos de participación comunal previstos en la Ley.
(Departamento Administrativo de Planeación, 2013, pág. 9)

Siendo parte de los insumos para la revisión los planes de desarrollo local⁸⁷ (Departamento Administrativo de Planeación, 2013, pág. 20), además en esta presentación se describe como sería la estrategia de participativa, pedagógica y comunicacional a partir de cinco momentos⁸⁸ siendo el momento 0 enmarcado en los Planes de Desarrollo Local.

En otra presentación realizada para dar a conocer la estrategia pedagógica, participativa y comunicacional se definen dos momentos previos de cara a la revisión del Plan de Ordenamiento, el primero, ubicado temporalmente entre octubre de 2012 y marzo de 2013, el cual pretendía articular los procesos de los PDL a la revisión del POT, para lo cual en ese momento no se contaba con una metodología o protocolo que diera los parámetros que permitiera de cara a las rutas territoriales de los PDL iniciar las discusiones de seguimiento y evaluación del POT, el segundo momento está ubicado temporalmente entre julio y septiembre de 2013, en el cual a partir de foros, talleres, recorridos, encuentros y socializaciones se iniciarían las discusiones del modelo de ciudad y los efectos colaterales del mismo. (Departamento Administrativo de Planeación, 2013, pág. 4), la finalidad de los dos momentos es entregar dos productos, el primero un documento con los focos de

⁸⁷ Los otros insumos declarados para la revisión son: Planes de desarrollo corregimental PEOC, propuesta comité intergremial, estudios e indicadores levantados en el OSMI, solicitudes por parte de la comunidad (pertinencia analizada previamente).

⁸⁸ Momento 0 - alistamiento, recorridos, talleres y reflexiones en el marco de los PDL - Producto: Documento síntesis

Momento 1 - Acercamiento pedagógico, participativo, deliberativo sobre el documento de seguimiento y evaluación POT - Producto: Documento soporte

Momento 2 - Propuesta de formulación - construcción de acuerdos con la sociedad - Producto: Documento con focos de revisión y memoria justificativa

Momento 3 - divulgación y socialización colectiva

No se enuncia un producto compilatorio

Momento 4 - Aprobación - reunión de evaluación del proceso participativo para hacer verificación de los indicadores y continuar desde el DAP haciendo pedagogía del POT.

revisión y otro documento que consolide los efectos colaterales y la revisión del modelo por las comunas y corregimientos⁸⁹.

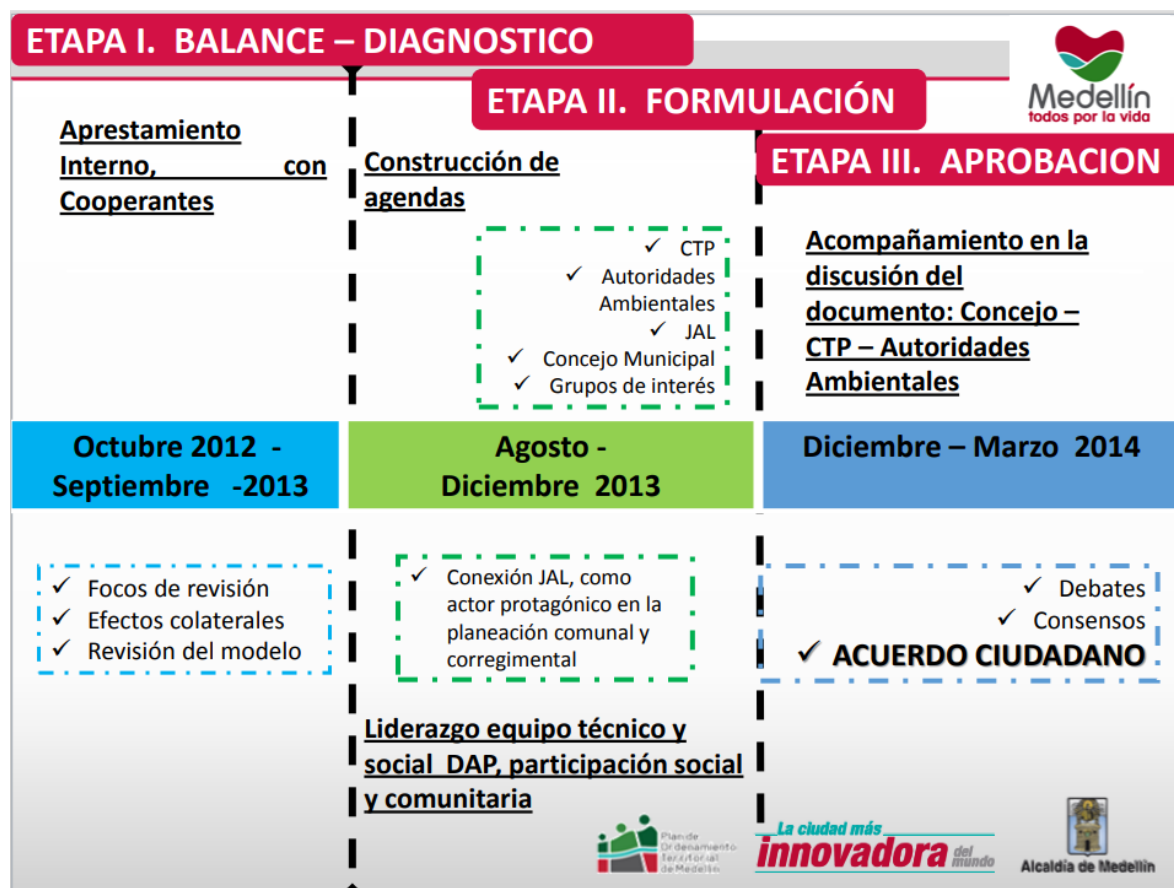


Figura 31. Fases de la metodología para la formulación y adopción del Acuerdo 048 de 2014. Fuente: (Departamento Administrativo de Planeación, 2013, pág. 19).

A partir de la imagen anterior, tomada de la presentación en mención, se puede verificar entonces que tanto el proceso de balance y diagnóstico (fase I), como la etapa de formulación (fase II), tienen como referencia ciudadana para los procesos participativos las Juntas de Acción Local⁹⁰ (JAL), reconociéndose las JAL como un actor protagónico en la

⁸⁹ Estos productos no están dentro de los anexos de los Documentos Técnicos de Soporte.

⁹⁰ ¿Qué son las JAL? “Son Una instancia de representación de la comunidad, cuya tarea es propender por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y por establecer unas relaciones entre el gobierno local y la sociedad civil, que surgen del marco de la descentralización, como escenario para la relación inmediata entre el gobernante municipal y los ciudadanos” GONZALEZ, Esperanza. ¿Manual? sobre participación y

planeación comunal y corregimental, finalmente este documento cierra con la presentación de la estrategia comunicacional, que está construida a partir de cuatro ejes, el eje informativo, de cara a entregar información a los medios de comunicación, el eje corporativo, el cual se ocupada de eventos de ciudad y construcción de piezas institucionales entorno al ordenamiento territorial, el eje organizacional, enfocado en la comunicación sobre el POT al interior de la administración distrital y el eje de movilidad social, el cual estaba dirigido a las actividades masivas en el territorio de cara a los ciudadanos, de estos cuatro ejes al único que en esta presentación no le relacionan avance es al último.

Finalmente, la revisión de la tercera presentación que está disponible sobre la metodología y generalidades para la revisión y ajuste del POT, permite en primer lugar verificar el equipo que lideró cada uno de los componentes del POT⁹¹, entre los cuales está la Magister María Eugenia Gallego, con las estrategias pedagógica, participativa y comunicacional, siendo congruente con la información recopilada anteriormente, la otra información de valor que contiene esta presentación es que da a conocer quiénes son los integrantes del comité asesor del POT⁹², que si se analiza la estructura presentada en la próxima imagen se comprende la importancia de este comité en el proceso, toda vez que era dicho comité quien tenía la comunicación con el Alcalde y el Consejo de Gobierno y entregaban las directrices a la dirección general del POT (el Director del Departamento

organización para gestión local. Ediciones Foro nacional por Colombia. Bogotá: febrero de 1996. Pág.24 Citado en (Departamento Administrativo de Planeación , 2013).

⁹¹ Metodología y generalidades de la Revisión del POT – subdirector de planeación territorial y estratégica de ciudad, Juan Manuel Patiño.

Diagnostico – focos de revisión – Juan Carlos García Bocanegra.

Conclusiones del Consejo Asesor – Líder de la unidad de Planificación Territorial – Jaime Humberto Pizarro.

Estrategias pedagógica, participativa y comunicacional – María Eugenia Gallego U.

Áreas de Intervención Estratégica de Ciudad - Giovanna Vittoria Spera V.

⁹² Esta instancia no está contemplada en el esquema para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, sin embargo, el alcalde tiene la competencia de conformarlo con el fin de asesorarlo en la tarea emprendida alrededor del Ordenamiento Territorial.

Administrativo de Planeación, Jorge Pérez) y a la coordinación general del POT (ejercida por el subdirector de planeación territorial y estratégica de ciudad Juan Manuel Patiño). Este comité entre su composición contaba con dos invitados permanentes, que pertenecían a la mesa directiva del Consejo Territorial de Planeación, CTP⁹³, que desde un punto de vista esta decisión buscaba dar garantías en cuanto a la participación representativa de los gremios y asociaciones que conforman el CTP.

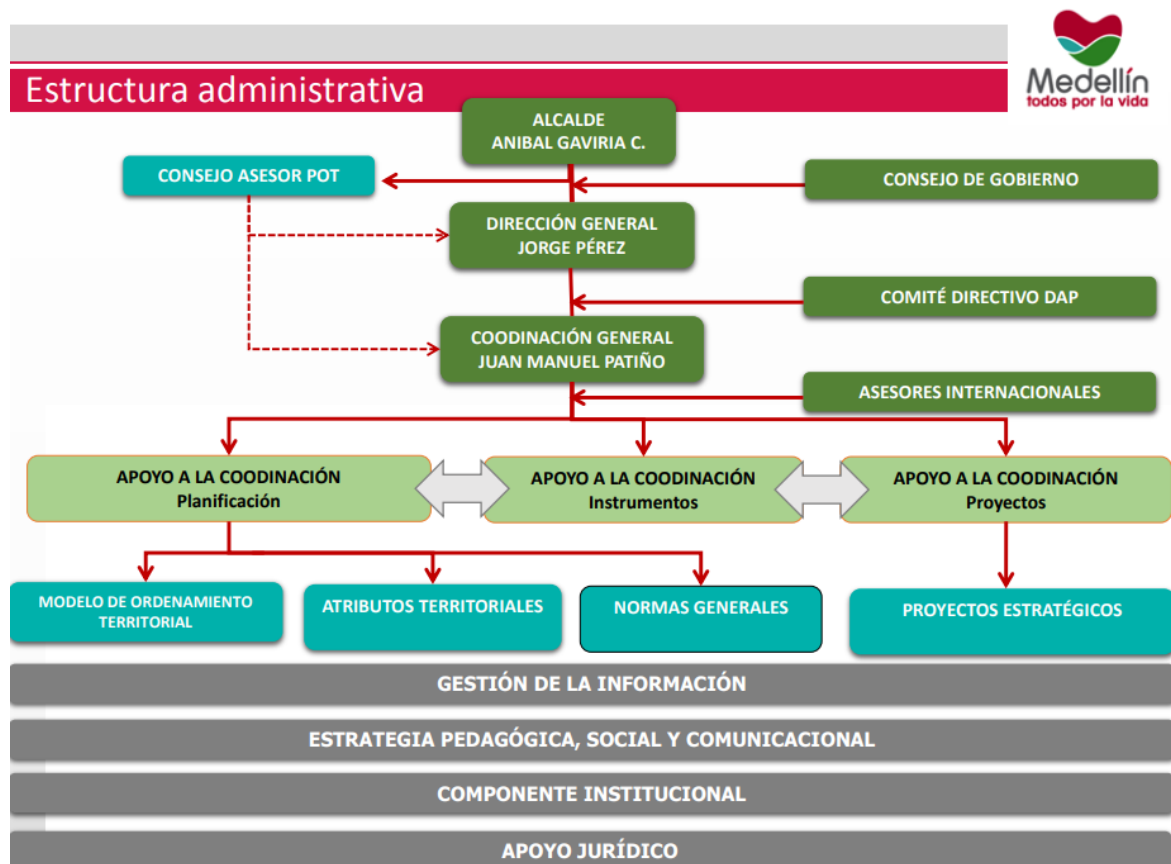


Figura 32. Estructura Administrativa para la revisión, formulación y adopción del Acuerdo 048 de 2014. Fuente (Departamento Administrativo de Planeación, 2013, pág. 23)

⁹³ El Consejo Territorial de Planeación de acuerdo con la Ley 152 de 1994 es definido en cuanto a su composición por el Concejo Municipal o Distrital, para el caso de Medellín, está definido en el Artículo 24 del Acuerdo 28 de 2017.

En la búsqueda de documentos que soporten el proceso participativo del Acuerdo 048 de 2014 se encuentra que por parte del Concejo de Medellín se compartió una presentación que entrega los resultados de la estrategia de participación, comunicación y concertación⁹⁴, la cual fue realizada por el Departamento Administrativo de Planeación con fecha del 04 de septiembre de 2014 (momento de la discusión del documento propuesto para el POT ante el Concejo). En esta presentación se inicia mostrando la etapa de aprestamiento a partir de los cinco momentos que se indicaron en las presentaciones anteriores, así como los proyectos de inversión y los valores por cada una de las zonas⁹⁵, además se comparte la propuesta de indicadores del proceso de participación, la cual es consistente con la aportada en el DTS – metodología⁹⁶, posteriormente en la presentación se entregan indicadores en cuanto a los procesos de participación, como son: número de participantes en la etapa de aprestamiento por zonas y comunas⁹⁷, el número de propuestas por zonas y corregimientos⁹⁸ y otros indicadores relacionados ya en las otras presentaciones.

⁹⁴ <https://es.slideshare.net/ConcejoMDE/participacin-en-el-pot>

⁹⁵ *Figura 75. Inversión por comunas y corregimientos. Fuente (Departamento Administrativo de Planeación, 2014, pág. 08)*

⁹⁶ *Figura 76 Indicadores del proceso de participación. Fuente (Departamento Administrativo de Planeación, 2014, pág. 10).*

⁹⁷ *Figura 77. Participantes en el momento de aprestamiento. Fuente (Departamento Administrativo de Planeación, 2014, pág. 10).*

⁹⁸ *Figura 78. Propuestas por zona y corregimientos al POT. Fuente (Departamento Administrativo de Planeación, 2014, pág. 12).*

En el componente institucional relacionado en la presentación, se entregan los actores identificados⁹⁹ así como, el indicador de los eventos realizados¹⁰⁰, este documento, además, aporta indicadores presentados en el momento de aprestamiento (a partir de los recorridos territoriales que se hacen desde la Subdirección de Planeación Social y Económica en el marco de la planeación del desarrollo local). De igual forma se entrega el resultado del total de los ediles participantes, que, como se puede ver en la gráfica a continuación, solo se registra la participación de 41 ediles que representan el 29% del total de ediles para ese momento, lo que significa que el 71% de los ediles no participaron en las jornadas de socialización del plan de ordenamiento territorial.

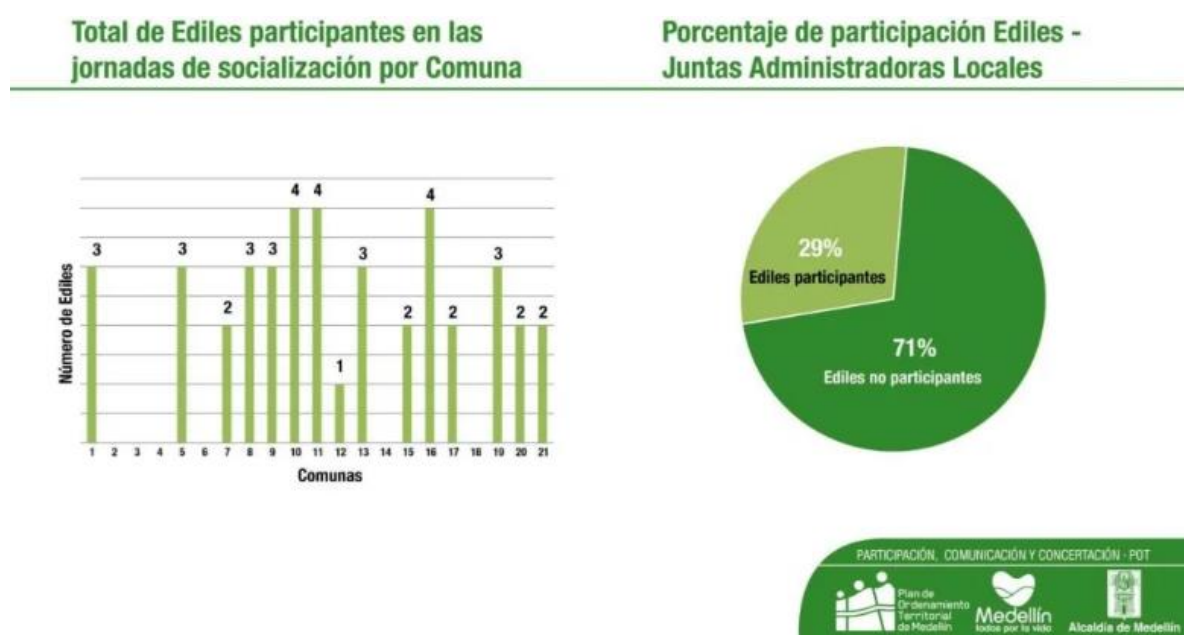


Figura 33. Participación de los ediles en las jornadas de socialización del Acuerdo 048 de 2014. Fuente (Departamento Administrativo de Planeación, 2014, pág. 22)

⁹⁹Figura 79. Actores clave en el proceso de revisión, formulación y adopción del POT. Fuente . (Departamento Administrativo de Planeación, 2014, pág. 17)

¹⁰⁰Figura 80. Número de eventos realizados con actores institucionales. Fuente (Departamento Administrativo de Planeación, 2014, pág. 20).

Se resalta esta información debido a que como se informa constantemente en los documentos consultados, la estrategia de pedagogía, participación y comunicacional en gran medida estaba basada a partir de las JAL, que están conformadas por los ediles y si estos finalmente no se vincularon al proceso, deja grandes vacíos en cuanto a la participación de la ciudadanía en el proceso de revisión, construcción y adopción del POT.

Este documento presentado ante el Concejo entrega de igual forma una propuesta de sistema de gestión participativa, que deberá ser adoptada posteriormente a la adopción del Acuerdo 048 de 2014, que, de acuerdo con indagaciones en el Departamento Administrativo de Planeación, aún no ha sido adoptado.

V. Sistema de gestión participativa (propuesta):

PROGRAMAS	PROYECTOS	ACTORES ESTRATÉGICOS
Cultura Ciudadana	El aprender haciendo nuestra ciudad.	<ul style="list-style-type: none"> - Dependencias Alcaldía: - DAP - Cultura Ciudadana - Educación - Participación Ciudadana - Universidades - Organizaciones culturales, sociales, comunitarias.
Comunicación Pública	Ciudad Comunicada.	<ul style="list-style-type: none"> - Dependencias Alcaldía: - Secretaría Comunicación - DAP – subdirección Social y Económica - Universidades – grupos de investigación - Medios de comunicación formales y alternativos
La corresponsabilidad en la construcción de lo público	<p><u>Entre Todos: Un Pacto Ciudadano.</u></p> <p>Control Social: Las veedurías ciudadanas como espacios de deliberación y aporte al desarrollo de la ciudad.</p> <p>Banco de Buenas Prácticas - Observatorio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Representatividad dependencias Administración Municipal - Concejo Municipal/ Comité Municipal Ordenamiento Territorial. - Personería - Representatividad actores: privados, sociales y comunitarios. - Consejo Territorial de Planeación. - Instancias de Participación validadas y legitimadas por la ley Colombiana.
Fortalecimiento para la gestión del desarrollo	La formación continua determinante para el cambio	<ul style="list-style-type: none"> - Dependencias Alcaldía: - DAP - Cultura Ciudadana - Educación - Participación Ciudadana - Universidades, centros de investigación - Organizaciones culturales, sociales, comunitarias.

PLAN = GESTIÓN PARTICIPATIVA APROPIACIÓN DEL POT



Figura 34. Sistema de gestión participativa en el marco del POT. Fuente: (Departamento Administrativo de Planeación, 2014, pág. 27)

Esta presentación finaliza entregando los resultados de la estrategia comunicacional, donde se da cuenta del componente de movilización ciudadana, del cual anteriormente no había sido reportado avance, con un total de 12 programas desarrollados,

entre los que se contabiliza el Foro Urbano Mundial realizado en la ciudad en el año 2014, el total de participantes en estas actividades fue 54.502 entre los años 2011 - 2014¹⁰¹, así como la celebración del cabildo abierto, que es además obligación de Ley, también se actualiza el reporte en cuanto a información divulgada a través de redes sociales y plataformas así como en medios de comunicación internos de la Alcaldía.

Procesos de Innovación Política como Alternativa para la Participación Ciudadana en el Marco del Ordenamiento Territorial.

Una vez revisados los documentos presentados por el Departamento Administrativo de Planeación de Medellín en cuanto a los procesos de participación ciudadana en el marco de la adopción del Acuerdo 048 de 2014, en los que se evidencia, que, si bien los ejercicios desarrollados cumplen con los requerimientos de ley, continúan siendo basados en ejercicios de representación, en los cuales incluso hay bajos porcentajes de participación¹⁰², además de no lograr representar de forma adecuada la población que conforma la sociedad¹⁰³.

Es preciso remitirse el artículo revisado en el marco teórico, *Innovación política y participación por sorteo: “Concejo a la casa”, el primer caso de democracia por aleatoriedad en Colombia* (Guanumen-Parra & Núñez-Amórtegui, 2021), en el cual se aborda la innovación política en procesos donde se requiere de participación ciudadana, con el fin de fortalecer la confianza ciudadana en los procesos institucionales, retomando las palabras

¹⁰¹Figura 81. Componente de movilización ciudadana. (Departamento Administrativo de Planeación, 2014, pág. 36)

¹⁰² Como se evidencia en la ilustración 3. Participación de los ediles en las jornadas de socialización del Acuerdo 048 de 2014. Fuente (Departamento Administrativo de Planeación, 2014, pág. 22)

¹⁰³ Como se puede evidenciar en la información que presentan frente en los procesos de participación en el aprestamiento, así como las propuestas por zona y corregimiento en la construcción del plan de ordenamiento de Medellín, la cual refleja la diferencia en el número de personas únicas participantes en los procesos siendo dispar entre las mismas comunas. Ver ilustración 7 y 8.

de los autores, el abordaje que plantean parte de la necesidad de entender la innovación en un aspecto más amplio que el público, es decir, la innovación desarrollada en, por y para las instituciones (*polity*), los procesos (*politics*) y los programas (*policy*) políticos, con el fin de tener un mejor entendimiento y análisis de cómo la innovación se lleva a cabo e impacta los sistemas políticos y su capacidad de actualizarse. Para lo cual se debe comprender que hay una relación intrínseca entre la innovación y el desarrollo de la capacidad política de la ciudadanía. (Guanumen-Parra & Núñez-Amórtegui, 2021).

Es por lo anterior, que, a través de la innovación política se buscan nuevas formas de construcción de poder o potencia colectiva, articulación de procesos políticos y públicos en red, relaciones más simétricas entre ciudadanía e instituciones, sociedades abiertas sin techos de cristal y modelos de gobernanza más horizontales. – modelos socio-céntricos - “pro-común” (Guanumen-Parra & Núñez-Amórtegui, 2021).

Entendiendo entonces, que, la democracia requiere procesos de elección para llevar a cabo la toma de decisiones, siendo en la actualidad el más usado la democracia representativa a través de las elecciones¹⁰⁴, desde Demolab¹⁰⁵ en el *Concejo Distrital de Bogotá*, en el año 2019, se iniciaron procesos de participación ciudadana a través de sorteo¹⁰⁶, el cual partía de un proceso de inscripción de ciudadanos interesados en la

¹⁰⁴ De acuerdo con (Guanumen-Parra & Núñez-Amórtegui, 2021), quienes citan a Courant (2019), las limitaciones de la democracia a través de las elecciones son:

1. incapacidad para asegurar la representatividad descriptiva, la cual consiste en contar con la participación de representantes demográficamente similares a la población del territorio.
2. las elecciones reproducen legitimidad personal y no legitimidad colectiva, es decir, se legitima el poder de una persona (por la que votan) y no de la institución en su integralidad.
3. la imposibilidad de construir una gobernanza imparcial y competente, puesto que detrás de las elecciones están las agendas y los planes de gobierno que corresponden a los intereses que tiene una fracción de la población (los que ganan) y no a su totalidad.
4. las elecciones no funcionan entre “iguales” porque los candidatos necesitan la mayor cantidad de votos para poder actuar en representación de la ciudadanía, es decir, funciona bajo lógicas de competencia.

¹⁰⁵ Laboratorio de Concejo Abierto de Bogotá.

¹⁰⁶ Mecanismo de selección aleatoria.

temática, de los cuales se escogían los que participarían de los procesos que eran llevados al concejo, actualmente y como lo abordan los autores del artículo, en la participación ciudadana por sorteo se ha encontrado una alternativa a los problemas de la democracia contemporánea, relacionados con la legitimidad, la baja confianza ciudadana, la representatividad y la corrupción¹⁰⁷ (Guanumen-Parra & Núñez-Amórtegui, 2021).

En la aplicación del mecanismo de sorteo en Bogotá, se encontraron algunos limitantes que se deben tener en cuenta en el contexto colombiano, como es la entrega de los incentivos correctos que permitan afectivamente la participación de ciudadanos de todos los estratos socioeconómicos, estos incentivos deben evaluarse desde compensaciones económicas en caso de requerirse la participación del ciudadano en un día laboral, la subvención de gastos por transporte y alimentación o la solución de acceso a internet y a equipos que permitan la conexión a las mesas o sesiones en caso de que estas se realicen de forma virtual, solo a través de prever este tipo de soluciones se obtendría una muestra representativa de la ciudadanía (Guanumen-Parra & Núñez-Amórtegui, 2021).

Partiendo de estos ejercicios de innovación política, se pueden encontrar nuevos esquemas que permitan afianzar en la construcción de consensos como el ordenamiento territorial, acercando al ciudadano fuera de esquemas representativos, dándole la

¹⁰⁷ Este mecanismo, se ha aplicado en diversos lugares, como es en Islandia en el año 2011 en el proceso de construcción de la constitución, en Irlanda en el contexto de la construcción normativa respecto al aborto en el año 2016, en Oregón – Estados Unidos en los procesos de aprobación por referendo, con el fin de dar a conocer a la comunidad los procesos para que estos hicieran informes que se entregan a la ciudadanía, en Utrecht - los países bajos se inició en el 2014 mesas convocadas por sorteo en el proceso de construcción del nuevo plan de energía para la ciudad, en Francia, en el año 2019 se creó la convención ciudadana por el clima, con 150 ciudadanos elegidos por sorteo y al azar, con el fin de consensuar en el plan de reducción de emisiones para el año 2030. Como estos, los autores referencian otros tantos ejemplos en los cuales el mecanismo se ha usado o se está usando, al ser el mecanismo aleatorio, permite tener una muestra representativa de la población en términos descriptivos (Guanumen-Parra & Núñez-Amórtegui, 2021), además de ser un mecanismo próximo al público, debido a que la participación que se propone es por periodos cortos y de rotación constante (Guanumen-Parra & Núñez-Amórtegui, 2021), permitiendo entonces nuevas formas de relacionamiento entre las instituciones y la ciudadanía, abriendo la puerta a poblaciones históricamente subrepresentadas, redistribuyendo el poder en la toma de decisiones, que permite una transformación de la política, la democracia y la cultura política (Guanumen-Parra & Núñez-Amórtegui, 2021).

posibilidad de participar de forma más activa, en este mismo sentido, este tipo de ejercicios enriquecen los ejercicios liderados por las instituciones públicas, ya que permiten mayor diversidad de pensamientos y propuestas sobre los problemas públicos, fomentan el estudio de las políticas por parte de los ciudadanos que participan en el proceso de forma aleatoria y no solo aquellos que tienen intereses comunitarios que son quienes históricamente han participado.

Algunos de los hallazgos que se obtienen en el desarrollo de este capítulo son, para el Acuerdo 048 de 2014 el marco legal que guio los procesos de participación ciudadana en la revisión, construcción y adopción del Plan de Ordenamiento Territorial fue la Ley 388 de 1997, también es claro que el proceso, que debe ser constante, de seguimiento y evaluación era guiado por la anterior ley y el Decreto 879 de 1997, sin embargo, en la actualidad ese marco normativo cambió y tanto el seguimiento y la evaluación, así como la revisión, ajuste o construcción y adopción del POT están enmarcados en el Decreto Nacional 1232 de 2020.

Se encuentra que, el proceso de revisión, formulación y adopción del Acuerdo 048 de 2014 se cumple con el marco normativo nacional para la participación ciudadana para el ordenamiento territorial, sin embargo, si se evalúa si este mismo está siendo efectivo en cuanto al conocimiento del ciudadano de la norma y el pacto de ciudad que esta norma significa, ese marco para la participación ciudadana se queda corto frente a una ciudadanía cada vez más informada, primero, porque aún sigue basado en la representación a través de las elecciones, segundo porque no fija metas claras, por lo tanto no permite medir si esa participación es efectiva o no en cuanto al conocimiento del contenido de la norma por parte de la ciudadanía y tercero porque no propone nuevas herramientas de participación ciudadana, más allá de las PQRS o sistemas más complejos que requieren la organización

cívica y ciudadana que limita el acceso de la ciudadanía a la intervención en las normas que se proponen desde las instituciones públicas.

De igual forma, en este proceso de revisión del marco de la participación ciudadana se encuentran que, si bien a los actores interinstitucionales se les entrega un plazo claro y se exige llegar a una concertación para continuar con el proceso de aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial, en las instancias para la participación ciudadana, esas exigencias se diluyen, por ejemplo, frente al Consejo Territorial de Planeación se hace la exigencia de un concepto y la entrega de recomendaciones al Plan, esto significa que, no se hace la exigencia de construir un acuerdo con esta instancia. Finalmente frente a los procesos participación ciudadana que se hacen con gremios, agremiaciones, las JAL y los ciudadanos en general, desde la norma se deja contemplado la recolección de las recomendaciones, las cuales deben ser evaluadas para ser tenidas en cuenta o no por parte de la administración, significando entonces que estos procesos no son vinculantes al plan y por ende puede ser uno de los motivos por los cuales el ciudadano percibe que pierde el tiempo y no participa, como se evidencio con los ediles de las JAL.

También es evidente que no hay una definición clara de los mecanismos y metodologías para hacer los procesos de socialización con la ciudadanía frente al Plan de Ordenamiento Territorial, tampoco sobre cómo debe ser comunicado y cuales deben ser las garantías mínimas en esa comunicación, la ley le da la libertad al ante territorial de definirlo, en esa medida, tampoco se han desarrollado los instrumentos que permitan la recolección de información aportada por parte de los ciudadanos, así como evidenciar el proceso de evaluación de pertinencia y la definición sobre si debe o no ser incorporada al articulado del Plan de Ordenamiento Territorial, este vacío está presente en todos los momentos de la Política, tanto en la formulación y adopción, como en el proceso de

seguimiento y evaluación, entendiendo que estos últimos dos momentos, desde la postura de esta investigación, son los momentos más importantes para evidenciar que aspectos de la Política de Ordenamiento Territorial están funcionando y que requiere ser ajustado.

Por lo tanto, en cuanto al proceso de participación ciudadana es preciso que de parte de la administración pública se haga una actualización del marco normativo, donde se tenga en cuenta las nuevas necesidades de la ciudadanía, que van más allá de la elección popular, con el fin de construir procesos que devuelvan la confianza ciudadana a las instituciones y sus procesos y con ello la convicción de cumplir los pactos sociales que se construyen. Este marco, además de hacerse a partir de procesos de innovación política, debe además fijar metas claras, que sean medibles, con el fin de poder entregar información de valor en la toma de decisiones, más allá de cumplir con un protocolo.

Así mismo, desde la entidad territorial y el concejo es preciso construir espacios donde se den ejercicios más exploratorios en cuanto a la participación ciudadana, toda vez que el marco normativo de la entidad territorial para la participación, *Sistema Municipal¹⁰⁸ de Planeación del Municipio de Medellín*, Acuerdo 28 de 2017, está construido a partir de las instancias tradicionales de la participación ciudadana, basadas en el sistema de representación a través de las elecciones, que son: el Concejo de Medellín, el Consejo Territorial de Planeación y las Juntas Administradoras Locales, lo cual, si bien es importante, no pueden ser las únicas instancias de participación, debido a que la ciudadanía actual exige espacios más horizontales, donde la información sea entregada de forma directa y el ciudadano pueda aportar sus perspectivas, requiriendo entonces que se abran otros espacios a través de la inclusión de nuevos mecanismos de participación.

¹⁰⁸ Hoy Distrital

4. APROPIACIÓN DE LA NORMA

Este capítulo se propone abordar el tercer objetivo específico, con el fin de **evidenciar el cumplimiento de la política de ordenamiento territorial actual, Acuerdo 48 de 2014 por parte de la ciudadanía, en los diferentes polígonos de consolidación de la zona 4 de Medellín, comunas 11, 12 y 13.** El abordaje de este capítulo está planteado desde la recolección de la experiencia vivida directamente, en dos momentos específicamente, un primer momento enfocado en la observación participante realizada en cada una de las manzanas seleccionadas¹⁰⁹ por comuna, en las cuales se revisará la transformación que se ha dado a nivel urbano en un periodo comprendido desde el año 2013 hasta el año 2022¹¹⁰, esta revisión además del registro fotográfico considera otros componentes como son las licencias de construcción que han sido aprobadas¹¹¹ para cada uno de los predios y un análisis que determina la consistencia de aquello que fue aprobado en comparación de lo que hoy se ha desarrollado, que es además pasado por el tamiz de la norma para identificar si las actuaciones están o no ajustadas a las directrices del actual plan de ordenamiento territorial. Como resultado final este ejercicio entrega datos sobre la apropiación de la norma por parte del ciudadano, entendiendo como está el cumplimiento de la misma.

¹⁰⁹ Las manzanas son:

Manzana 1111001 – para la comuna 11.

Manzana 1209011 – para la comuna 12.

Manzana 1309010 – para la comuna 13.

¹¹⁰ Este periodo de tiempo se escoge por dos motivos, el primero es que 2013 es el año desde el cual Google Maps tiene el archivo fotográfico disponible, lo cual es necesario para el comparativo, el segundo motivo es que el último acuerdo fue aprobado en el año 2014, por lo tanto, en este periodo de tiempo planteado es posible evidenciar que había antes del acuerdo y que hay actualmente.

¹¹¹ Las licencias de construcción que se analizan son aquellas que se encuentran disponibles en el sistema del Departamento Administrativo de Planeación, Visor 360.

El segundo momento en el que se aborda esta categoría está dirigido a la aplicación de un cuestionario a ciudadanos¹¹² residentes en la zona 4 de Medellín, la cual está orientada a comprender que tan informados están sobre la política de ordenamiento territorial, los procesos de construcción y socialización que se hicieron entorno a la misma y los requisitos mínimos para el cumplimiento de la misma por parte del ciudadano, para con ello, aproximarse a la perspectiva del ciudadano frente a la norma urbanística y los compromisos que ella representa.

¿Qué es la Apropiación de la Norma?

En el marco de esta investigación fue necesario construir el sentido o significado sobre que es la apropiación de una norma, la cual, si bien es una expresión ampliamente utilizada, prueba de ello es que en los documentos técnicos de soporte del actual Plan de Ordenamiento Territorial es usada constantemente para manifestar el hecho que la ciudadanía hace suya la norma o que debe hacerla suya¹¹³, al hacer el rastreo documental en fuentes académicas no se encontraron desarrollos entorno a dicha expresión. Por lo tanto, es preciso iniciar con la definición de lo que es la norma conceptualmente hablando, entendiéndola como conciencia moral, es decir, esa responsabilidad que, si bien pone límites a las libertades individuales abre el camino hacia el placer socialmente regulado (Barrera, 2016), que es finalmente lo que permite la consolidación de la cultura de esa sociedad. Por lo tanto, la apropiación de la norma hace referencia a la aceptación de la sociedad de esas responsabilidades acordadas, que permiten la conformación de la comunidad.

¹¹² En total el cuestionario fue diligenciado por 20 ciudadanos pertenecientes a la zona 4.

¹¹³ Lo cual es posible solo a través de su acatamiento, como veíamos en el estado del arte o en el desarrollo del marco teórico.

La definición, implica por lo tanto que, ese grupo de ciudadanos debe conocer esas responsabilidades, para saber si las acepta y decide cambiarlas por sus libertades individuales, porque como lo dice la definición, al aceptar dichas responsabilidades pone límites a las libertades individuales, a lo cual el ciudadano accede si considera que, lo que consigue a través de ese bien general es superior a sus propias libertades.

Entonces, cuando en esta investigación se habla de cumplimiento de la norma en el sentido de la apropiación de la misma, precisa revisar si esta está siendo cumplida efectivamente, pero, además se debe verificar si la ciudadanía conoce la norma y con ello los requerimientos mínimos para poderla apropiar. Toda vez que no es posible hacer propio aquello que no se conoce.

De acuerdo con lo anterior, se procede a entregar los resultados de los dos momentos en los que se hizo la recolección de la experiencia vivida directamente, para finalmente entregar el reporte final a partir de las conclusiones.

Resultados Observación Participante Comunas 11, 12 y 13.

En total la recolección de la experiencia vivida directamente se hizo en 60 lotes en total, 21 lotes ubicados en la comuna 11, en el barrio Lorena; 22 lotes ubicados en el barrio Santa Mónica y 17 lotes ubicados en la comuna 13, en el barrio San Javier N° 1, identificada cada manzana con los códigos¹¹⁴ 1111001, 1209011 y 1309010, respectivamente.

De acuerdo con lo explicado, el análisis de los lotes se realiza a partir de variada información, una parte son los registros fotográficos, que están divididos en dos momentos, el primero corresponde al año 2013, el cual fue tomado de Google Maps Street View, el

¹¹⁴ Estos códigos corresponden al COBAMA (CO – Comuna, BA – Barrio y MA – Manzana), clasificación adoptada por la Subsecretaría de Catastro del Distrito de Medellín. Mediante estos códigos es fácil identificar las manzanas analizadas en el capítulo 2, política de ordenamiento territorial.

segundo registro fotográfico corresponde al año 2022, el cual fue tomado en el marco de esta investigación en el ejercicio de recolección de información vivida directamente. El otro componente son las licencias de construcción que han sido otorgadas por cada lote, de las manzanas estudiadas, en ese sentido, es importante dejar claro que es función del *Departamento Administrativo de Planeación* archivar y custodiar los expedientes de las licencias de construcción otorgadas por las *Curadurías Urbanas*¹¹⁵, por lo tanto, es esta dependencia la que cuenta con la información oficial para consulta, significando entonces que, todas las licencias de construcción reportadas en este ejercicio fueron consultadas en esta dependencia, dicho lo anterior, se aclara que, cuando en el ejercicio se reporta que una edificación no cuenta con licencia de construcción, significa que, el *Departamento Administrativo de Planeación* no tiene registro de que se haya otorgado una licencia de construcción para dicho lote¹¹⁶.

Como parte del ejercicio también estaba la identificación de las infracciones urbanísticas con las que contaban los lotes de las manzanas seleccionadas, tanto en el área privada, como en los componentes del espacio público. Como resultado de la recolección de la experiencia vivida directamente, se identificaron las infracciones más recurrentes en los

¹¹⁵ De acuerdo con el Decreto 1203 de 2017, Artículo 2.2.6.1.2.3.5, Parágrafo.

¹¹⁶ la Subsecretaría de Control Urbanístico en el año 2018 inició una plataforma de consulta llamada URBAMED, la cual está dispuesta para que las Curadurías Urbanas actualicen los predios a los cuales se les otorgan licencias de construcción en las diferentes modalidades o por el contrario cuando estos procesos son desistidos, sin embargo, las curadurías urbanas no han sido constantes en este ejercicio, haciendo de este ejercicio poco exitoso e imposibilitando la consulta fácil por parte ciudadano. https://www.medellin.gov.co/MAPGISV5_WEB/proyectos/steritorialpublico/inicio.htm

componentes de la sección vial¹¹⁷, que para el caso son: la zona verde, el andén y el antejardín; y en las áreas privadas¹¹⁸.

Las infracciones urbanísticas que fueron analizadas en el espacio público, especialmente en los componentes de la sección vial fueron:

Tabla 8. Infracciones analizadas en los componentes de la sección vial.

INFRACCIONES EN ZONA VERDE	ANTEJARDIN
cambio de cobertura vegetal por piso duro	cambio de cobertura vegetal por piso duro
construcción en zona verde	construcción en el antejardín
instalación de cerramiento	instalación de cubierta
uso para parqueo vehicular	instalación de cerramiento
uso para mesas y sillas	uso para parqueo vehicular
	uso para mesas y sillas
	disposición de vitrinas, neveras y elementos similares

Las infracciones urbanísticas que fueron tenidas en cuenta para realizar este ejercicio de recolección de información fueron:

¹¹⁷Los componentes de la sección vial están definidos en el artículo 168 del Acuerdo 048 de 2014 para este caso se definen a continuación sobre los que se desarrolla la investigación:

1. Calzada. A. Peatonal (andén): Área destinada a circulación de peatones, incluyendo a las personas en situación de discapacidad.
2. Zona y área verde: Corresponde a la zona dentro de la sección vial destinada a la mitigación de los efectos de la emisión de gases contaminantes provenientes de vehículos automotores, además del ruido producido por los mismos y las actividades humanas. Estará engramada o con especies vegetales de piso y podrán estar en a) Contenedores corridos para zonas verdes continuas ubicadas en zonas residenciales. b) Contenedores discontinuos para fracciones de zonas verdes ubicadas en corredores comerciales o de uso mixto, principalmente.
3. Antejardín. Área del espacio público de propiedad privada, ubicada entre los paramentos o fachadas de los predios y el andén.

¹¹⁸ En el marco de esta investigación área privada es equivalente al área útil de un lote, el cual según el Acuerdo 048 de 2014 en el artículo 271, numeral 5, está definida como el área resultante de restarle al área neta, el área correspondiente a las zonas de cesión obligatoria para vías espacio público, equipamientos propios del proceso de urbanización y áreas de conservación y protección de los recursos naturales y paisajísticos.

Tabla 9. Infracciones urbanísticas identificadas en el proceso de recolección de experiencia vivida directa.

AREAS PRIVADAS
ampliación sin licencia de construcción
adecuación sin licencia de construcción
construcción nueva sin licencia de construcción
cambio de uso
construcción diferente a lo aprobado
destinaciones residenciales adicionales
destinaciones de otros usos adicionales

Comuna 11, Barrio Lorena, manzana 1111001.

Esta manzana se encuentra ubicada en el barrio Lorena, el tratamiento con el que está clasificado es consolidación nivel 1¹¹⁹, el 100% de los lotes están clasificados como áreas y corredores de alta mixtura – centralidades y corredores de alta mixtura, sin embargo, cuando se hizo el reconocimiento de la manzana en el proceso de recolección de la experiencia vivida directamente, se encontró que, si bien hay actividad comercial de escala barrial en primer piso sobre la Carrera 73, en las otras tres calles y carreras predomina como uso principal el residencial. Como aproximación al ejercicio se levantaron secciones de altura para cada calle o carrera, tanto para el año 2013 como para el año 2022, con el fin de visualizar el cambio en el tiempo y si se ha dado el proceso de consolidación en altura. El resultado para toda la manzana es que solo hubo un cambio la altura, una edificación nueva que se construyó. Esta manzana, de acuerdo con la información reportada para cada lote, se encuentra calificada en un 76% como estrato 5 y en un 24% como estrato 4. *Ver Figura 83.*

¹¹⁹ Corresponde a sectores del suelo urbano que presentan una morfología predial y urbana, ocupación y densificación acorde con el modelo de ocupación definido en el Plan y con una dotación de espacio público, equipamientos e infraestructura vial y de servicios públicos adecuada. La mayoría de los sectores a los cuales se les asigna este nivel de tratamiento tienen la posibilidad de redensificarse mediante el desarrollo constructivo de predios que aún no han aprovechado el suelo de acuerdo con los aprovechamientos e intensidad de usos determinados en este plan. Acuerdo 048 de 2014, artículo 234, numeral 1.

En la revisión se encontraron varios elementos, el primero es que de los 21 lotes analizados solo 15 de ellos contaban con licencia de construcción¹²⁰, que corresponde al 71.4% de los lotes, de estas licencias es importante resaltar que 10 fueron otorgadas antes del año 2000, año en el que se inicia a regir el primer Plan de Ordenamiento Territorial, Acuerdo 062 de 1999, que equivale al 66% de las licencias hoy existentes en la manzana. Otra particularidad detectada es que en el marco del Acuerdo 048 de 2014, desde el año 2014 hasta el año 2022, solo se aprobó una licencia de construcción (CBML 11110010015). Cabe resaltar que, al revisar a la luz de los lineamientos de plan de ordenamiento territorial actual, de las licencias que han sido aprobadas, solo 12 de ellas licencias serían susceptibles de ser otorgadas.

¹²⁰ Es decir, que la licencia de construcción está digitalizada por el Departamento Administrativo de Planeación y dispuesta en la plataforma Visor 360, toda vez que es una función del Departamento Administrativo de Planeación custodiar los expedientes de las licencias de construcción que son otorgadas por las diferentes curadurías urbanas de la ciudad, que son 5 en total, 4 operadas por curadores particulares y la 0 operada por el Distrito de Medellín para temas estrictamente relacionados con reconocimiento de vivienda, programa liderado por ISVIMED.

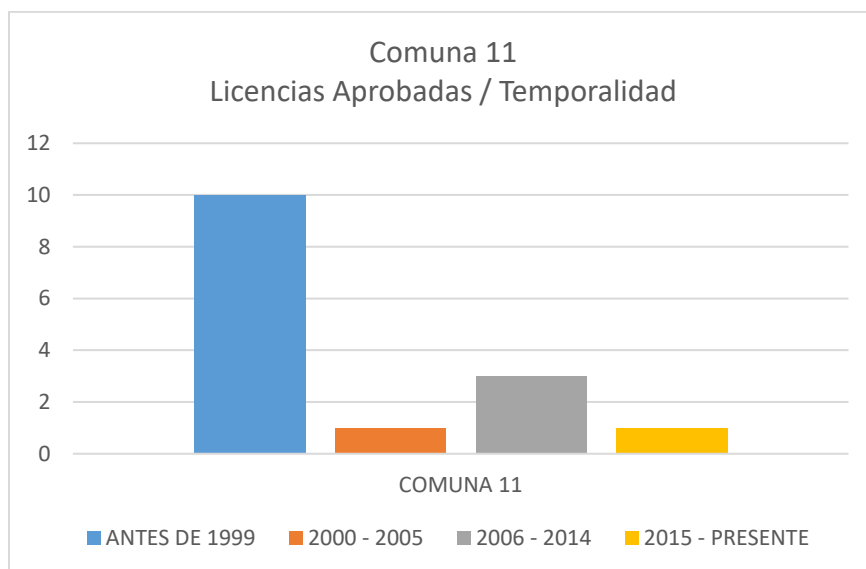


Figura 35. Relación entre licencias aprobadas y momento de aprobación. Producción propia.

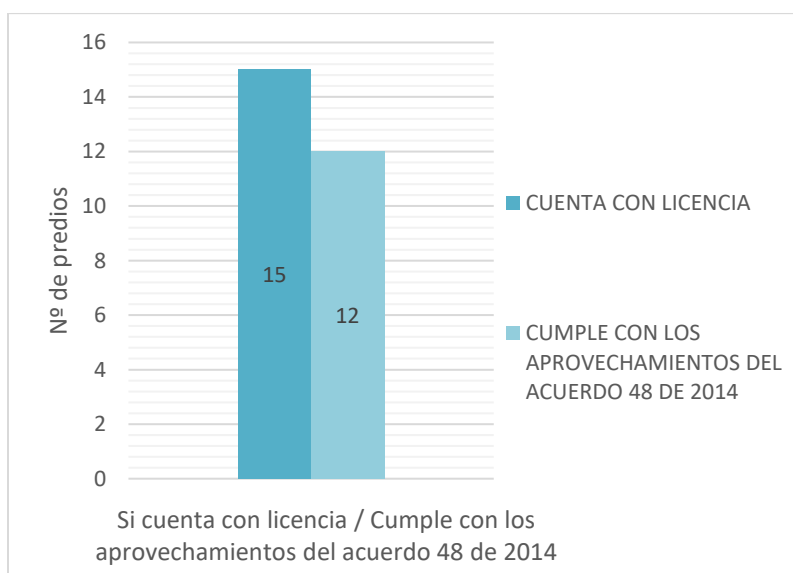


Figura 36. Licencias otorgadas vs. licencias que cumplirían con los lineamientos del Acuerdo 048 de 2014. Producción propia.

En el ejercicio de reconocimiento de las infracciones urbanísticas, para esta manzana se encontró que 10 de los 21 lotes revisados no cuentan con infracciones

urbanísticas, esto significa que, en esas 10 edificaciones corresponde lo que está aprobado en la licencia de construcción con el registro fotográfico del año 2022, tanto en el área privada del lote como en los componentes del espacio público.

De igual forma, se encontró que, de los 11 lotes identificados con infracciones urbanísticas, 10 de ellos cuentan con infracciones sobre los componentes del espacio público, como son, zona verde, andén y antejardín, y 10 de los lotes cuentan con infracciones en el área privada¹²¹, es decir en la edificación, siendo 9 los lotes coincidentes que tienen infracciones urbanísticas en las dos áreas analizadas, que corresponde a un 90%.

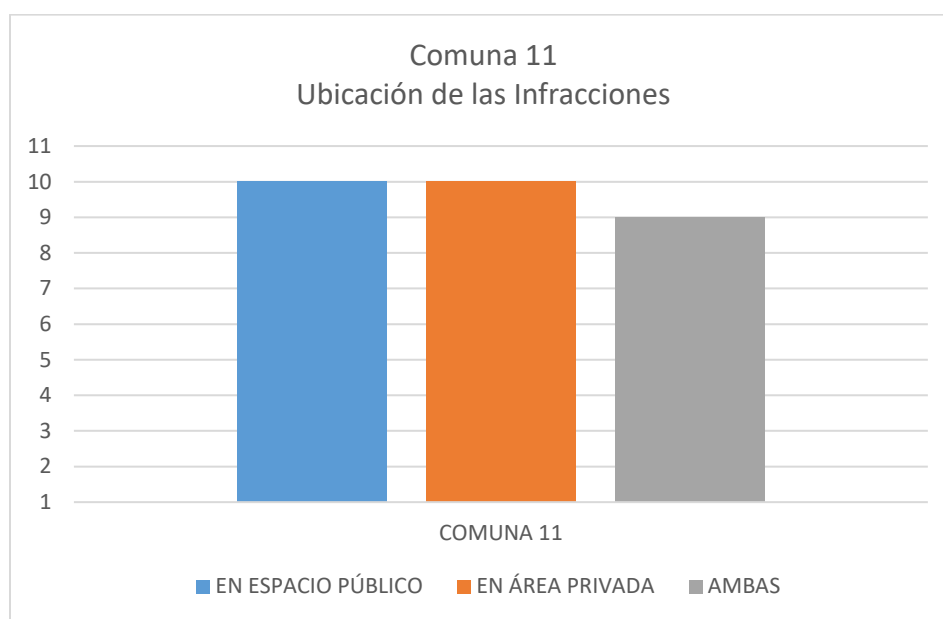


Figura 37. Distribución de infracciones urbanísticas entre espacio público y área privada.

¹²¹ Es el área que se puede desarrollar del lote una vez descontados los retiros y el antejardín. Para esta investigación se analizan el número de pisos, la fachada, elementos como los contadores de servicios públicos, toda vez que, no se ingresa a las edificaciones.

Infracciones Urbanísticas en el Espacio Público. El espacio público que se analizó en el marco de esta investigación es aquel que compone la sección vial¹²² frente a cada lote, que son, la zona verde, el andén y el antejardín, toda vez que, estos componentes del espacio público son aquellos sobre los que el ciudadano tiene mayor capacidad de modificarlos directamente. Para el caso de esta manzana se encontró que de los 10 lotes que cuentan con infracciones en el espacio público, 5 están ubicadas en la zona verde y 8 en el área del antejardín, no se encontraron infracciones sobre el andén. Siendo coincidentes 5 lotes, es decir que tienen infracciones en ambos componentes, zona verde y antejardín.

¹²² Los componentes de la sección vial están definidos en el artículo 168 del Acuerdo 048 de 2014 para este caso se definen a continuación sobre los que se desarrolla la investigación:

4. Calzada. A. Peatonal (anden): Área destinada a circulación de peatones, incluyendo a las personas en situación de discapacidad.
5. Zona y área verde: Corresponde a la zona dentro de la sección vial destinada a la mitigación de los efectos de la emisión de gases contaminantes provenientes de vehículos automotores, además del ruido producido por los mismos y las actividades humanas. Estará engramada o con especies vegetales de piso y podrán estar en a) Contenedores corridos para zonas verdes continuas ubicadas en zonas residenciales. b) Contenedores discontinuos para fracciones de zonas verdes ubicadas en corredores comerciales o de uso mixto, principalmente.
6. Antejardín. Área del espacio público de propiedad privada, ubicada entre los paramentos o fachadas de los predios y el andén.

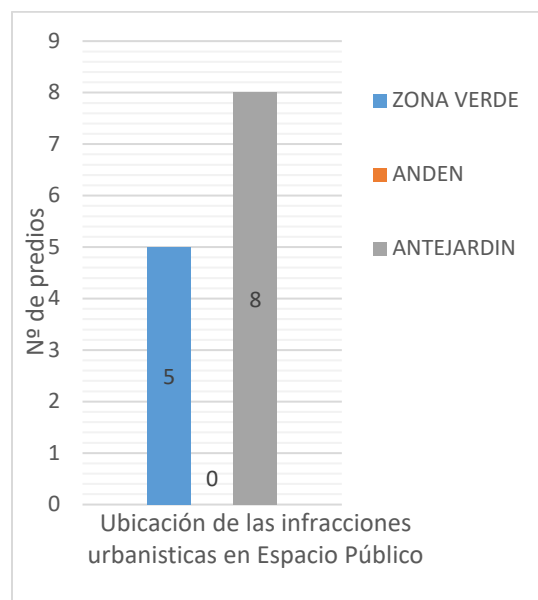


Figura 38. Proporción de infracciones urbanísticas en el espacio público. Producción propia.

De las 5 infracciones identificadas en la zona verde, 4 son cambio de cobertura vegetal por piso duro, seguido de 1 caso de uso de la zona verde para parqueo vehicular. En el antejardín, de los 8 lotes que se identificaron con infracciones sobre esta área, los más recurrentes fueron cambio de cobertura vegetal por piso duro (5 casos), instalación de cerramiento en el antejardín¹²³ (5 casos), estas dos infracciones son coincidentes en 4 de los lotes con infracciones en el antejardín; la tercera infracción más recurrente es la instalación de cubierta en el antejardín¹²⁴, la cual está presente en 3 de los 8 casos identificados, la cuarta infracción más recurrente es la construcción en el área del antejardín junto con uso del antejardín para parqueo de vehículos, finalmente las otras dos

¹²³ Según el Decreto 471 de 2018, artículo 207, parágrafo 3, la altura máxima del cerramiento permitido en el antejardín es de 0.60 cm desde el nivel del andén.

¹²⁴ En el Decreto 471 de 2018, artículo 217, se definen los tapasoles y las cubiertas sobre el antejardín, para los cuales la condición inicial, además de la solicitud de la licencia para la instalación del mismo requiere que sean elementos autoportantes, contruidos en elementos livianos, que no requieran estructura con soportes verticales ni que impliquen construcciones permanentes. Bajo los tapasoles tampoco se permiten cerramientos laterales o frontales, tales como vidrieras, cortinas u otros elementos similares; tampoco se permite la instalación de vitrinas, asaderos o fogones, puestos de venta y similares. El área cubierta máxima por un tapasol es el 50% del antejardín, sin superar 1.50 metros de profundidad, una cubierta puede cubrir un máximo de 3.00 metros de profundidad.

infracciones identificadas son uso del antejardín para ubicación de mesas y sillas¹²⁵ y disposición de vitrinas, neveras o elementos de exhibición¹²⁶.

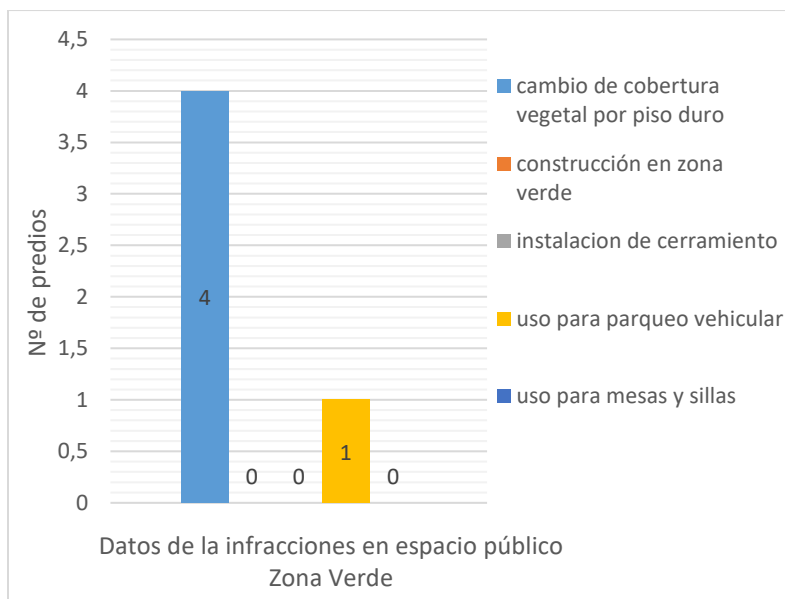


Figura 39. Gráfico síntesis de las infracciones sobre el área de zona verde. Producción propia.

¹²⁵ Este uso está permitido en áreas de alta mixtura denominadas “centralidades y corredores de alta intensidad”, así como en las “centralidades con predominancia económica”. Para poder ocupar el antejardín, la actividad desarrollada en dicho establecimiento deberá estar permitida por el citado Acuerdo, y el local contará con la licencia correspondiente. La ocupación con mesas y sillas adicionalmente requiere aprobación por parte de la Subsecretaría de Espacio Público y la Agencia APP.

¹²⁶ Este uso está prohibido según el Decreto 471 de 2018, artículo 217.

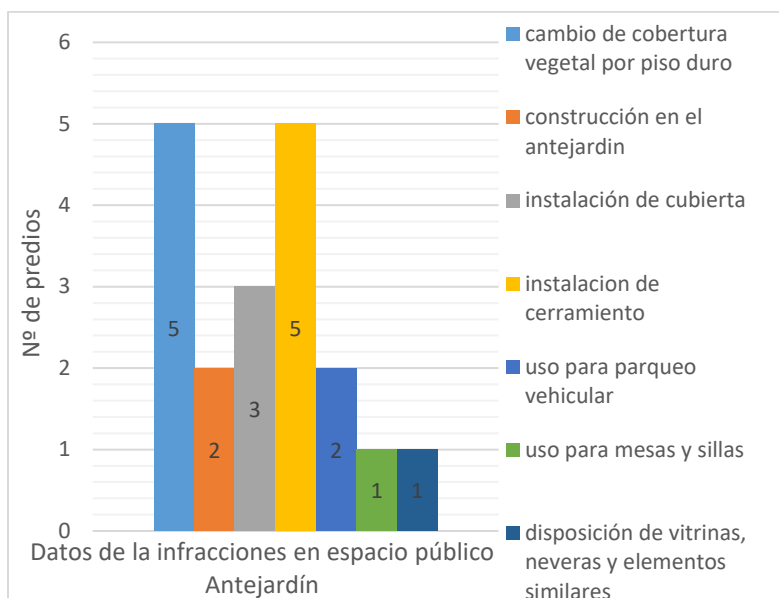


Figura 40. Gráfico síntesis de las infracciones sobre el área de antejardín. Producción propia.

Infracciones Urbanísticas en el Área Privada¹²⁷. En esta manzana se identificaron 10 lotes con infracciones urbanísticas en lo que se denomina área privada en el marco de esta investigación, las infracciones más recurrentes son: construcción de obra nueva sin licencia de construcción¹²⁸ (6 casos)¹²⁹, cambio de uso y construcción diferente a lo aprobado (con 3 casos cada una), ampliación sin licencia de construcción y generación de nuevas destinaciones de otros usos, en tercer lugar con 2 casos cada una, finalmente la otra infracción urbanística que se identificó fue generación de nuevas destinaciones de uso residencial, con 1 caso.

¹²⁷ En el marco de esta investigación área privada es equivalente al área útil de un lote, el cual según el Acuerdo 048 de 2014 en el artículo 271, numeral 5, está definida como el área resultante de restarle al área neta, el área correspondiente a las zonas de cesión obligatoria para vías espacio público, equipamientos propios del proceso de urbanización y áreas de conservación y protección de los recursos naturales y paisajísticos.

¹²⁸ En este caso se identificó que, de los 6 casos, 5 corresponden a edificaciones unifamiliares o bifamiliares de dos pisos de altura. Solo un caso corresponde a una edificación de multifamiliar de 5 pisos de altura.

¹²⁹ CBML: 11110010001, 11110010017, 11110010016, 11110010014, 11110010006 y 11110010002.

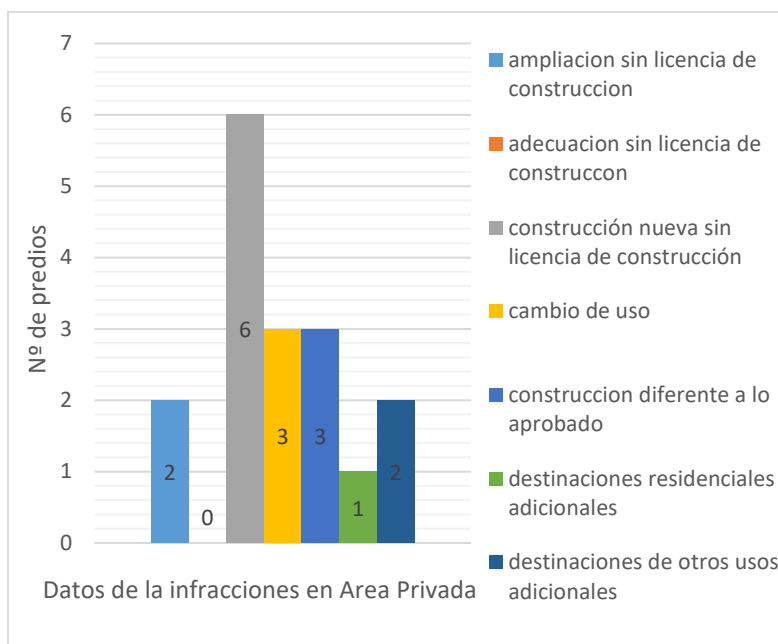


Figura 41. Consolidado de las infracciones encontradas en el área privada. Producción propia.

De estas infracciones que fueron observadas durante el ejercicio, solo 6 de ellas son susceptibles de ser legalizadas, esto significa que la actuación se puede ajustar a lo dictado en el Acuerdo 048 de 2014, Plan de Ordenamiento Territorial. Esto indica que, muchas de las acciones realizadas por los ciudadanos en los lotes desconocen el modelo de ocupación pactado y que sus acciones no van en la dirección que permitiría la concreción de dicho modelo.

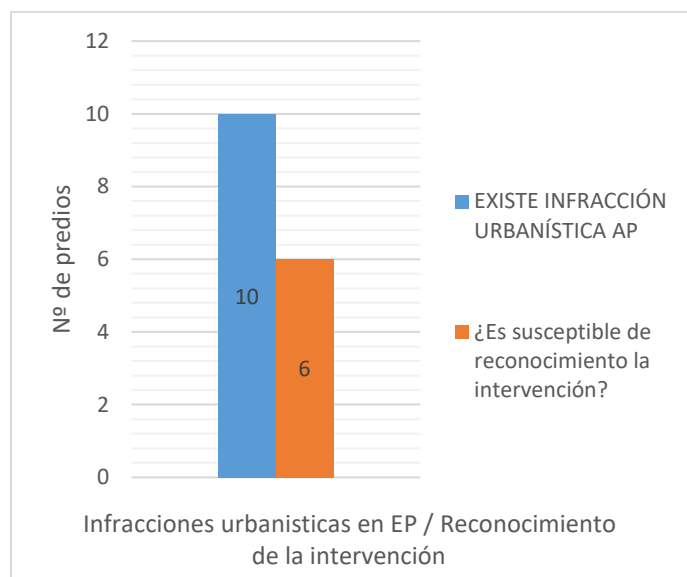


Figura 42. Infracciones urbanísticas susceptibles de reconocimiento. Producción propia.

Comuna 12, Barrio Santa Mónica, manzana 1209011.

Esta manzana se encuentra en el barrio Santa Mónica, el tratamiento con el que está clasificado es consolidación nivel 2¹³⁰, el suelo está clasificado como áreas y corredores de alta mixtura - centralidades y corredores con alta mixtura en un 36.4% (8 lotes), áreas y corredores de media mixtura - zonas de transición; centralidades dotacionales; aglomeraciones comerciales y de servicios barriales en un 31.8% (7 lotes) y en áreas de baja mixtura – áreas predominantemente residencial en un 31.8% (7 lotes). En el ejercicio de reconocimiento de la manzana se encontró que sobre la Carrera 92 y la Calle 35 hay mucha actividad comercial de carácter barrial, en cambio en la Calle 35A y la Carrera 91 predomina el uso residencial, siendo consecuente con la clasificación que le dan desde el Plan de Ordenamiento Territorial. Esta manzana se encuentra clasificada en el 100% como estrato 4. En la revisión que se hizo a través de las secciones de alturas, se identificó

¹³⁰ CN2 – Dotación. En estos sectores se pretende regular la transformación de áreas urbanizadas para posibilitar su dotación, densificación moderada y adaptación de las construcciones a las necesidades de la ciudad, salvaguardando en todo caso, el modelo de ocupación definido en el Plan.

el cambio en altura de tres edificaciones, una corresponde a una edificación nueva, las otras dos a ampliaciones, ninguna de las tres edificaciones contaba con licencia de construcción para la intervención. Ver Figura 84.

En el análisis se encontró que, de los 22 lotes que fueron analizados, 19 de ellos cuentan con licencia de construcción, esto representa el 86.4% del total de la manzana, cuando se revisan estas licencias otorgadas a la luz de los lineamientos del Acuerdo 048 de 2014 se encuentra que de las 19 licencias solo 15 serían aprobadas actualmente, demostrando lo anterior una disminución de los aprovechamientos otorgados a los lotes. En este caso en particular lo anterior llama la atención, debido a que a diferencia de la manzana analizada en la comuna 11, las edificaciones existentes tienen una altura máxima de 5 pisos, y bajo la norma actual esa altura no se puede desarrollar.

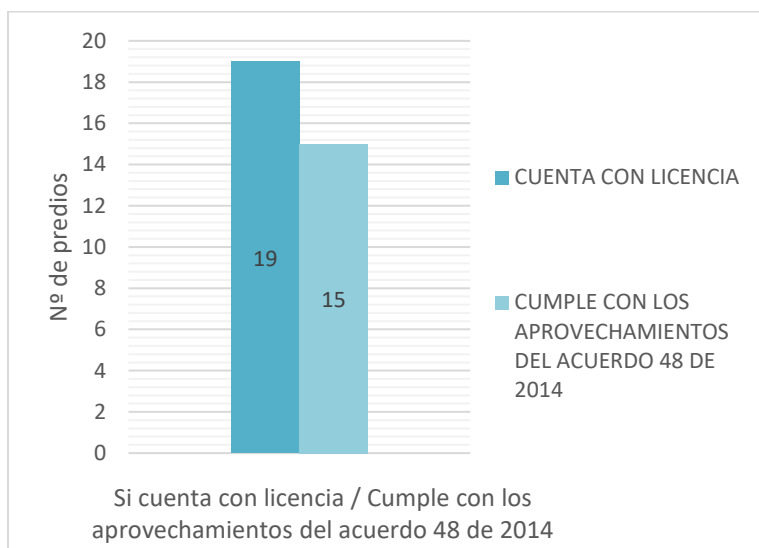


Figura 43. licencias otorgadas vs. licencias que cumplirían con los lineamientos del Acuerdo 048 de 2014. Producción propia.

Al verificar en el momento que fueron otorgadas las licencias de construcción, se encontró que coincidiendo con lo que ocurre en la comuna 11, en esa comuna, específicamente en esta manzana, 15 de las 19 licencias de construcción fueron aprobadas

hasta el año 1999; en el intervalo de tiempo entre el año 2000 y el año 2005 fue aprobada 1 licencia, posterior al año 2006 se aprobaron 3 licencias y en el intervalo de tiempo entre el año 2015 a la actualidad no han sido aprobadas nuevas licencias.

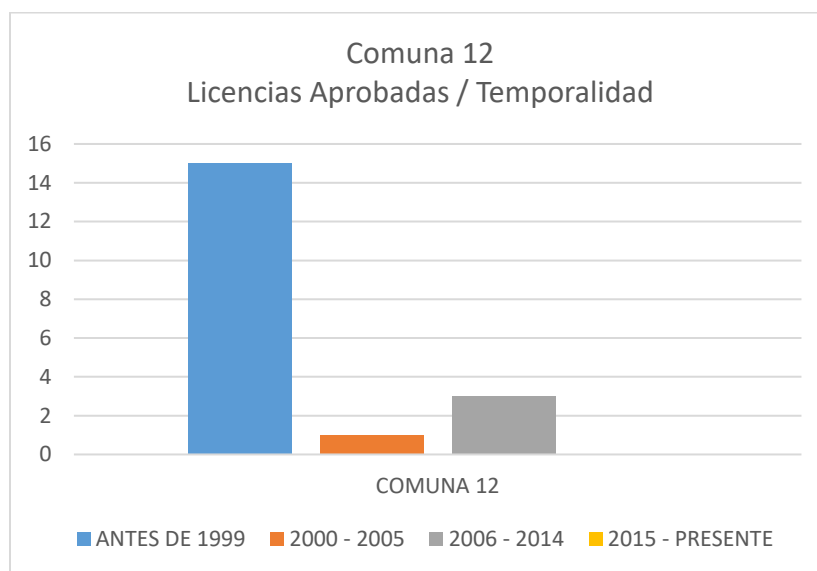


Figura 44. Relación entre licencias aprobadas y momento de aprobación. Producción propia.

Al revisar los lotes de cara a las infracciones urbanísticas identificadas, se encuentra que 19 lotes cuentan con infracciones urbanísticas, de los cuales 18 cuentan con infracciones sobre los componentes del espacio público y 16 de estos lotes tiene infracciones en el área privada. En total 13 de los 22 lotes tienen infracciones urbanísticas tanto en el espacio público como en el área privada.

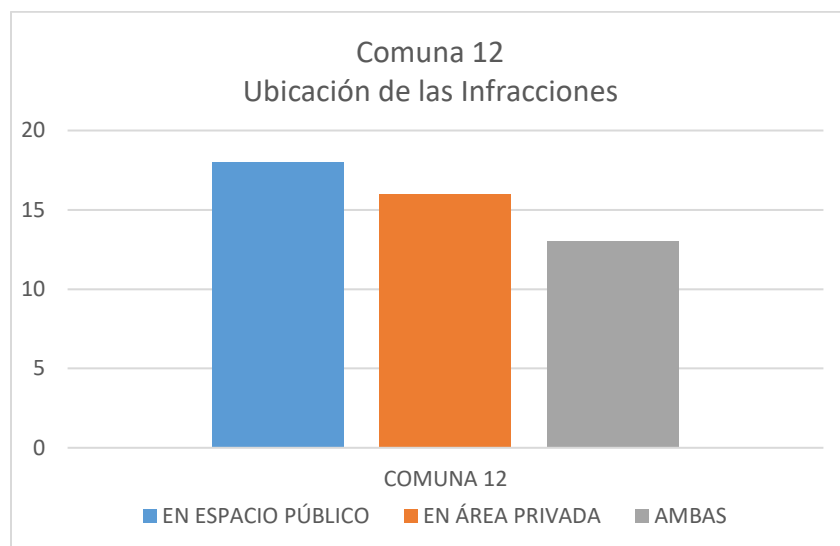


Figura 45. Distribución de infracciones urbanísticas entre espacio público y área privada.

Infracciones Urbanísticas en el Espacio Público. En esta manzana de los 18 lotes que tienen infracciones urbanísticas sobre componentes del espacio público, 12 de dichas infracciones son sobre la zona verde y 15 son sobre el área del antejardín, no se encontraron infracciones sobre el andén. De estos 18 lotes, 12 lotes cuentan con infracciones urbanísticas tanto en la zona verde como en el antejardín, representando el 66% de los lotes con infracciones sobre el espacio público.

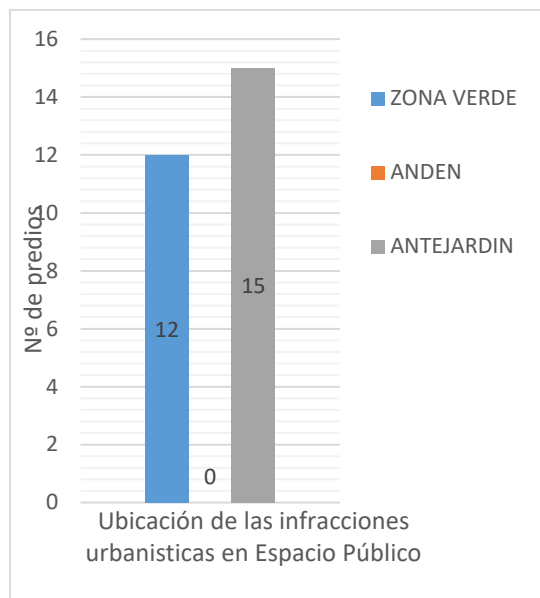


Figura 46. Proporción de infracciones urbanísticas en el espacio público. Producción propia.

De las infracciones urbanísticas identificadas en la zona verde, la infracción que tiene mayor incidencia es el cambio de cobertura vegetal por piso duro, con 9 casos, le sigue el uso de la zona verde para el parqueo de vehículos, con 8 casos, de los otros tipos de infracciones urbanísticas analizadas, no se reportaron para este componente del espacio público.

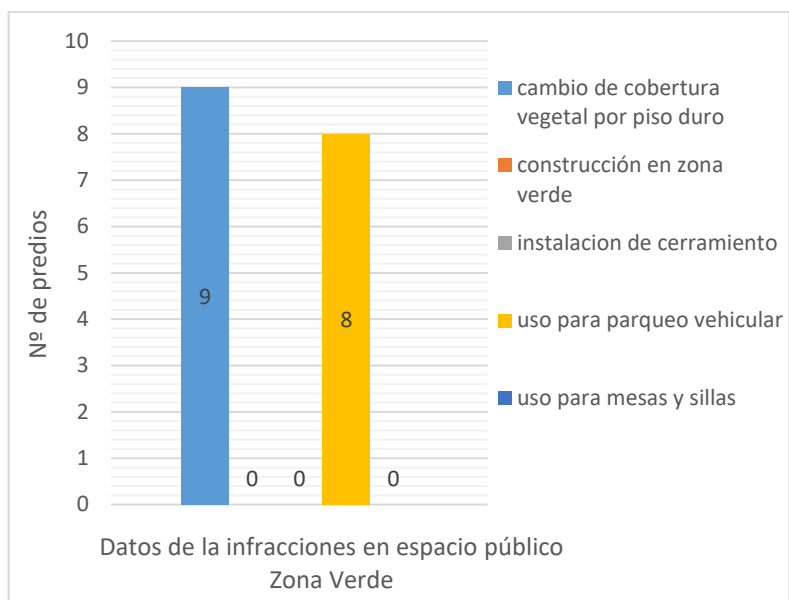


Figura 47. Gráfico síntesis de las infracciones sobre el área de zona verde. Producción propia.

En el área del antejardín la infracción urbanística con mayor incidencia es el cambio de cobertura vegetal por piso duro con 15 casos, seguido de instalación de cerramiento e instalación de cubierta con 8 casos cada una, en el tercer lugar está el uso del antejardín para parqueo de vehículos con 5 casos, uso del antejardín para ubicación de mesas y sillas y disposición de vitrinas, neveras y elementos de exhibición con 3 casos cada una, finalmente, solo se reportó 1 caso de construcción en el área del antejardín.

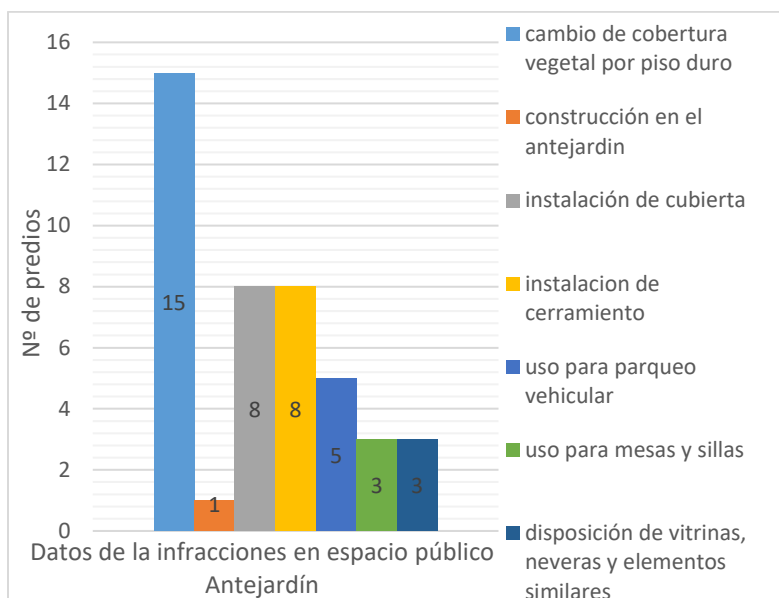


Figura 48. Gráfico síntesis de las infracciones sobre el área de antejardín. Producción propia.

Infracciones Urbanísticas en el Área Privada. En esta manzana se identificaron 16 lotes con infracciones urbanísticas en el área privada, lo que corresponde al 73% de la manzana, de mayor a menor incidencia, las infracciones identificadas fueron: ampliación de la edificación sin licencia con 9 casos, adecuación de las edificación sin licencia de construcción, construcción diferente a lo aprobado en la licencia, cambio de uso al aprobado, y generación de nuevas destinaciones para otros usos están en el segundo lugar con 8 casos cada una, finalmente construcción nueva sin licencia de construcción y generación de nuevas destinaciones de vivienda sin licencia están en el tercer lugar con 4 casos cada una.

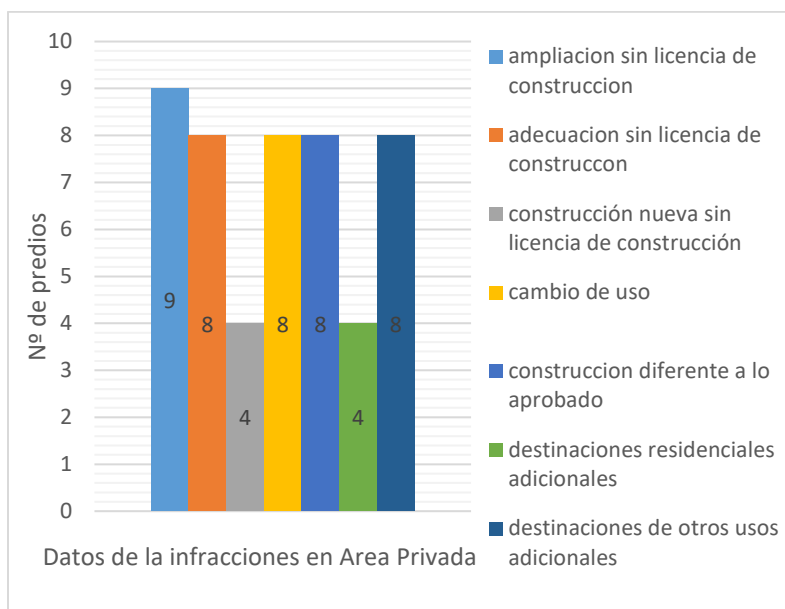


Figura 49. Consolidado de las infracciones encontradas en el área privada. Producción propia.

Una vez revisadas las infracciones llevadas a cabo en cada lote a la luz de los lineamientos del Acuerdo 048 de 2014 se encuentra que de los 16 lotes solo 11 pueden iniciar un proceso para el reconocimiento de las actuaciones urbanísticas.

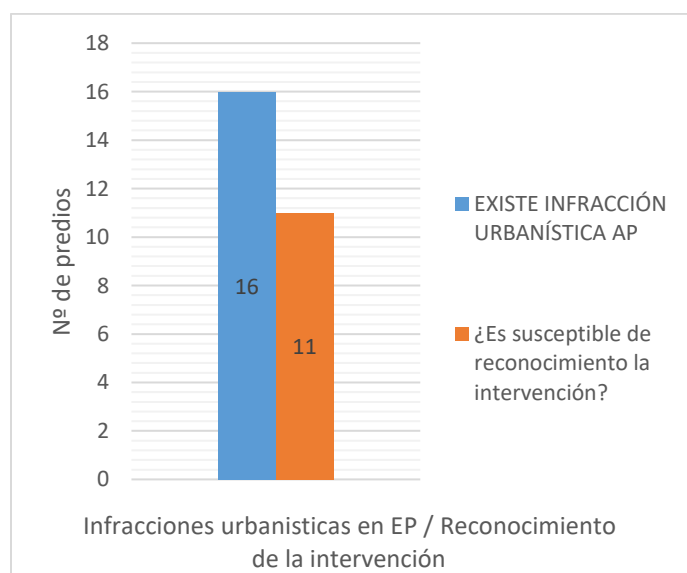


Figura 50. Infracciones urbanísticas susceptibles de reconocimiento. Producción propia.

Comuna 13, Barrio San Javier N° 1, manzana 1309010.

Esta manzana está ubicada en el barrio San Javier N° 1, el tratamiento con el que está clasificado es consolidación nivel 2¹³¹, el suelo está clasificado como áreas y corredores de alta mixtura - centralidades y corredores con alta mixtura el 11.8% de la manzana (2 lotes), áreas y corredores de media mixtura - zonas de Transición; Centralidades dotacionales; Aglomeraciones comerciales y de servicios barriales el 41.2% de la manzana (7 lotes) y como áreas de baja mixtura - áreas predominantemente residenciales el 47% de la manzana (8 lotes). Al realizar el recorrido para la recolección de la información de la experiencia vivida directamente, se encuentra comercio barrial en el primer piso sobre la carrera 101A y la calle 42, mientras que sobre la carrera 103 y la calle 41 se encontró un uso residencial predominante, ajustándose a la clasificación del suelo dado desde la norma. el 100% de la manzana se encuentra en estrato 3. En el ejercicio de las secciones de alturas, se identificaron 3 modificaciones en altura correspondiente a ampliaciones de edificaciones existentes, las tres fueron realizadas sin licencia de construcción. *Ver Figura 85.*

La manzana tiene 17 lotes, de los cuales 11 lotes cuentan con licencia de construcción, que corresponde al 64.7% de la manzana. Es importante destacar que, de estas licencias otorgadas anteriormente, si se revisan a partir de los lineamientos del Acuerdo 048 de 2014 solo serían susceptibles de ser aprobadas 7 de ellas. Confirmando que, a partir de la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial, especialmente el

¹³¹ CN2 – Dotación - En estos sectores se pretende regular la transformación de áreas urbanizadas para posibilitar su dotación, densificación moderada y adaptación de las construcciones a las necesidades de la ciudad, salvaguardando en todo caso, el modelo de ocupación definido en el Plan. Acuerdo 048 de 2014, artículo 234, numeral 2.

último acuerdo, se han disminuido los aprovechamientos de los lotes en los polígonos clasificados con el tratamiento de consolidación.

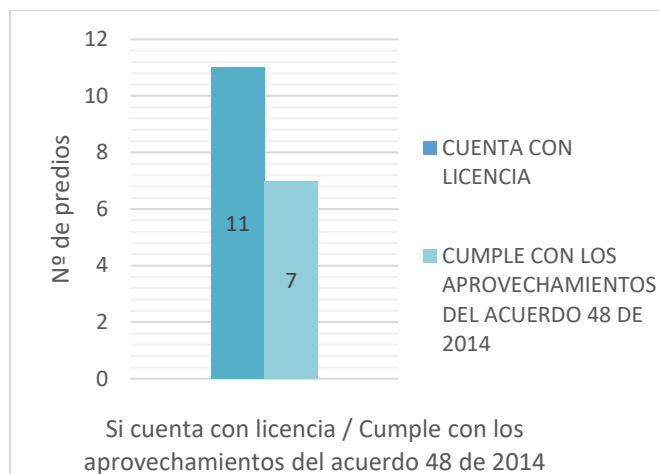


Figura 51. Licencias otorgadas vs. licencias que cumplirían con los lineamientos del Acuerdo 048 de 2014. Producción propia.

Al verificar la temporalidad en la que se otorgaron las licencias de construcción, se identifica que, de las 11 licencias, 4 de ellas fueron otorgadas antes del año 1999, 2 fueron aprobadas en el periodo comprendido desde el 2000 al 2005, 6 en el periodo comprendido desde el año 2006 hasta el 2014 y desde el 2015 a la actualidad no se han aprobado nuevas licencias de construcción. Como particularidad de esta manzana, tiene mayor proporción de licencias aprobadas en el marco del plan de ordenamiento territorial, sin embargo, siendo consecuente con las otras manzanas, a partir del año 2015 no se han otorgado nuevas licencias¹³².

¹³² Siendo la excepción la manzana 1111001 con una licencia de construcción aprobada en el lote con CBML 11110010015 cuyos aprovechamientos máximos fueron adquiridos a través del instrumento de venta de derechos de construcción.

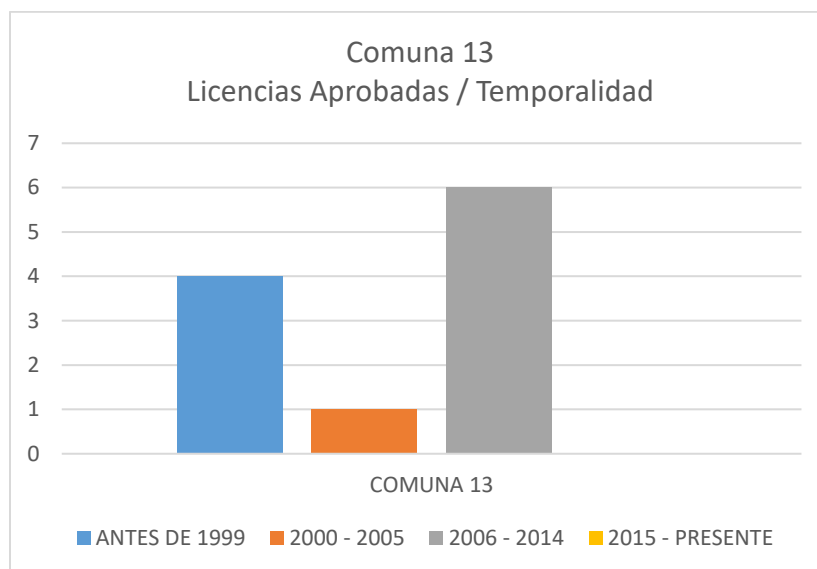


Figura 52. Relación entre licencias aprobadas y momento de aprobación. Producción propia.

Cuando se hizo la revisión de las infracciones urbanísticas se encontró que, de los 17 lotes que conforman la manzana, 17 de ellos cuentan con infracciones, de los cuales 14 cuentan con infracciones sobre los componentes del espacio público y 15 registran infracciones en el área privada, finalmente se identifica que 12 lotes cuentan con infracciones tanto sobre el espacio público como en el área privada. Es de resaltar que en proporción esta es la manzana que cuenta con mayor incidencia de infracciones urbanísticas, frente a las dos manzanas anteriormente analizadas.

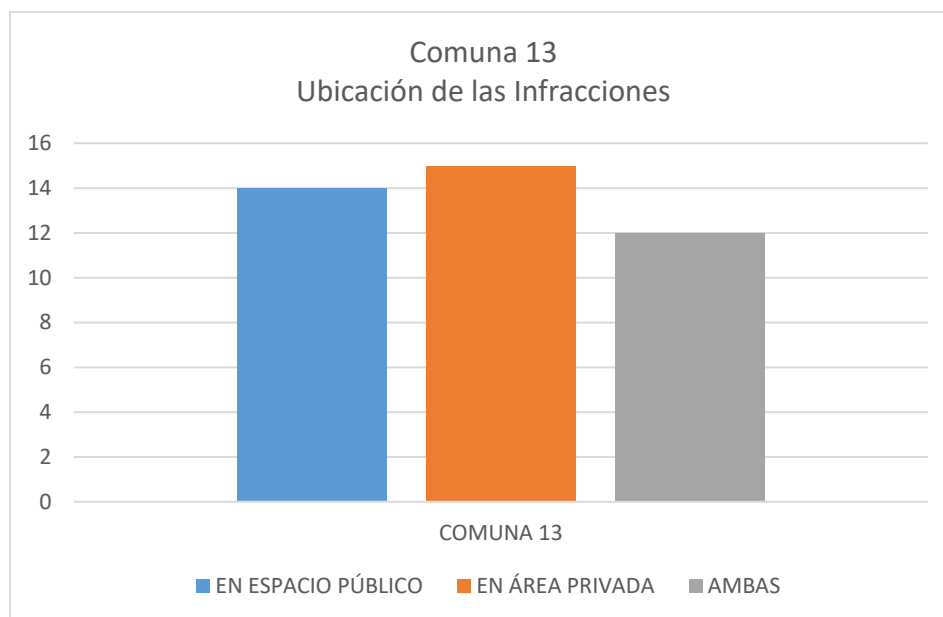


Figura 53. Distribución de infracciones urbanísticas entre espacio público y área privada.

Infracciones Urbanísticas en el Espacio Público. Una vez analizadas las infracciones sobre el espacio público se encontró que, sobre la zona verde se presentan infracciones por parte de 5 lotes, sobre el área del antejardín 13 lotes tienen infracciones. Siendo consecuente con las otras dos manzanas no se encontraron infracciones sobre el andén.

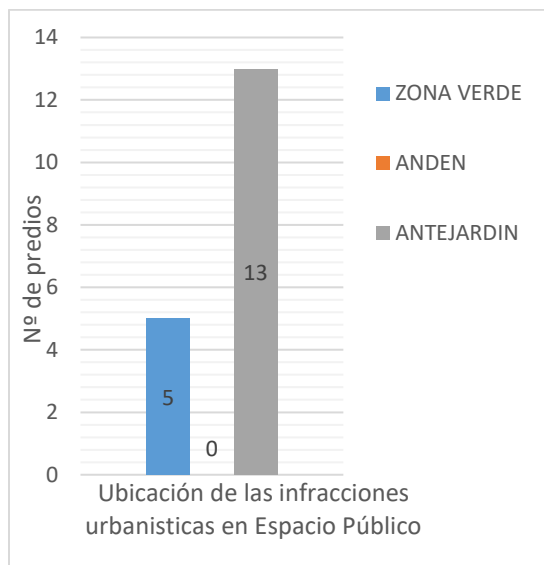


Figura 54. Proporción de infracciones urbanísticas en el espacio público. Producción propia.

De las infracciones urbanísticas que se encontraron en la zona verde, las más recurrentes fueron: cambio de cobertura vegetal por piso duro y uso de la zona verde para parqueo de vehículos, con 4 casos cada una, finalmente, se identifica 1 caso de ocupación de la zona verde con mesas y sillas.

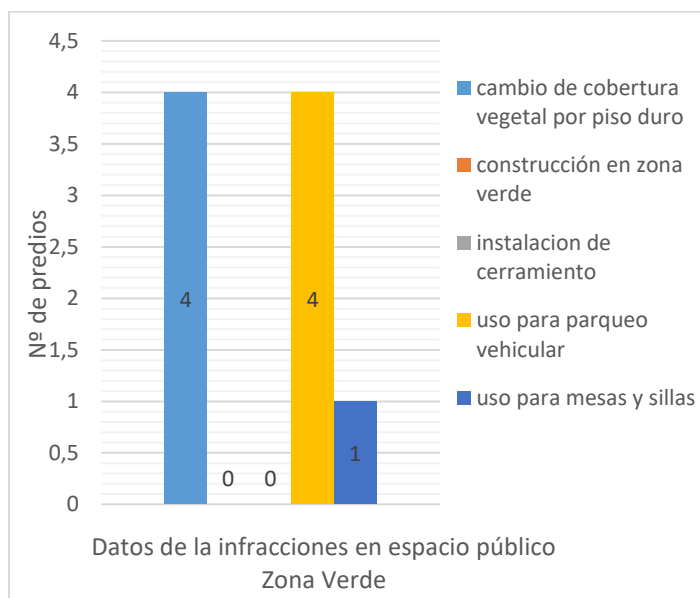


Figura 55. Gráfico síntesis de las infracciones sobre el área de zona verde. Producción propia.

En el área del antejardín las infracciones encontradas son las siguientes: cambio de cobertura vegetal por piso duro e instalación de cerramiento en el antejardín, con 10 casos cada una, instalación de cubierta con 9 casos, uso del antejardín para parqueo de vehículos y disposición de vitrinas, neveras y elementos de exhibición sobre el antejardín, con 4 casos cada una, finalmente, está construcción sobre el área del antejardín y uso del antejardín para la ubicación de mesas y sillas, con 3 casos cada actuación.

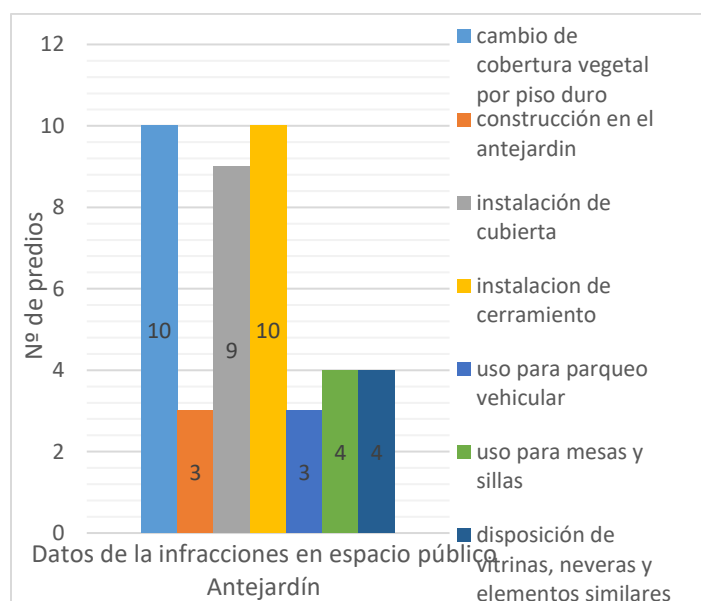


Figura 56 Gráfico síntesis de las infracciones sobre el área de antejardín. Producción propia.

Infracciones Urbanísticas en el Área Privada. Como ya se había informado anteriormente, en el proceso de análisis de la manzana se identificó que de los 17 lotes que conforman la manzana, 15 de ellos cuentan con infracciones urbanísticas en el área privada, que corresponde al 88% de la manzana. En orden de mayor a menor incidencia las infracciones identificadas fueron las siguientes: construcción diferente a lo aprobado en la licencia con 9 casos, construcción nueva sin licencia de construcción con 6 casos, cambio de uso y generación de nuevas destinaciones para otros usos con 3 casos cada una, adecuación sin licencia de construcción con 2 casos y finalmente, generación de nuevas

destinaciones de uso residencial con un caso. Cabe resaltar que, de las actuaciones urbanísticas identificadas sin licencia, solo 7 son susceptibles de realizar un proceso de reconocimiento, es decir, que se puede ajustar a lo dispuesto por el Acuerdo 048 de 2014.

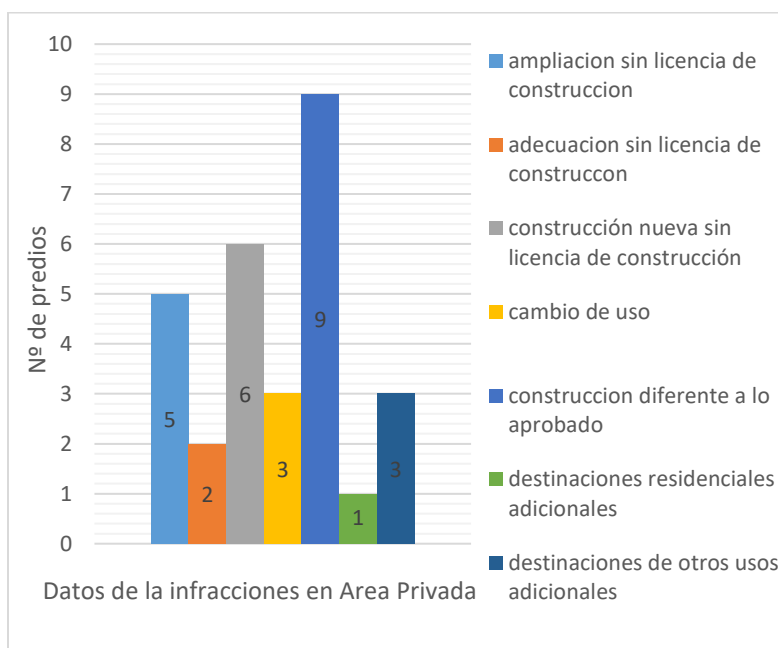


Figura 57. Consolidado de las infracciones encontradas en el área privada. Producción propia.

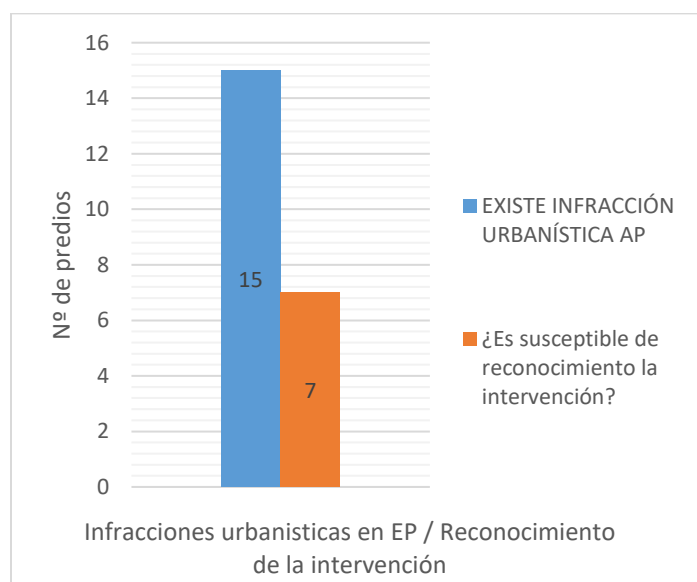


Figura 58. Infracciones urbanísticas susceptibles de reconocimiento. Producción propia.

Algunas de las reflexiones que deja esta primera parte del ejercicio están orientadas a los porcentajes de las manzanas que cuentan con licencias de construcción, la incidencia por manzana de infracciones sobre el espacio público y el área privada, las infracciones más recurrentes en comparación con cada manzana y finalmente se aborda el tema de la composición socioeconómica de la manzana en comparación con el número de infracciones urbanísticas identificadas.

Cuando se analizan comparativamente las manzanas, se encuentra que la proporción de lotes que cuentan con licencias de construcción se encuentra de manera sorprendente que la manzana 1209011 es la que cuenta con un mayor número de edificaciones licenciadas con un 86.4%, seguido de la manzana 1111001 con un 71.4% de las edificaciones licenciadas, y estado en el tercer lugar la manzana 1309010 con un 64.7% de las edificaciones licenciadas. En ese sentido es preciso hacer dos observaciones, la primera es que todas las manzanas cuentan un porcentaje de licenciamiento por encima del 50%, lo cual permite evidenciar que efectivamente esta zona de la ciudad tuvo un desarrollo orientado por lineamientos de planeación de ciudad, siendo coherente con la investigación realizada. La segunda observación es que, ninguna de las manzanas está licenciada en un 100%, lo que da cuenta de un proceso de construcción de ciudad por parte del ciudadano que no ha estado ceñido al 100% a la planeación que se ha propuesto a lo largo del tiempo, siendo este un tema incluso anterior al plan de ordenamiento territorial.

De cara a las infracciones urbanísticas en primer lugar se identifica que es una problemática general de las 3 manzanas, toda vez que, en la manzana 1111001 el 52.8% de los lotes cuentan con infracciones urbanísticas ya sea en las edificaciones (área privada) o en los componentes del espacio público, misma situación para la manzana 1209011 la cual presenta que el 81.9% de los lotes y la manzana 1309010 con el 100% de los lotes en

esta situación. Al revisar la incidencia de las infracciones urbanísticas tanto en el espacio público como en el área privada, se encuentra que las acciones por fuera de la norma en ambos componentes se dan proporcionalmente en cada manzana, en la manzana 1111001 de los 11 lotes reportados con infracciones urbanísticas, 10 de ellos tenían infracciones sobre el espacio público y otros 10 en el área privada, en la manzana 1209011 de los 18 lotes con infracciones urbanísticas, 18 tienen infracciones sobre el espacio público y 12 sobre el área privada y en la manzana 1309010 de los 17 lotes que tienen infracciones urbanísticas, 14 lotes tienen dichas infracciones sobre el espacio público y 15 sobre el área privada. Es significa que, las dos formas de intervención por parte del ciudadano son constantes, no se logra evidenciar que haya una diferencia absoluta sobre alguno de los componentes del análisis.

Al estudiar la naturaleza de las infracciones urbanísticas presentadas en las 3 manzanas, se identifica que, primero, en ninguna manzana se encontraron infracciones sobre el andén, en segundo lugar se encontraron coincidencias en las infracciones realizadas tanto en la zona verde como en el antejardín, siendo la infracción urbanística más recurrente sobre la zona verde el cambio de cobertura vegetal por piso duro, en el antejardín esta es también la infracción más recurrente junto con la instalación de cerramiento, lo anterior da a entender que en las coberturas vegetales los ciudadanos desde su experiencia encuentran más dificultades que beneficios, aunque sea una necesidad de ciudad que hayan menos suelos impermeabilizados. Segundo, frente al hecho de la incidencia del cerramiento del antejardín, da a entender que, el solo hecho de que el antejardín haga parte del lote, hace que para el ciudadano el carácter de público no sea algo evidente. Lo anterior da algunos ejemplos de los consensos que en efecto deben ser contruidos con los ciudadanos entorno a un pacto social.

En cuanto al área privada, las infracciones más recurrentes varían en cada comuna estudiada, en la manzana 1111001 es construcción nueva sin licencia de construcción, en la manzana 1209011 es ampliación sin licencia de construcción y en la manzana 1309010 es construcción diferente a lo aprobado en la licencia de construcción, lo cual si es cierto no demuestra una coincidencia, si es una tendencia que permite interpretar que para el ciudadano lo que él considera como su derecho, que sería desarrollar una edificación que está en un lote de su propiedad, no requiere de forma obligatoria un permiso por parte la administración, esto puede ser entendido como una norma social.

Cuando se revisaron las licencias de construcción que fueron otorgadas por cada manzana, se verificó cuáles serían susceptibles de serlo con base en los lineamientos del Acuerdo 048 de 2014, encontrándose que en la manzana 1111001 solo se otorgarían el 80% de las licencias hoy existentes, en la manzana 1209011 el 78% de las licencias y en la manzana 1309010 el 64%. Los motivos principalmente es que para las manzanas de la comuna 11 y 12, algunas de las licencias otorgadas anteriormente, hoy superarían el índice de construcción¹³³ y la densidad¹³⁴, en la manzana 1309010 la causa principal es que superarían la densidad y en algunos casos la altura máxima permitida, esto finalmente lo que significa es que los aprovechamientos en los lotes clasificados como consolidación nivel 1 y 2 han sido reducidos frente a los otorgados en los planes de ordenamiento anteriores.

Respecto al hecho anterior se hacen dos observaciones, la primera es que si se observa detenidamente se encuentra una relación entre las manzanas que tienen mayor

¹³³ Definido en el Acuerdo 048 de 2014, artículo 271, numeral 7 como el número máximo de veces que la superficie de un lote puede convertirse por definición normativa en área construida, y se expresa por el cociente que resulta de dividir el área permitida de construcción por el área del lote.

¹³⁴ Definido en el Acuerdo 048 de 2014, artículo 271, numeral 6 como la cantidad máxima de unidades de vivienda por hectárea que se define para un territorio y se fija de manera diferencial para cada polígono.

incidencia de infracciones urbanísticas respecto a las manzanas en las cuales menos licencias de construcción de las ya otorgadas serían aprobadas a la luz del Acuerdo 048 de 2014. La segunda observación es que, a medida que la composición socioeconómica de las manzanas cambia de estrato, bajan los aprovechamientos, lo cual, si en un inicio puede comprenderse desde la capacidad de soporte del suelo en cuanto a equipamientos, servicios, movilidad, transporte público y demás factores, al hacer una revisión entre las condiciones de la manzana 1209011 y la manzana 1309010, no se encontraron diferencias determinantes que si se ven reflejadas en los aprovechamientos otorgados. Sin embargo, no es una afirmación, toda vez que necesitaría un estudio más amplio para verificar si dicha hipótesis es real.

Finalmente, se hace un análisis de la composición socioeconómica de las manzanas a partir del estrato en el que están clasificados las edificaciones que las componen, encontrándose que la manzana 1111001 está conformada en un 76% por edificaciones clasificadas en estrato 5 y un 24% de edificaciones en estrato 4, la manzana 1209011 está conformada en un 100% por edificaciones clasificadas en estrato 4 y la manzana 1309010 está clasificada en un 100% con estrato 3¹³⁵. A partir de esta información y cruzándola con las manzanas y la incidencia de cada una en infracciones urbanísticas, se encuentra una relación, es decir la manzana con un estrato socio-económico más bajo, que en este ejercicio es el 3, es la manzana que tiene mayor número de infracciones en proporción con el número de lotes que la componen, en ese sentido, la manzana con un porcentaje menor de lotes con infracciones es la manzana 1111001, que es la manzana que tiene la clasificación según el estrato más alta. De igual forma, esto es solo un hecho que se

¹³⁵ Esta información se toma del reporte que entrega MAPGIS – Portal oficial del Distrito de Medellín y está consolidado en las bases de información desarrolladas en el marco de esta investigación.

observa en este ejercicio, si se quisiera determinar si es una dinámica de ciudad se requiere un estudio más amplio, abordado incluso desde otras variables.

Conocimiento del Plan de Ordenamiento Territorial por parte de los Ciudadanos

Si bien el análisis principal de este capítulo ya se realizó, el cual está dirigido a evidenciar el cumplimiento de la política de ordenamiento territorial por parte de los ciudadanos, específicamente en las comunas 11, 12 y 13 de la ciudad de Medellín, otra parte que se considera importante de acuerdo a lo referenciado tanto en el marco teórico como en el marco metodológico es que, para una revisión de la apropiación de la norma, es preciso contemplar la conciencia moral de la norma que tiene el ciudadano, que no es más que el compromiso que el ciudadano tiene con dicha norma, lo cual requiere en primer lugar el conocimiento de la norma para que esta a su vez pueda ser interiorizada a través de su acatamiento (que en nuestro caso será cumplimiento), es por esto, que, en el marco de esta investigación se consideró pertinente construir un cuestionario el cual fue entregado a ciudadanos residentes de la zona 4 de Medellín, el cual indagaba por el conocimiento general de la política de ordenamiento territorial, su aplicación a escala del ciudadano, frente a la actuaciones que los propietarios generalmente llevan a cabo en sus viviendas, además, preguntaba por el conocimiento mínimo de los pasos requeridos para cumplir esta norma, que está mediada por la obtención de una licencia de construcción. Lo anterior para revisar que tan familiarizado se encuentra el ciudadano frente a la política de ordenamiento territorial.

El cuestionario fue respondido por 21 ciudadanos, 8 hombres, 13 mujeres, de acuerdo con lo planeado, los ciudadanos que lo respondieron son residentes de zona 4, los cuales están distribuidos de la siguiente forma de acuerdo con las comunas, el 52% es residente de la comuna 11, el 29% reside en la comuna 12, el 14% en la comuna 13 y un

5% que equivale a un ciudadano prefirió no dar la dirección de residencia. El rango de edad de las personas que respondieron el cuestionario está entre los 24 años y los 62 años, entre este rango, las edades que más se repitieron entre los ciudadanos es 62 años, 29 años y 26 años¹³⁶. En cuanto al nivel de escolaridad, se encontró que, 11 de los ciudadanos que respondieron tiene título profesional, 9 ciudadanos cuentan con título de posgrado y solo 1 ciudadano de técnico o tecnólogo. De acuerdo a esta descripción se observa que, el ciudadano objeto de esta encuesta es profesional, de una edad en la que se encuentra inmerso en el mundo laboral, que puede estar catalogado como clase media, que para esta investigación es el ciudadano objetivo, en el sentido que, este ciudadano tiene la capacidad de conocer y participar en escenarios donde la información tiende a ser más especializada, como pueden ser los escenarios donde se informa o se discute sobre el plan de ordenamiento territorial.

Las preguntas se dividieron en 4 bloques, el primero inicia indagando por el conocimiento básico sobre el plan de ordenamiento territorial, el segundo bloque pregunta por el conocimiento de los ciudadanos sobre los procesos de participación que se han hecho para la aprobación del ordenamiento territorial, el tercer bloque pregunta sobre el conocimiento específico que debe tener el ciudadano para aplicar los lineamientos del ordenamiento territorial en el desarrollo predio a predio, que es el que se estudia en esta investigación, finalmente se cierra con un bloque que indaga por la percepción del ciudadano sobre el proceso del licenciamiento de una construcción y la necesidad de la misma. A continuación, se comparten las preguntas con los gráficos que sintetizan las respuestas y finalmente las conclusiones que salen del análisis del ejercicio.

¹³⁶ Ver anexo. Figura 82. Edades de los ciudadanos que respondieron el cuestionario.

¿Tiene conocimiento sobre que es el Ordenamiento Territorial?

21 responses

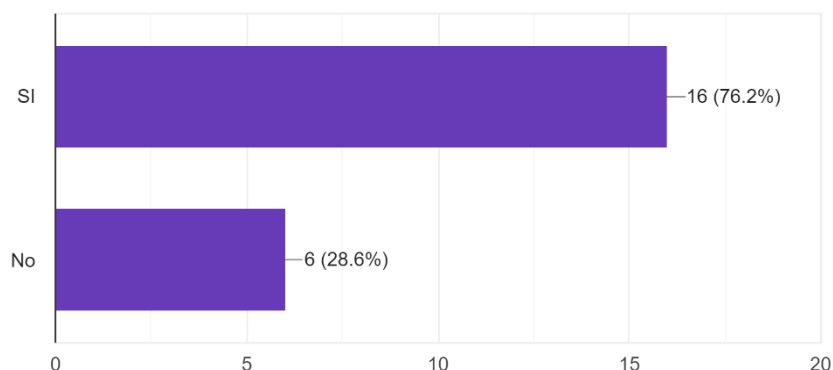


Figura 59. Pregunta 1.

Nota 1: Se observa que, en este punto, la mayoría de los ciudadanos consultados dicen tener conocimiento sobre lo que es el Plan de Ordenamiento Territorial.

¿Cuál es el actual Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín?

15 responses

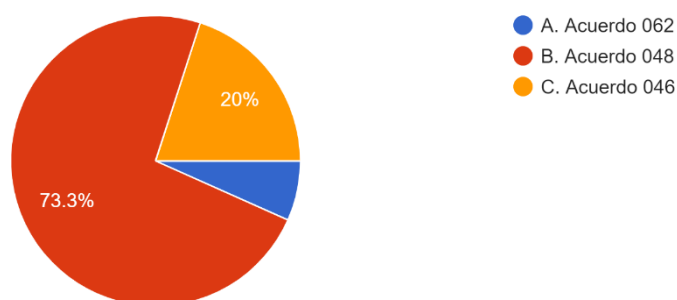


Figura 60. Pregunta 2.

Nota 2. En comparación con el gráfico anterior es pertinente recalcar que solo 15 personas respondieron este punto, es decir las que consideran que saben que es el ordenamiento territorial, sin embargo cuando se les pide identificar cual es el Plan de Ordenamiento actual se evidencia que si bien de las 15 respuestas 11 son acertadas, es decir el Acuerdo 048, 4 personas se equivocaron en la respuesta, es decir que un 26.7% de las 15 personas que consideran saber que es el Plan de Ordenamiento Territorial, no tiene claridad sobre cuál es el Acuerdo que lo rige actualmente.

¿Tiene conocimiento sobre el contenido del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín?

21 responses

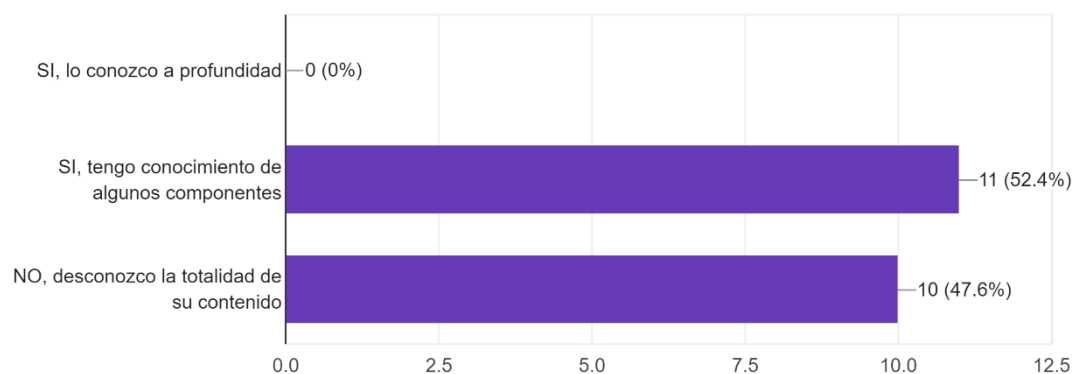


Figura 61. Pregunta 3.

Nota 3: En concordancia con lo anterior, se observa que ninguno de los ciudadanos considera que tiene conocimiento a profundidad del ordenamiento territorial, 11 ciudadanos consideran que tienen conocimiento de algunos componentes y 10 ciudadanos no tienen ningún conocimiento sobre el mismo. Siendo consistente esta respuesta con la anterior.

¿Ha participado de los procesos de construcción y socialización del Plan de Ordenamiento Territorial?

21 responses

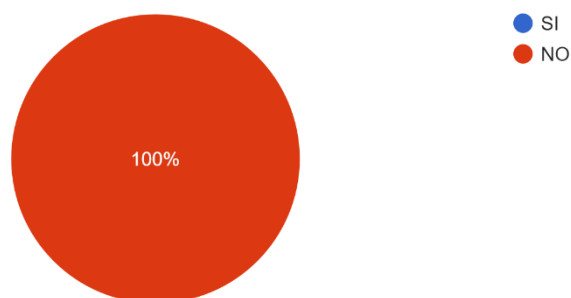


Figura 62. Pregunta 4

Nota 4: a partir de esta pregunta se pasa al segundo bloque de preguntas, que indagan por la participación ciudadana en el proceso de construcción del plan de ordenamiento. En este caso ninguno de los ciudadanos a los que se les preguntó participaron de dichos procesos.

¿Alguien de su entorno cercano ha participado de los procesos de construcción y socialización del Plan de Ordenamiento Territorial?

21 responses

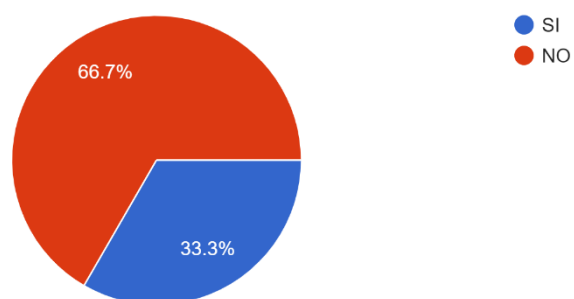


Figura 63. Pregunta 5

Nota 5: en este caso se destaca que 7 de los ciudadanos respondieron que personas de su círculo cercano ha participado de los procesos de construcción y socialización del Plan de Ordenamiento Territorial.

¿Ha sido invitado a los procesos de construcción y socialización del Plan de Ordenamiento Territorial?

21 responses

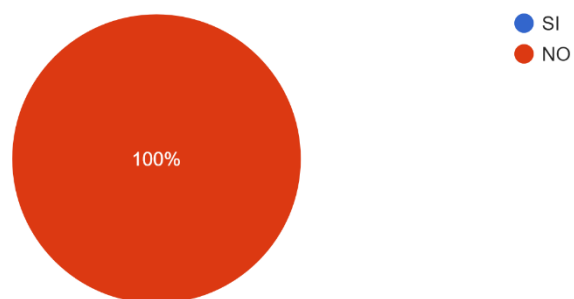


Figura 64. Pregunta 6

Nota 6: Llama la atención que sobre esta pregunta los ciudadanos de las 3 comunas hayan respondido que no fueron convocados a las actividades de construcción y socialización del Plan de Ordenamiento Territorial.

¿Se ha enterado de la realización de eventos para la construcción y socialización del Plan de Ordenamiento Territorial en la zona donde reside?

21 responses

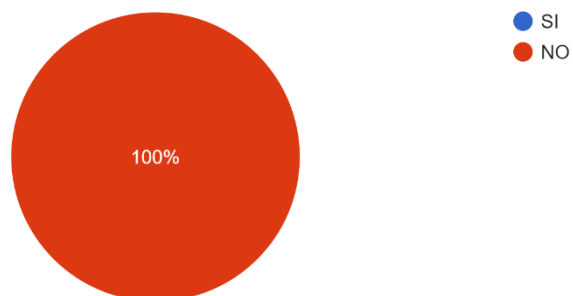


Figura 65. Pregunta 7.

Nota 7: en este punto también llama la atención que ninguno de los ciudadanos de las 3 comunas se haya enterado de actividades de socialización y construcción del Plan de Ordenamiento Territorial.

¿Sabe que es una Curaduría Urbana?

21 responses

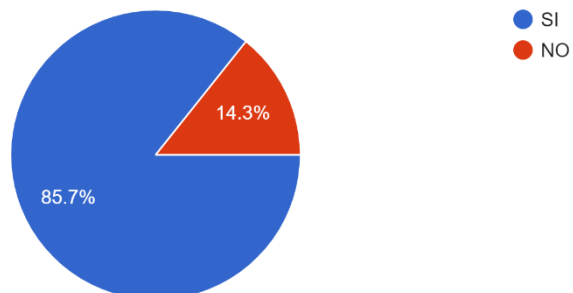


Figura 66. Pregunta 8.

Nota 8: A partir de esta pregunta inicia el tercer bloque de preguntas, comenzando con el conocimiento más básico para la correcta aplicación de los lineamientos del Plan de Ordenamiento Territorial. A lo que 3 ciudadanos respondieron de forma negativa.

¿Ha realizado algún trámite en una Curaduría Urbana?

21 responses

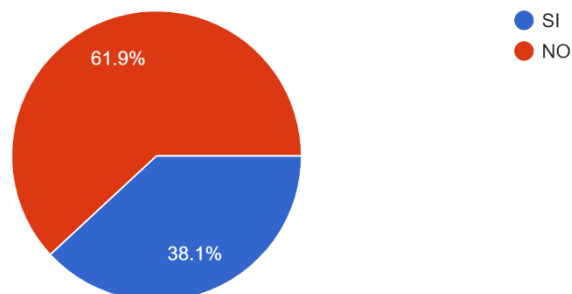


Figura 67. Pregunta 9.

Nota 9: Sobre si han realizado algún trámite a una curaduría urbana, 13 ciudadanos respondieron de forma negativa.

¿Para cual de los siguientes proceso necesita una licencia de construcción?

21 responses

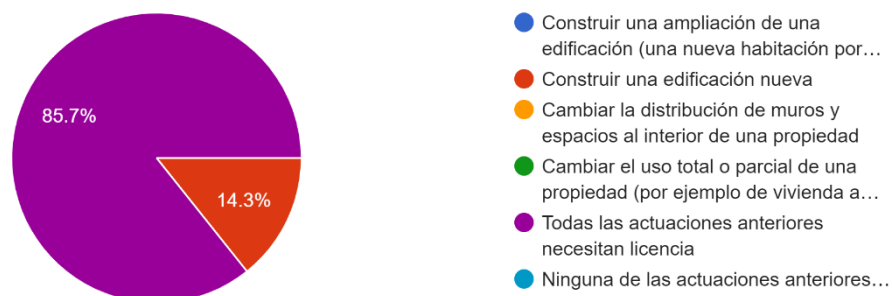


Figura 68. Pregunta 10.

Nota 10: Esta pregunta buscaba indagar por el conocimiento específico sobre para que deben tramitar una licencia de construcción, de forma sorprendente se verifica que 18 de los 21 ciudadanos tienen conocimiento para que la requieren. Los casos que se ponen están directamente relacionados con las infracciones en el área privada que fueron identificados en el primer ejercicio.

¿Ha realizado modificaciones al interior de su propiedad, como son: ampliar la cocina, unir varias habitaciones, abrir ventanas en la fachadas, dividir una vivienda en dos viviendas?

21 responses

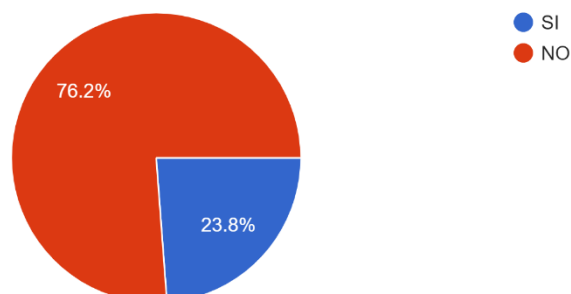


Figura 69. Pregunta 11.

Nota 11: La finalidad de esta pregunta era indagar si los ciudadanos que estaban respondiendo el cuestionario habían llevado a cabo intervenciones que son comunes en las viviendas y para las que se requiere licencia de construcción. En este caso 16 de los ciudadanos consultados no han realizado estas intervenciones en sus viviendas.

En caso de ser afirmativa la respuesta anterior ¿Ha solicitado usted licencia de construcción para esa actuación?

8 responses

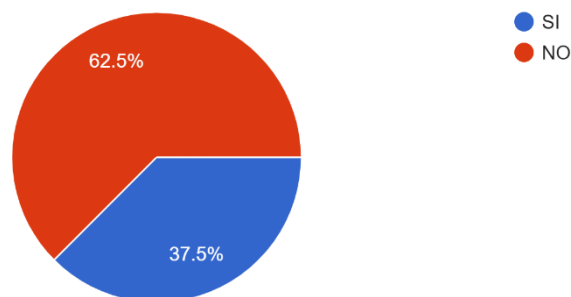


Figura 70. Pregunta 12.

Nota 12: Esta pregunta pretendía indagar a los ciudadanos que habían realizado las actuaciones descritas en la pregunta anterior, sobre si habían realizado el trámite para la solicitud de la licencia de construcción. Se encontró un error, en la medida que en la pregunta anterior solo 5 personas dijeron que habían realizado modificaciones en sus viviendas, sin embargo, en esta pregunta responden 8 ciudadanos, 5 de ellos afirman no haber solicitado licencia de construcción para las actuaciones y 3 manifestaron que si la habían solicitado. Por lo anterior, se deben revisar los cuestionarios de forma individual donde se verifica que de las 5 personas que afirmaron haber realizado actuaciones que requerían licencia la solicitaron 3 y las otras 2 no lo hicieron.

¿Ha tramitado alguna vez una licencia de construcción en Medellín?

21 responses

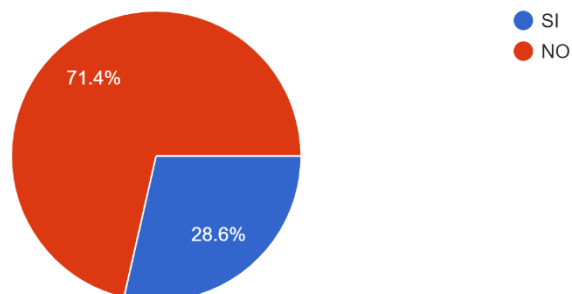


Figura 71. Pregunta 13.

Nota 13: A partir de esta pregunta se aborda el ultimo bloque, que está dirigida a conocer algunas percepciones del ciudadano frente a los procesos de licenciamiento urbanístico. Iniciando por la pregunta básica, y es si algunos de los ciudadanos habían tramitado una licencia de construcción a lo que 15 ciudadanos respondieron de forma negativa y 6 ciudadanos de forma afirmativa.

En caso de ser afirmativa la respuesta anterior ¿Cómo considera que es el costo económico del trámite?

6 responses

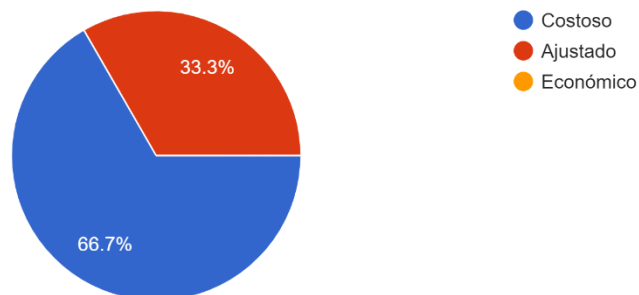


Figura 72. Pregunta 14.

Nota 14: en la búsqueda sobre algunos de los motivos para el poco licenciamiento que se encontró en los años recientes en las comunas 11, 12 y 13, se pregunta a los ciudadanos que habían tramitado licencias de construcción sobre que apreciación tenían frente al costo, a ninguno de los ciudadanos les pareció un trámite económico, 2 ciudadanos consideraron que el precio era correcto para el trámite y 4 ciudadanos lo calificaron como un trámite costoso. Un factor a considerar si se quisieran hacer estudios para mejorar el licenciamiento en la ciudad.

En caso de ser afirmativa la respuesta anterior ¿Cuanto tiempo tardó el proceso de licenciamiento?

6 respuestas

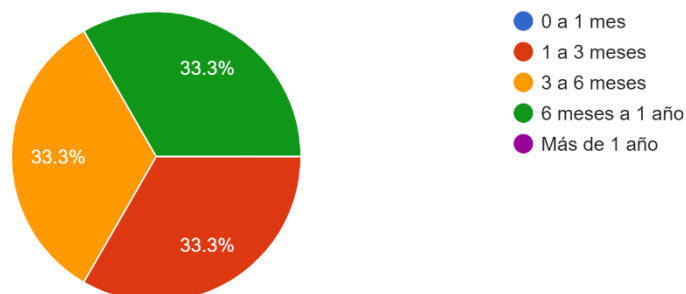


Figura 73. Pregunta 15.

Nota 15: Otro factor que se consideró importante conocer frente a la experiencia de los ciudadanos tramitando una licencia de construcción fue el tiempo que tomo el proceso, se evidencia en general que el tiempo se encuentra entre 1 mes a 1 año. En este sentido a 2 ciudadanos el proceso se demoró 1 mes a 3 meses, a otros 2 ciudadanos el trámite tuvo una duración de 3 meses a 6 meses y a otros 2 ciudadanos el trámite les demoró de 6 meses a 1 año. No hay una respuesta concluyente frente al tiempo, sin embargo, se debe reevaluar si para procesos de modificación de una vivienda el tiempo de espera para una licencia de construcción debe estar entre los 3 meses a 1 año.

¿Considera que es necesario tramitar la licencia de construcción?

21 responses

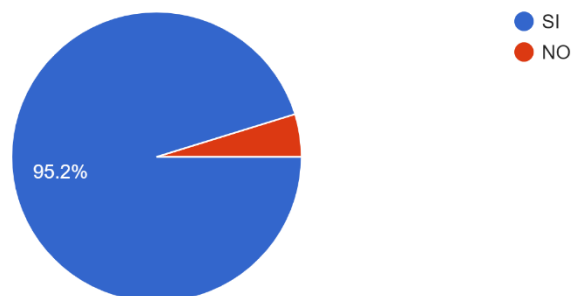


Figura 74. Pregunta 16.

Nota 16: Esta es la pregunta final, la cual respondieron los 21 ciudadanos consultados, sobre si ellos consideraban que tramitar una licencia de construcción era importante, para 20 de ellos lo es, solo una persona respondió de forma negativa.

De acuerdo a lo anterior es preciso reconocer que si bien la mayoría de los 21 ciudadanos consideran tener conocimiento sobre el Ordenamiento Territorial y en ese sentido incluso reconocen el Acuerdo Distrital que rige actualmente, el conocimiento del contenido del documento es nulo en el 52% de los ciudadanos que respondieron, el 48% de ellos dicen conocer algunos componentes, pero ninguno acepta conocer a profundidad lo que propone el Plan de Ordenamiento Territorial actual.

En cuanto a los procesos de participación ciudadana que se hacen en el marco de la revisión y ajuste de los acuerdos que reglamentan el ordenamiento territorial llama la atención que ninguno de los 21 ciudadanos participó, ni fue invitado y no se enteró de los procesos de participación ciudadana que hacen por ley en dicho proceso, lo más cercano es que 7 de los 21 ciudadanos dijeron tener personas conocidas que habían participado en dichos procesos.

Al revisar el conocimiento de los ciudadanos consultados frente a las Curadurías Urbanas, se encontró que, los ciudadanos dicen tener conocimiento sobre que son dichas instancias y comprenden la naturaleza de las acciones que requieren la gestión de una licencia de construcción en cualquiera de sus modalidades. Sin embargo, la mayoría de los ciudadanos, específicamente 13, reconocen no haber realizado tramites asociados a las curadurías urbanas. En el caso particular de los ciudadanos que realizaron actuaciones urbanísticas en sus propiedades, que fueron 5 personas, se encontró que el trámite de la licencia de construcción solo fue realizado por 3 personas, las otras 2 no lo realizaron, evidenciando que hay una parte de la población que reconoce cuáles son sus obligaciones frente a sus derechos, sin embargo, deciden no cumplir dichas responsabilidades, en este caso en un porcentaje similar al porcentaje que decide asumir sus responsabilidades frente

a la consolidación del modelo de ocupación que propone el Plan de Ordenamiento Territorial.

Finalmente, el último bloque, el cual inicia indagando por los ciudadanos que habían tramitado específicamente una licencia de construcción, encontrándose un número reducido, equivalente a 6 ciudadanos que representan el 28.6% de quienes respondieron el cuestionario, frente a factores que son determinantes frente a tomar una decisión, que son tiempo y dinero, se encontró que la mayoría lo considera un trámite costoso, frente al tiempo, 4 de los 6 casos se demoraron entre 3 meses y 1 año, significando entonces que, es un proceso que requiere además tiempo para llevarse a cabo. Sin embargo, los ciudadanos reconocen el trámite como necesario, específicamente 20 de ellos. En este punto en particular es necesario hacer una conexión con la primera parte del ejercicio, en el cual se identificó que las 3 manzanas contaban con porcentajes considerables de lotes con infracciones urbanísticas, esto significa que, los ciudadanos reconocen la necesidad de tramitar las licencias de construcción, sin embargo, en el momento de la aplicación hay grandes probabilidades que el ciudadano decida construir sin tramitar las licencias de construcción y con ello se corre el riesgo de que las actuaciones llevadas a cabo no estén conforme con lo que se propone desde el Plan de Ordenamiento Territorial.

Teniendo en cuenta entonces el objetivo de este capítulo, se concluye que si bien se encontró que en cada una de las manzanas revisadas por comuna hay un porcentaje importante de edificaciones que cuentan con licencia de construcción inicial, en el ejercicio se evidenció una alta incidencia de infracciones urbanísticas, tanto en los componentes del espacio público como en las edificaciones, lo anterior, permite concluir que en estas manzanas que fueron estudiadas los ciudadanos no se comprometen con un cumplimiento

cabal de la política de ordenamiento territorial, Acuerdo 048 de 2014, tanto en los componentes del espacio público como en las áreas privadas.

Sumado a lo anterior, es importante destacar el bajo índice de nuevas licencias de construcción en estas manzanas que fueron revisadas, durante el periodo comprendido desde el año 2015 hasta el año actual (2022), hecho se evidencia en que de las 3 manzanas en las que se desarrolló el ejercicio solo se encontró registro de una licencia de construcción, que fue otorgada en un predio de la manzana 1111001, en las manzanas de la comuna 12 y 13, no se encontraron nuevas licencias de construcción en este periodo de tiempo. Esto puede ser una muestra de desinterés por parte del ciudadano por edificar en sus lotes, asunto que sería pertinente revisar en otro ejercicio de investigación, para ahondar en cuales son los motivos que hace que no haya interés por parte del ciudadano en construir en suelos de consolidación.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De forma general es posible concluir que el estado de cumplimiento de la norma urbanística definida en la política de ordenamiento territorial, acuerdo 48 de 2014, basado en el caso de estudio llevado a cabo en la zona 4 de Medellín, comunas 11 (manzana 1111001), 12 (manzana 1209011) y 13 (manzana 1309010), es bajo¹³⁷, esta afirmación está sustentada en que si bien cada una de las manzanas tiene un índice de licenciamiento inicial por encima del 50%¹³⁸, solo se ha otorgado una licencia de construcción en las tres manzanas analizadas en el marco del plan de ordenamiento actual, sumado a esto, cuando se revisan las infracciones urbanísticas recolectadas en cada manzana, se encuentra que la incidencia de cada manzana es alta, es decir, la manzana 1111001 tiene el 52.8% de los lotes con infracciones urbanísticas, la manzana 1209011 el 81.9% y la manzana 1309010 el 100%. Entendiendo que esta situación se da tanto en los componentes de la sección vial (espacio público) como en el área privada.

Frente al principio de participación ciudadana contemplado en el marco legal colombiano, es preciso indicar que efectivamente este se cumplió, como se evidencia en el

¹³⁷ Para esta investigación y partiendo de que los hallazgos presentados no tienen valor estadístico, la definición de *bajo*, *medio* y *alto* se realiza a partir de la siguiente lógica: en las tres manzanas se tiene niveles de licenciamiento superiores al 60% de los lotes, entonces, si las infracciones urbanísticas superan el 40% de los lotes que conforman las manzanas, se considera un nivel alto de incumplimiento, si el número de lotes con infracciones urbanísticas está entre el 40% y el 20% sería un nivel medio y si está entre el 20% y el 0% sería un nivel bajo. Bajo esta lógica, para considerar que el estado de cumplimiento del Plan de Ordenamiento Territorial, Acuerdo 048 de 2014, es alto, se requiere que máximo el 20% de los lotes revidados cuenten con infracciones urbanísticas.

Complementando lo anterior, al realizar esta investigación en suelos de consolidación nivel 1 y 2, que están clasificados como los suelos óptimos para llevar a cabo el proceso de consolidación predio a predio, y teniendo en cuenta la dinámica de licenciamiento en el tiempo, una meta que permita evidenciar la concreción del modelo de ocupación es que cada manzana en el periodo comprendido desde el año 2015 al año actual tenga dos licencias de construcción nuevas (6 en total por las tres manzanas), un nivel medio corresponde a una licencia de construcción por cada manzana (tres licencias en el total de las manzanas) y un nivel bajo, sería menos de una licencia por cada lote (es decir menos de 3 licencias). Con base en esta consideración, se hacen las conclusiones generales de esta investigación que tienen estas categorías de alto, medio o bajo.

¹³⁸ En la manzana 1111001 el 71.4% de los lotes contaban con licencia de construcción inicial, en la manzana 1209011 el 86.4 de los lotes y en la manzana 1309010 el 64.7%.

capítulo 3. *PARTICIPACIÓN CIUDADANA*, y como ya se concluyó anteriormente, sin embargo, la pregunta que queda abierta es si todavía ese debe ser el marco para la participación ciudadana, teniendo en cuenta que no plantea con claridad cuáles son los espacios para la participación ciudadana, ni los plazos o escenarios, tampoco define mecanismos y metodologías para la recolección de información aportada por la ciudadanía y como esta debe incidir o no en el Plan de Ordenamiento Territorial, esto significa que, aun la participación está planteada desde un esquema representativo y que además no es vinculante, generándose acá una de las hipótesis frente al fenómeno del no cumplimiento de la norma, y es que los procesos de participación ciudadana actuales buscan validar las políticas públicas de cara al cumplimiento de los requisitos, más no la construcción de consensos con la ciudadanía. Con base a esta conclusión general es que se hicieron las observaciones y algunas recomendaciones que, desde esta investigación, teniendo en cuenta sus limitaciones, puede aportar a favorecer la apropiación de la norma por parte de la ciudadanía.

También se evidencia como resultado del ejercicio que, la política de ordenamiento territorial de Medellín se ha ido complejizando en cada uno de los ejercicios de revisión y ajuste, los acuerdos son documentos cada vez más extensos, que se complementan por decretos y circulares que son adoptados de forma posterior, adicionalmente están contruidos en un lenguaje altamente especializado, que finalmente, hace que para el ciudadano sea difícil acercarse a la norma y estudiarla, esto genera dificultades frente a dos de las variables, la primera es que los procesos de participación ciudadana se obstaculizan, entendiendo que el ciudadano debe comprender lo que se propone en la norma para poder incidir en ella, esta situación sumada a que los procesos de participación en Medellín no han sido efectivos en cuanto a la convocatoria amplia de ciudadanos se materializa en

espacios con poca participación, que finalmente le restan legitimidad al ejercicio. La segunda dificultad es frente a la apropiación de la norma es, si el ciudadano no conoce la norma en su complejidad, las metas que tiene a corto, mediano y largo plazo, así como los planes y proyectos que traza, no encuentra los incentivos para reconocer esa norma como superior y apropiarse de ella en el ejercicio propio de ciudad, máxime en una sociedad donde se aprecia una norma social establecida que facilita el desarrollo por fuera de la norma.

A partir del análisis que se hizo para la variable de apropiación de la norma, se evidencia que las 3 manzanas¹³⁹ analizadas cuentan con porcentajes superiores al 50% de lotes con infracciones urbanísticas, tanto en los componentes del espacio público como en el área privada, en contraposición, se tiene que para las 3 manzanas cuando se hace la revisión de las licencias otorgadas, se encontró que solo una¹⁴⁰ de ellas tiene una nueva licencia en el tiempo comprendido desde 2015 al año 2022, hecho particular, si se tiene en cuenta que según el Acuerdo 048 de 2014, los tratamientos a los que pertenecen estas manzanas son los ideales para la consolidación de la ciudad lote a lote, lo anterior entonces, pone en evidencia como una norma social que concede un permiso, afecta la efectividad de la norma, que para este caso es relativa al ordenamiento territorial, teniendo implicaciones directas en la apropiación de la norma por parte del ciudadano, habrá que revisar entonces cuestiones que ya se identificaron, como es la relación de balance entre cargas y beneficios para desarrollos residenciales en suelos de consolidación, como uno de los detonantes de esta situación, que puede ser corregido en la revisión de mediano plazo.

¹³⁹ En la manzana 1111001 el 52.8% de los lotes, en la manzana 1209011 el 81.9% de los lotes y la manzana el 100% de los lotes.

¹⁴⁰ Mazana 1111001

Cuando se revisan los documentos de soporte del Acuerdo 048 de 2014, se evidencia que es un desarrollo técnico juicioso, realizado por expertos de cada una de las áreas del conocimiento que se requiere para este ejercicio de planeación, con el cual se define el modelo de ciudad en el que se debe avanzar para su consolidación por parte del distrito, sin embargo, es una decisión altamente técnica, la cual al insertar en primer lugar estrategias de participación más amplias y con mayor capacidad de incidencia, así como la construcción de indicadores que mida la eficiencia de la norma en cuanto a su aplicación en el desarrollo de la ciudad, se podrá ver modificado este imaginario sobre el cual se ha construido el modelo de ciudad, provocando que sea necesario para la administración revisar aquellas formas en las que los ciudadanos desarrollan su territorio y moldear normas que gocen de mayor cercanía con él, aunque estas en algunos casos se alejen del constructo de ciudad ideal que se ha desarrollado desde la disciplina clásica del urbanismo.

Como parte de la revisión de referencias jurisprudenciales, se encontró la Sentencia T760-08, en la cual se definen por parte de la Corte Constitucional de la República de Colombia las 3 condiciones básicas que debe cumplir toda política pública, la segunda condición, que es la de interés para esta conclusión, manda lo siguiente:

3.3.12. La segunda condición es que la finalidad de la política pública debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho. En tal sentido, por ejemplo, no puede tratarse de una política pública tan sólo simbólica, que no esté acompañada de acciones reales y concretas¹⁴¹. Así pues, también se viola la Constitución cuando existe un plan o un programa, pero se constata que (i) “sólo está escrito y no haya sido iniciada su ejecución” o (ii) “que así se esté implementando, sea evidentemente inane, bien sea porque no es sensible a los

¹⁴¹ Corte Constitucional, Sentencia T595 de 2002

verdaderos problemas y necesidades de los titulares del derecho en cuestión, o porque su ejecución se ha diferido indefinidamente, o durante un período de tiempo irrazonable”¹⁴² (SENTENCIA N° T-760 de 2008, 2008).

En el sentido de la sentencia, como conclusión se quiere resaltar que, es importante que la política de ordenamiento territorial no solo se adopte y revise en los términos que manda la ley, sino que la misma se ejecute, a partir de un plan de acción claro que tenga presupuesto y cronograma de inversiones, para que sea responsabilidad de cada plan de desarrollo cumplir con esos programas y proyectos, de igual forma, la importancia de la participación ciudadana, desde la perspectiva de esta investigación, radica en este punto y es que si la ciudadanía está de acuerdo con lo que el plan manda y con los programas y los proyectos que prioriza, son ellos a través del voto programático los que se encargarán de financiar el cumplimiento del mismo y con ello la concreción del modelo de ciudad.

Uno de los hallazgos más relevantes en esta investigación es, lo que inicialmente se deduce a través de algunos datos que se interrelacionan, como fueron el número de instalaciones de servicios públicos vs el número de licencias de construcción otorgadas en el mismo periodo de tiempo, para identificar un posible fenómeno, a través del ejercicio de especialización fue posible concretar el fenómeno, a través de su identificación y las dinámicas que subyacen en él, que finalmente es la falta de apropiación de la política de ordenamiento territorial por parte del ciudadano, incluso en áreas de la ciudad que históricamente han sido planificadas o consideradas “formales”, como es la zona 4 de la ciudad de Medellín, comunas 11, 12 y 13, en las manzanas 1111001, 1209011 y 1309010, esto es importante en la medida que aporta al fenómeno de la construcción informal una visión diferente a la tradicional, que está ligada a la construcción de barrios en la periferia

¹⁴² Corte Constitucional, Sentencia T595 de 2002

de las ciudades, esta visión se centra en observar como en los entornos que están en el imaginario de ciudad como áreas planificadas que obedecen a las lógicas de la formalidad, también tienen alta tendencia al desarrollo informal, en condiciones diferentes al fenómeno histórico, pero a través de un desconocimiento sistemático (deliberado o no) del plan de ordenamiento territorial.

Dicho lo anterior, se reconoce la limitación del alcance de esta investigación, es decir, tanto las manzanas en las que se desarrolló la espacialización del fenómeno, como el número de ciudadanos consultados son limitados frente a la posibilidad de entregar lineamientos que permitan retroalimentar el POT. En esta investigación se pueden entregar indicios que posteriormente pueden convertirse en estudios ampliados que permitan obtener hipótesis concluyentes frente al fenómeno y con ello permita la formulación de mejores políticas públicas, en el caso particular mejores planes de ordenamiento territorial y estrategias de participación en torno a los procesos de planificación urbana. Sobre todo, si se tiene en cuenta que, para esta investigación la consulta a los ciudadanos no pretende un valor estadístico, si no, como se ha explicado en el aparte que establece el marco de las consideraciones metodológicas, se trata de una interpretación del fenómeno a partir de un estudio cualitativo de caso.

De cara a fortalecer la apropiación de la norma por parte del ciudadano, es pertinente construir mecanismos y herramientas que afiancen la confianza ciudadana tanto en los procesos participación ciudadana como en el contenido de la Política de Ordenamiento Territorial. Para ello es necesario fomentar el acceso a la información garantizando la transparencia de la misma, debido a que como se aborda en la construcción del concepto, para que una norma sea apropiada requiere conciencia moral por parte del ciudadano, lo que requiere conocimiento a profundidad de la norma, que permita reconocer

su pertinencia y con ellos estar dispuesto a asumir las responsabilidades que la misma impone en su cumplimiento. En este caso en concreto, a partir del reconocimiento de la recurrencia por parte del ciudadano en unas tipologías de infracciones frente a la Política de Ordenamiento Territorial, que afectan elementos comunes como es la capacidad de soporte del suelo (dotación de servicios e infraestructura para los habitantes), se debe construir una política de cara al ciudadano, en la cual él a partir del conocimiento de la información sea el primer convencido de la necesidad de su compromiso con esta norma, toda vez que esta le otorga mayores beneficios que lo que le puede otorgar un interés particular, como es mejorar la calidad de vida.

En ese mismo sentido, se destaca como en el desarrollo del ejercicio no se encontró una fuente de información que reportara las licencias de construcción vigentes (en tiempo real), así como los procesos por infracciones urbanísticas, información que es importante de cara al proceso de seguimiento y evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial. Indicando que el acceso a la información de forma fácil y transparente es uno de los limitantes para el desarrollo de este tipo de ejercicios. Siendo entonces otra conclusión la necesidad de desarrollar esquemas que favorezcan y obliguen a cada uno de los actores a disponer la información correctamente y en el tiempo pertinente, estos actores inicialmente pueden ser las Curadurías Urbanas, la Subsecretaría de control urbanístico y el Departamento Administrativo de Planeación, en el caso de Medellín. Es inminente la instalación de un observatorio permanente y sistemático de esta información, no solo para mejorar la transparencia y claridad de cara a las comunidades, si no en cumplimiento de la obligatoriedad de constituir un “Expediente Urbano” que manda la Ley 388 desde su adopción. Debido a los plazos o vigencias de los diferentes componente del POT este es un instrumentos fundamental para hacer seguimiento efectivo que soporte y justifique las

posteriores modificaciones o ajustes necesarios. Por otra parte el acceso libre a las consultas de las licencias otorgadas y la precisión respecto a su naturaleza, permiten una veeduría ciudadana más oportuna y paritaria, como fundamento de una cultura de la defensa de la seguridad territorial, la sostenibilidad y los espacios de lo común que constituyen la esencia de lo urbano.

Desde la visión de apropiación de la norma por parte del ciudadano, es necesario cambiar la postura netamente sancionatoria que tiene la administración¹⁴³, debido a que si se asume que en la ciudad el nivel de infracciones corresponde con el detectado en las manzanas analizadas, la capacidad operativa de la administración distrital será insuficiente frente a la problemática, lo anterior significa entonces, que si bien la sanción debe ser aplicada, se deben repensar las sanciones, las cuales permitan afrontar y cambiar la cultura del incumplimiento de la norma, que asegura (García Villegas, 2009), que hay en América Latina. Esto requiere replantear la estrategia de cara al ciudadano, buscando que sea el quien la valide, que le dé la importancia, que se encuentre inmerso en el proceso de construcción y seguimiento de la norma, para que a partir de su interiorización la acate y ejerza ese control ciudadano frente a su entorno cercano, con el fin de realizar este cambio en la valoración del incumplimiento de la norma, reflejado en este caso en las infracciones urbanísticas. Este proceso es preciso desarrollarlo a través de ejercicios de gobernanza, donde los pactos ciudadanos estén soportados en otros actores como la academia, que permita tener posturas neutras dentro del conflicto y afianzar en las soluciones, la validación no puede ser únicamente entre el poder público y el ciudadano.

El valor del ejercicio de espacialización que se hace alrededor del fenómeno de apropiación de la norma, al reconocer aquellas infracciones urbanísticas que son más

¹⁴³ Sin desconocer que dicha postura está dada desde el nivel nacional, quien desarrolló dicho marco normativo.

usuales en el ejercicio de construcción de ciudad por parte del ciudadano, es que, desde la perspectiva del conflicto político, estas infracciones pueden ser la representación de aquellos asuntos en los que realmente no se ha construido un consenso ciudadano desde el poder público. Para ello, se requiere evidentemente un ejercicio ampliado, el cual actualmente desarrolla la Subsecretaría de Control Urbanístico. Sin embargo, no ha sistematizado una forma que le permita evaluar la información que obtiene y convertirla en datos que facilite la toma de decisiones, entorno a la retroalimentación del plan de ordenamiento territorial, siendo solo un ejercicio de control.

Las limitaciones de esta investigación están dadas por varias circunstancias, que puede ser pertinente poner de precedente para que, si en algún momento una investigación afín se quiere realizar, sean contempladas con anterioridad. El primero es que se requiere personas con conocimiento específico para la recolección de la información en el ejercicio de la experiencia vivida directamente, en este caso, se convocó a estudiantes de arquitectura y ciencia política e incluso profesionales recién egresados, pero al revisar los temas en concreto y el ejercicio que se proponía declinaban ser parte de la investigación por falta de formación específica y manejo de los instrumentos necesarios, por lo cual todo el ejercicio de recolección de información, construcción de las fichas y construcción de las herramientas de síntesis tuvo que ser asumida por mí, haciendo el ejercicio más lento de lo presupuestado inicialmente. De igual forma, como la investigación proponía que el cuestionario se aplicara solo a ciudadanos que residieran exclusivamente en la zona 4 y de preferencia en áreas similares a las estudiadas, concretar la respuesta de los mismos por parte de los ciudadanos fue un ejercicio más complejo de lo esperado.

La otra limitación es el acceso a cierta información como con las licencias de construcción, si bien ya se dejó claro esta información es custodiada por el Departamento

Administrativo de Planeación de Medellín, esta dependencia tiene digitalizada la información en una plataforma que es Visor 360, a la cual solo se accede si se tiene usuario autorizado por parte de planeación, la otra forma de acceder a la información es dirigirse presencialmente y solicitar las licencias de construcción, las cuales son entregadas de forma posterior, es decir, el acceso a la información por parte del ciudadano no es expedita ni mucho menos fácil (a pesar de merecer el carácter de interés general que fomente la corresponsabilidad en la construcción colectiva de la ciudad) y sin lugar a dudas debe ser un factor contemplado para una investigación similar.

Algunas de las investigaciones que se puede proponer a partir de los vacíos encontrados en el desarrollo de esta investigación, pueden ser alrededor de los metodologías y mecanismos que puedan desarrollarse alrededor de la participación ciudadana para que sean ejercicios que generen mayor apropiación de la norma.

De igual forma se considera que se puede ampliar esta investigación, en cuanto a áreas revisadas y actores entrevistados, permitirá acercarse con mayor precisión al fenómeno y construir hipótesis más sólidas para su entendimiento.

En el ejercicio de búsqueda de la información, específicamente las licencias de construcción, al encontrarse tantos vacíos como es la no entrega oportuna de las curadurías urbanas de los expedientes de las licencias, puede ser pertinente revisar el papel de las curadurías urbanas en la concreción del modelo de ocupación propuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial. Además de plantear si esta función debe seguir en cabeza de un privado o debería regresar al poder público.

Si bien se identificó en la investigación amplia producción académica frente a la política de ordenamiento territorial, en Colombia, Latinoamérica, Estados Unidos, Europa,

Asia; frente a los marcos legales que se han desarrollado para el ejercicio del control urbanístico no se encontraron ejercicios académicos en la misma intensidad, entendiendo que algunas de las políticas de ordenamiento territorial están cerca de tener 100 años de aplicación, sería pertinente revisar qué marcos legales se han desarrollado frente al ejercicio del control, que les ha permitido asegurar el cumplimiento de la norma urbana por parte de los ciudadanos, con el fin de revisar el propio.

Para finalizar, se considera importante explicar cuál es la postura crítica que propuso y desarrolló esta investigación, en primer lugar, se reconoce que la política de ordenamiento territorial en Medellín, ha sido un desarrollo que desde la institucionalidad han realizado cuidando el procedimiento que se dicta por ley, sin embargo, de cara a la participación ciudadana se evidencia que no se ha hecho el desarrollo de estrategias de aplicación que favorezcan la construcción de consensos sociales, por el contrario, es un ejercicio nutrido de tecnicismos que separa radicalmente a la ciudadanía y a la institucionalidad, donde el último es quien toma las decisiones debido a que tiene la información. En segundo lugar, este ejercicio pretende acercarse al territorio con el fin de poner en evidencia que el desarrollo de la ciudad dista al propuesto por la norma, demostrando que esta es poco eficiente y con baja apropiación por parte del ciudadano. El tercer aspecto, es que, esta investigación propone que las infracciones urbanísticas más allá de lo sancionatorio, deben evaluar y complementar el Plan de Ordenamiento Territorial, así esto implique modificar el imaginario de ciudad planificada que se ha desarrollado desde la institucionalidad, quizá advirtiendo procesos diagnósticos y de seguimiento sistemático que involucren de forma más seria y genuina las dinámicas socioespaciales presentes en los diferentes territorios y sus particularidades (recurrencias).

BIBLIOGRAFÍA

- Consejo de Europa. (1983). Carta Europea de Ordenación del Territorio. *Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio*. Torremolinos.
- Aguado, T., Melero, H., & Gil-Jaurena, I. (2018). Espacios y prácticas de participación ciudadana. Propuestas educativas desde una mirada intercultural. *RELIEVE*, art. M3. Obtenido de <http://doi.org/10.7203/relieve.24.2.13194>
- Aguilar Villanueva, L. (2013). El estudio de las políticas públicas. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. A. (febrero - julio de 2004). La hermenéutica filosófica de Gadamer. *Revista Electrónica Sinéctica*, 61 - 64. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/998/99815918009.pdf>
- Alfie Cohen, M. (2016). *Pactos Urbanos. Gobernanza territorial en los Países Bajos*. México: CONfines, año 12, numero 22.
- Àlvarez Muñoz, D. C. (2017). Paradigmas de investigación. *Guia a partir de diferentes textos de caràcter metodològic*. Medellín, Antioquia, Colombia.
- Anonimo. (s.f.). *Los recursos naturales y la población*. Obtenido de Los recursos naturales y la población: http://www.eurosur.org/medio_ambiente/bif37.htm
- Araujo, K. (2009). *Se acata pero no se cumple?: Estudios sobre las normas en América Latina*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Arbouin-Gómez, F. (2012). Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. *Vniversitas*, 17-42.

- Arias Moreira, J. C., & Caballero Míguez, G. (2013). *Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas*. Madrid: Centro de investigaciones sociológicas CIS.
- Barbera, N., & Inciarte, A. (11 de marzo de 2012). Fenomenología y hermenéutica: dos perspectivas para estudiar a las ciencias sociales y humanas. Punto Fijo, Falcón, Venezuela: Revista Multiciencias. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90424216010>
- Barón Colmenares, M. (2018). La gobernanza en el ordenamiento territorial local: presencias y ausencias de la participación ciudadana. *Diálogos de saberes*, 133-154.
- Barrera, M. M. (2016). Caín y Abel: transmisión y apropiación de la ley, un punto de vista lacaniano . *Fuentes Humanísticas*, 175-186.
- Brites, W. (2015). OBRAS DE INFRAESTRUCTURA Y CAMBIOS EN EL ENTORNO URBANO. ACERCA DEL AVANCE DE LA CIUDAD LEGAL SOBRE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES. *REVISTA URBANO*, 6-15.
- Carvajal Burbano, A. (2006). *Desarrollo local y planeación participativa: escenarios para reinventar el desarrollo humano desde el trabajo social*. Santiago de Chile: Congreso Mundial de Escuela de Trabajo Social. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/5742/574261799005.pdf>
- Castro, D. G., De Elizagarate Gutierrez, V., Kazak, J., Szewranski, S., Kaczmarek, I., & Wang, T. (2020). Nuevos desafíos para el perfeccionamiento de los procesos de participación ciudadana en la gestión urbana. Retos para la innovación social. *Cuadernos de Gestión*, 41-64.

CIDOB. (2008). *La política de lo diverso: ¿producción, reconocimiento o apropiación de lo cultural?* Barcelona: CIDOB.

Cohen, M. A. (2016). Pactos Urbanos. Gobernanza territorial en los Países Bajos. *CONfines*, 11-36.

Colmenares, M. E. (2018). La gobernanza en el ordenamiento territorial local: presencias y ausencias de la participación ciudadana. *Diálogos de saberes*, 133-154.

Congreso de Colombia. (1997). *Ley 388 de 1997*. Ibaguè: Congreso de Colombia.

Congreso de Colombia. (18 de julio de 1997). *Ley 388 de 1997. Ley de Desarrollo Territorial*. Bogotá D.C.: Gaceta del Estado.

Cravino, M. (2009). La metamorfosis de la ciudad informal en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Lider*, 31-55.

De la Torre Sendoya, L. (2017). Descentralizar, contractualizar: el nuevo marco de la gobernanza multiniveles. *OPERA*, N° 21, 95-112.

Departamento Administrativo de Planeación . (20 de septiembre de 2013). *Alcaldía de Medellín, Distrito de ciencia, tecnología e innovación*. Obtenido de <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=contenido/9261-Que-es-el-POT>

Departamento Administrativo de Planeación. (septiembre de 2013). *Alcaldía de Medellín - Distrito de ciencia, tecnología e innovación*. Obtenido de <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=contenido/9261-Que-es-el-POT>

Departamento Administrativo de Planeación. (04 de septiembre de 2014). *Slideshare*.

Obtenido de Participación, comunicación y concertación Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín: <https://www.slideshare.net/ConcejoMDE/participacin-en-el-pot>

Departamento Administrativo de Planeación. (2018). *Informe anual de seguimiento al POT*. Medellín.

Departamento Administrativo de Planeación Municipio de Medellín. (1999). *Acuerdo 062 de 1999*. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación Municipio de Medellín.

Departamento Administrativo y de Planeación de Medellín. (marzo de 2022). Informe de Seguimiento y Evaluación del POT. *Vigencia corto plazo*. Medellín, Antioquia, Colombia: Distrito de CTi de Medellín.

Duque-Cante, N. (09 de diciembre de 2019). *Scielo Brasil*. Obtenido de Los vacíos de la planeación participativa en la formulación de los planes de desarrollo local en Bogotá: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/xp8GBH9FvGMBtcDJC5bTZXL/?lang=es#>

Echavarría Marín, R. O., Sánchez, C. E., & Correa Carmona, S. (2015). *Memoria histórica de la Comuna 12 La América. Explorando el territorio desde las historias de sus habitantes*. Medellín: Alcaldía de Medellín - Biblioteca Pública Piloto.

Elorduy, E. C. (2017). Recepción y apropiación de la filosofía práctica aristotélica en la filosofía del derecho de Hegel. *Tópicos, Revista de Filosofía*, 173-211.

Espinosa, Ó. (2002). Comentarios para una crítica a los planes de ordenamiento territorial en Colombia. *Territorios*, 127-166.

- Fernández Blanco, C. (2019). NORMAS SOCIALES Y PROBLEMAS DE EFICACIA Y EFECTIVIDAD DE LAS NORMAS JURÍDICAS. *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 259-283.
- Fouce, J. G. (2008). las viejas y las nuevas formas de participación sociopolítica. *investigación y desarrollo*, 262-277.
- Fuster Guillen, D. E. (03 de diciembre de 2018). *Scielo Perú*. Obtenido de Investigación cualitativa: Método fenomenológico hermenéutico:
http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2307-79992019000100010
- Fuster, D. (2019). Investigación cualitativa: Método fenomenológico. *Propósitos y representaciones*, 201-229. Obtenido de <http://revistas.usil.edu.pe/index.php/pyr/article/view/267>
- Galacho, F., Ocaña, C., & Manceras, J. (2004). Diseño de un sistema de apoyo a la decisión espacial (SADE/SDSS) para la planificación y gestión territorial a escala local. En R. d. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, *El empleo de los SIG y la teledetección en Planificación Territorial* (págs. 13-26). Murcia: Universidad de Murcia, servicio de publicaciones.
- Galán Vélez, F. V. (2014). Verdad pragmática y verdad consensual en Habermas: una lectura Lonerganeana. *Universitas Philosophica*, 113-145.
- García , D. (2008). Ordenamiento territorial y descentralización: competencias, recursos y perspectivas. *Papel político*, 473-489.

- García Bocanegra, J. C. (2014). Impacto de la implementación de la Ley 388 de 1997 en Medellín (1999-2014). *Trabajo de Tesis presentado en cumplimiento de los requisitos para optar al título de Magister en Estudios Urbano - Regionales*. Medellín, Escuela De Planeación URBANO – REGIONAL, Medellín : Universidad Nacional de Colombia .
- García Castro, D., De Elizagarate Gutierrez, V., Kazak, J., Szewranski, S., Kaczmarek, I., & Wang, T. (2020). Nuevos desafíos para el perfeccionamiento de los procesos de participación ciudadana en la gestión urbana. Retos para la innovación social. *Cuadernos de Gestión*, 41-64.
- García Castro, D., De Elizagarate Gutierrez, V., Kazak, J., Szewranski, S., Kaczmarek, I., & Wang, T. (2020). Nuevos desafíos para el perfeccionamiento de los procesos de participación ciudadana en la gestión urbana. Retos para la innovación social. *Cuadernos de Gestión*, 41-64.
- García Villegas, M. (2009). *Normas de papel: la cultura del incumplimiento de reglas*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores S.A.
- Gaviria, C. (2015). Educar para la democracia. *Educar para la democracia*. Bogotá.
- Gennaio, M.-P., Hersperger, A., & Bürgi, M. (2009). Containing urban sprawl—Evaluating effectiveness of urban growth boundaries set by the Swiss Land Use Plan. *ELSEVIER*, 224–232.
- Gonnet, J. P., & Abril, F. (2018). El concepto de capitalismo en la perspectiva pragmática de Boltanski y Chiapello. *Sociológica*, 9-39.

- Gransow, B. (2012). CONTESTED URBANIZATION IN CHINA: EXPLORING INFORMAL SPACES OF MIGRANTS IN THE CITY. *Harvard Asia Quarterly*, 12-24.
- Guanumen-Parra, S. C., & Núñez-Amórtegui, D. L. (2021). Innovación política y participación por sorteo: “Concejo a la casa”, el primer caso de democracia por aleatoriedad en Colombia. *OPERA*, 111-138.
- Guber, R. (2001). *La etnografía, método, campo y reflexividad*. Bogotá: Grupo Editorial, Norma.
- Harnecker, M., & Bartolomé, J. J. (2015). *Planificando desde abajo. Una propuesta de planificación participativa descentralizada*. Barcelona: El viejo topo.
- Hernández, Y. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? *CUADERNOS DE GEOGRAFÍA | REVISTA COLOMBIANA DE GEOGRAFÍA*, 97-109.
- Jaramillo, C. H., & Montoya, S. (noviembre de 2017). Las dificultades de los Planes Parciales de Renovación Urbana en Medellín. Medellín, Antioquia, Colombia: Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín.
- Lai, C. (2012). The Racial Triangulation of Space: The Case of Urban Renewal in San Francisco’s Fillmore District. *Annals of the Association of American Geographers*, 151-170.
- Ma, J., & Mota Vieira, D. (2020). Policy learning and policy change: exploring possibilities on the Advocacy Coalition Framework. *BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION*, 1672-1690.

- Mari, R., Bo, R., & Climent, C. (2010). Propuesta de Análisis Fenomenológico de los Datos Obtenidos en la Entrevista. *Revista de Ciències de l'Educació*, 113 - 133.
- Massiris Cabeza, Á. (2000). *Determinantes de los planes de ordenamiento territorial*. Bogota: -.
- Massiris Cabeza, Á. (2008). Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial. *Revista Geográfica Venezolana*, 153-157.
- Massiris, Á. (1999). Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia. *Perspectiva geográfica*, 7-75.
- Massiris, Á. (2000). *Determinantes de los planes de Ordenamiento Territorial*. Obtenido de <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll10/id/2773>
- Massiris, Á. (2012). Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial realidad y desafíos. *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*, 13-30.
- Massiris, Á. (2016). Cambios recientes en las políticas de ordenamiento territorial en América Latina. *Cambios recientes en las políticas de ordenamiento territorial en América Latina* (págs. 1-23). Bogotá: RIDOT Red Iberoamericana de Observación Territorial.
- Maturo, G. (2007). Fenomenología y hermenéutica: desde la transmodernidad latinoamericana. *Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social*, 35-50.
- Mendoza de Carmona, Y. (2019). Fenomenología y hermenéutica: perspectivas epistemológicas para la producción interpretativa-comprensiva de conocimiento gerencial. *Sapienza Organizacional*, 76-107.

- Ministerio de vivienda, ciudad y territorio. (26 de Mayo de 2015). DECRETO 1077 DE 2015. *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio."*. Bogotá , D.C., Colombia.
- Moreno Soto, G. (2018). *CAMBIOS EN LA COMPRENSIÓN DEL DESARROLLO LOCAL, GENERADOS EN PROCESOS DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA, POR ENCUENTRO ENTRE ESTRATEGIAS DE GOBIERNO Y LÍDERAZGO COMUNITARIO*. Medellín: Tesis de Maestría, Universidad Pontificia Bolivariana.
- Municipio de Medellín. (17 de diciembre de 2014). Acuerdo N° 48 de 2014 . *Acuerdo N° 48 de 2014* . Medellín, Antioquia, Colombia.
- Nader Orfale, R. F. (2014). Descentralización, Participación Ciudadana y Gobierno Local en Colombia. *ADVOCATUS*, 25-40.
- Nader Orfale, R. F. (2014). Descentralización, Participación Ciudadana y Gobierno Local en Colombia. *ADVOCATUS*, 25-40.
- Navarro, F. M. (2011). *Hagamos entre todos la política pública: una reflexión sobre la visión relacional de la política pública*. Monterrey: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Perfetti del Corral, M. V. (1995). *LAS TRANSFORMACIONES DE LA ESTRUCTURA URBANA DE MEDELLÍN, LA COLONIA, EL ENSANCHE Y EL PLAN REGULADOR*. MADRID: DEPARTAMENTO DE URBANÍSTICA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA. Obtenido de <https://oa.upm.es/13745/1/transformacionesurbanasmedellin.pdf>

- Rincón, A. (2006). Racionalidades normativas y apropiación del territorio urbano: entre el territorio de la ley y la territorialidad de legalidades. *Economía, Sociedad y Territorio*, 673-702.
- Sacipa, P. (2001). Ordenamiento territorial: del control a la democratización. *Territorios*, 71-89.
- Sánchez Toro, C. E., Correa Carmona, S., Moreno Restrepo, N., & Restrepo Ruiz, J. (2014). *Laureles - Estadio, explorando el territorio y la memoria de sus habitantes*. Medellín: Municipio de Medellín.
- Sánchez, A. J., Navarro Quintero, M., & López Zurita, D. (2020). Economía conductual en la gobernabilidad de las políticas públicas. *Gestión y Estrategia*, 83-101.
- Sandín Esteban, M. P. (2005). Investigación Cualitativa en Educación. Fundamentos y Tradiciones. *Revista de Pedagogía*, 258.
- Secretaría de Cultura Ciudadana. (2015). *El libro de los Barrios - Medellín*. Medellín: Alcaldía de Medellín - Universo Centro.
- Sendoya, L. A. (2017). Descentralizar, contractualizar: el nuevo marco de la gobernanza multiniveles. *OPERA*, N° 21, 95-112.
- Sentencia C-051/01, Expedientes acumulados D-3085, D-3086 y D-3103 (Corte Constitucional República de Colombia 24 de enero de 2001). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-051-01.htm>
- Sentencia C-795/00, Expediente D-2691 (Corte Constitucional República de Colombia 29 de junio de 2000).

SENTENCIA N° T-760 de 2008, Expedientes T1281247, T1289660, T1308199, T1310408, T1315769, T1320406, T1328235, T1335279, T1337845, T1338650, T1350500, T1645295, T1646086, T1855547, T1858995, T1858999, T1859088, T1862038, T1862046, T1866944, T1867317, y T1867326 (Corte Constitucional República de Colombia 31 de julio de 2008). Obtenido de chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgclclefindmkaj/https://www.minsalud.gov.co/Ministerio/Documents/Sentencia%20T-760/SENTENCIA%20T760%20-2008.pdf

Sentencia No. C-180/94, Expediente No. P.E. - 005 (Corte Constitucional República de Colombia 14 de abril de 1994). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-180-94.htm>

Sentencia No. T-406/92, Expediente T-778 (Corte Constitucional República de Colombia 05 de junio de 1992). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-406-92.htm>

Sentencia SU-747/98, Expediente T-152455 (Corte Constitucional República de Colombia 02 de diciembre de 1998). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/SU747-98.htm>

Serrano Gómez, E. (2001). *Filosofía del conflicto político*. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.

Universidad Nacional de Colombia sede Medellín. (s.f.). *Galería de Imágenes Escuela del Habitat - CEHAP - Facultad de Arquitectura - Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín*. Obtenido de https://arquitectura.medellin.unal.edu.co/escuelas/habitat/galeria/displayimage.php?album=77&pid=1888#top_display_media

Valencia Agudelo, G. (2012). Incidencia de la Sociedad Civil en el ciclo de las políticas públicas. *Participación política*, 469-496.

Valencia Agudelo, G. (2012). Incidencia de la Sociedad Civil en el ciclo de las políticas públicas. *Participación política*, 469-496.

Vásquez García, C. (2014). La herencia pragmática de Gottlob Frege y Charles Sanders Peirce. *Cuadernos de Filosofía Latinoamericana*, 165-179.

Velásquez, F., & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.

ANEXOS

Tabla 10. Documentos que se encuentran en el Portal del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, sobre el Acuerdo 048 de 2014

DOCUMENTOS DE SOPORTE PARA EL ACUERDO 048 DE 2014		
DOCUMENTOS REVISADOS	TIENE APORTES AL PROCESO DE PARTICIPACIÓN EN EL POT	
	SI	NO
Documento técnico de soporte TOMO 1 - Memoria justificativa	X	
Documento técnico de soporte TOMO 2 - Metodología	X	
Boletín temático - LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	X	
Conversatorio con las JAL año 2013 - AVANCES EN LA INCORPORACION DE LA GESTION DEL RIESGO EN LA REVISIÓN DEL POT – MAPAS DE AMENAZA Y RIESGO		X
Conversatorio con las JAL año 2013 - REVISIÓN Y AJUSTE PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL - METODOLOGÍA	X	
Conversatorio con las JAL año 2013 - CONVERSATORIO SOBRE ESPACIO PÚBLICO, EN EL MARCO DE LA REVISIÓN Y AJUSTE DEL POT	X	
Conversatorio con las JAL año 2013 - AVANCE DIAGNOSTICO USOS RURALES		X
Conversatorio con las JAL año 2013 - USOS DEL SUELO URBANO		X
Conversatorio con las JAL año 2013 - CONVERSATORIO SOBRE VIVIENDA Y HÁBITAT, EN EL MARCO DE LA REVISIÓN Y AJUSTE DEL POT		X
Memorias Evento de Ciudad 2013 - ÁREAS DE INTERVENCIÓN ESTRATÉGICA		X
Memorias Evento de Ciudad 2013 – CONTEXTO Y FOCOS DE REVISIÓN POT		X
Memorias Evento de Ciudad 2013 - DISTRITO MEDELLÍNNOVATION		X
Memorias Evento de Ciudad 2013 - ESTRATEGIAS PEDAGÓGICA, PARTICIPATIVA Y COMUNICACIONAL	X	
Memorias Evento de Ciudad 2013 - METODOLOGÍA Y GENERALIDADES	X	

Memorias Evento de Ciudad 2013 - METODOLOGÍA PARA LA REVISIÓN		X
Documento técnico de soporte Tomo 3A Evaluación y seguimiento –COHERENCIA NORMATIVA ACUERDO 046 DE 2006	X	
Documento técnico de soporte Tomo 3B Evaluación y seguimiento –DIAGNOSTICO TERRITORIAL		X
Documento técnico de soporte Tomo 3C Evaluación y seguimiento –DIAGNOSTICO TERRITORIAL	X	
Documento técnico de soporte Tomo 3D Evaluación y seguimiento –DIAGNOSTICO TERRITORIAL		X
Documento técnico de soporte Tomo 3E Evaluación y seguimiento –DIAGNOSTICO TERRITORIAL	X	
Documento técnico de soporte TOMO 4A Formulación	X	X
Documento técnico de soporte TOMO 4B Formulación	X	
Concepto sobre el Acuerdo 048 de 2014 por el Consejo Territorial de Planeación	X	
Pronunciamento Público Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín.	X	

Nota 17: Estos fueron los documentos que se revisaron en el proceso de reconstrucción de la participación ciudadana para el Acuerdo 048 de 2014.

INVERSIÓN

Nº CONTRATO	CONTRATISTA/ ASOCIADO	ZONA	APORTE TOTAL MUNICIPIO	APORTE TOTAL ASOCIADO	VALOR FINAL CONVENIO
4600043043	CONVIVAMOS	1 Popular, Santa Cruz, Manrique, Aranzuez	\$ 1.292.611.984	\$ 190.016.450	\$ 1.482.628.434
4600043044	ESUMER	2 Castilla, Doce de Octubre, Robledo	\$ 847.495.691	\$ 171.631.984	\$ 1.019.127.675
4600043037	CORPADES	3 Villa Hermosa, Buenos Aires, La Cardenera	\$ 1.027.209.853	\$ 159.604.718	\$ 1.186.814.571
4600043042	GAIA	4 Laureles - Estadio, La América, San Javier	\$ 800.924.999	\$ 229.791.224	\$ 1.030.716.223
4600043045	UCES	5 El Poblado	\$ 132.718.627	\$ 37.140.192	\$ 169.858.819
4600043039	CORPOJONA	6 Guayabal - Belén	\$ 249.995.667	\$ 53.792.501	\$ 303.788.168
4600043040	U LA SALLE	CORREGIMIENTOS	\$ 851.029.495	\$ 188.989.973	\$ 1.040.019.468
TOTALES			\$ 5.201.986.316	\$ 1.030.967.042	\$ 6.232.953.358




Figura 75. Inversión por comunas y corregimientos. Fuente (Departamento Administrativo de Planeación, 2014, pág. 8)

Indicadores del proceso

Indicadores de la Estrategia de Participación social y comunitaria			
Tema	Nombre del indicador	Aspectos	Fuente
Participación	Número de personas que participan en dos o más actividades	Por comuna / corregimiento Por poblaciones/ sector	Listados de asistencia
Propuestas para la revisión de POT	Número de propuestas entregadas por la comunidad	Comuna/Corregimientos Por derecho de petición Por actividad territorial Medios de comunicación y redes sociales Por categoría : usos del suelo, espacio público y equipamiento, servicios públicos, vivienda y hábitat, movilidad, ruralidad	Relatorias, derechos de petición y documentos de las actividades de las estrategias.
Actividades JAL y Veedurías	Número de actividades realizada por la JAL de manera autónoma Número de actividades realizadas por las veedurías ciudadanas de manera autónoma	Tipo de evento: foro, consulta, taller, etc.	Invitaciones abiertas, movilizadores, medios
Incidencia	Número de propuestas entregadas por la comunidad en la estrategia de participación y comunicación de POT incorporadas al proyecto de acuerdo		Proyecto de acuerdo entregado al Concejo de Medellín.
Seguimiento y evaluación	Número de propuestas de la comunidad insertas en el acuerdo de POT sancionado por el Concejo		Acuerdo sancionado por el Concejo de Medellín.



Figura 76. Indicadores del proceso de participación. Fuente (Departamento Administrativo de Planeación, 2014, pág. 10)

Participantes en el momento de aprestamiento



Basados en el absoluto de participantes únicos (5578 personas), los corregimientos y las Zonas 1 y 2 de Medellín han sido las comunidades más participativas para este proceso, con un 26,35%, 18,99% y 18,42% respectivamente, que corresponden a 1470, 1060 y 1028 personas.

Les siguen en participación la Zona 3, en un 9,32%, la zona 6 en un 9,12% y la Zona 4, en un 8,68%. Lo que equivale a 520, 509 y 484 personas únicas que intervinieron respectivamente.

La Zona con menor participación es la 5, con 194 participantes únicos, es decir el 3,48%.

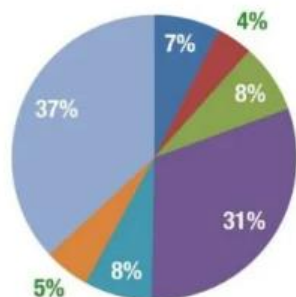


Figura 77. Participantes en el momento de aprestamiento. Fuente (Departamento Administrativo de Planeación, 2014, pág. 11)

Propuestas por zona y corregimiento

Porcentaje de propuestas por zonas y corregimientos

■ 1 ■ 2 ■ 3 ■ 4 ■ 5 ■ 6 ■ 7



Zonas/ Corregimientos	Nº Propuestas
1	90
2	49
3	94
4	370
5	92
6	62
Corregimientos	442
	1199



Figura 78. Propuestas por zona y corregimientos al POT. Fuente (Departamento Administrativo de Planeación, 2014, pág. 12)

III. COMPONENTE INSTITUCIONAL (2013)

IDENTIFICACIÓN DE ACTORES		
Consejo Asesor	Autoridades Ambientales	Twitteros
Consejo Consultivo	Juntas Administradoras Locales	Universidades públicas y privadas
Consejo Territorial de Planeación	Gremios : comerciantes, industriales, constructores, profesionales, empresarios, ONG´s, colectivos ambientales y culturales	Medios masivos y alternativos de comunicación
Concejo Municipal	Sector Educativo: personeros estudiantil, jefes de núcleo, rectores	Iglesias



Figura 79. Actores clave en el proceso de revisión, formulación y adopción del POT. Fuente (Departamento Administrativo de Planeación, 2014, pág. 17)



En el desarrollo de la estrategia de participación institucional se han llevado a cabo un total 96 eventos con actores representativos en la planeación de la ciudad. En la siguiente gráfica se evidencia la cantidad de eventos realizados con cada uno de los actores clave identificados desde el año 2012 hasta el mes de abril del 2014.



Figura 80. Número de eventos realizados con actores institucionales. Fuente (Departamento Administrativo de Planeación, 2014, pág. 20)

COMPONENTE DE MOVILIZACIÓN CIUDADANA: EVENTOS DE CIUDAD

EVENTO	ASISTENTES	AÑO
VII Foro Urbano Mundial	22.000	2014
Cómo Te Sueñas a Medellín	3000	2013
Congreso Río Ciudad	300	2013
Eventos Urbanismo Con Brent Toderian	400	2013-2014
Jornadas de Vida	8000	2013-2014
Evento Sonrio	5000	2014
Jornadas en Pabellón Medellín	1000	2014
Talleres con empresarios, organizaciones sociales, educativas y culturales	8202	2012-2014
Stand itinerante en comunas	3000	2013-2014
Cabildo Abierto	1000	2014
Foros Territoriales	2.000	2014
Reunión con representantes del Comité Intergremial	600	2014
TOTAL	54.502	2012-2014



Figura 81. Componente de movilización ciudadana. Fuente (Departamento Administrativo de Planeación, 2014, pág. 36)

Edad

21 responses

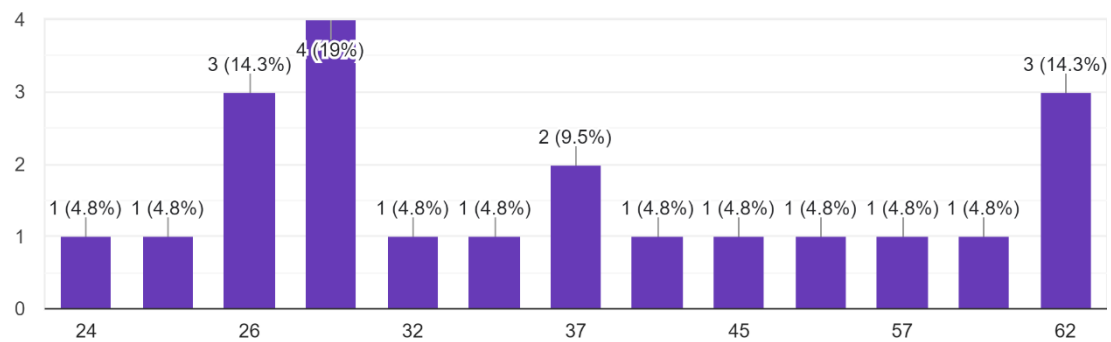


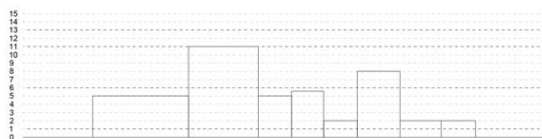
Figura 82. Edades de los ciudadanos que respondieron el cuestionario.



Áreas y corredores de alta mixtura,
Centralidades y corredores con alta
mixtura

Comuna: 11
Barrio: Lorena

CALLE 41
Año 2013



CALLE 42
Año 2013



CALLE 41
Año 2022



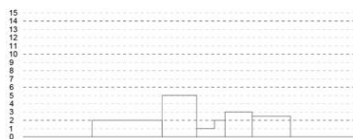
CALLE 42
Año 2022



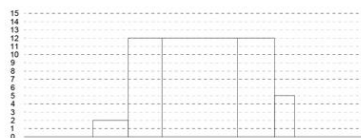
CARRERA 74
Año 2013



CARRERA 73
Año 2013



CARRERA 74
Año 2022



CARRERA 73
Año 2022

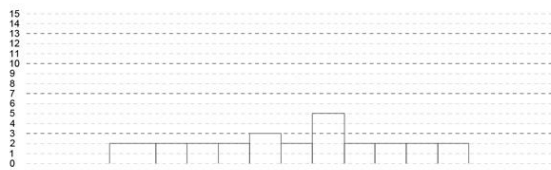


Figura 83. Secciones de altura para la manzana 1111001, del barrio Lorena. Producción propia.

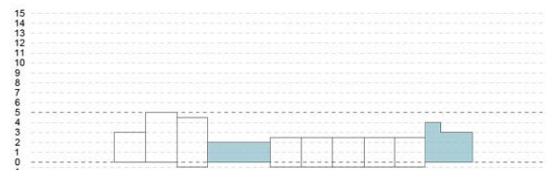


- Áreas y corredores de alta mixtura, Centralidades y corredores con alta mixtura
- Áreas y corredores de media mixtura, Zonas de Transición; Centralidades dotacionales; Aglomeraciones.
- Áreas de baja mixtura, Áreas predominantemente residenciales, comerciales y de servicios barriales.

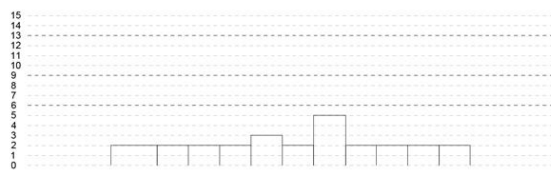
CALLE 35
Año 2013



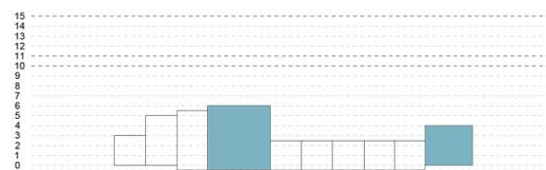
CALLE 35A
Año 2013



CALLE 35
Año 2022



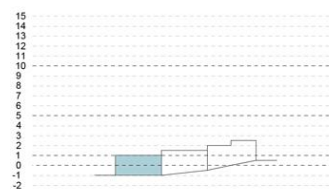
CALLE 35A
Año 2022



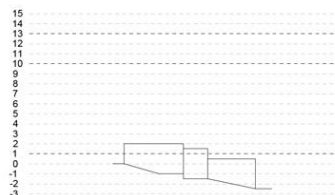
CARRERA 91
Año 2013



CARRERA 92
Año 2013



CARRERA 91
Año 2022



CARRERA 92
Año 2022

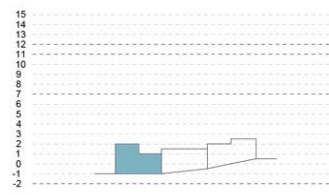
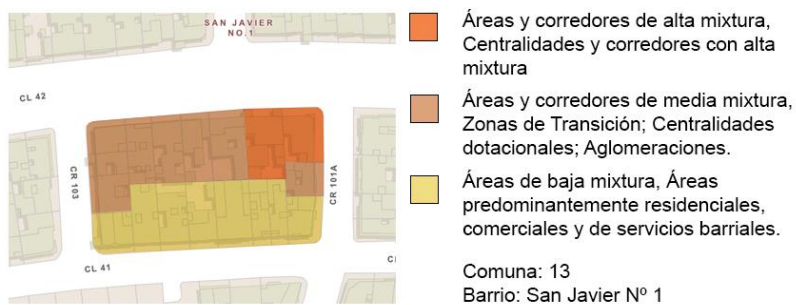


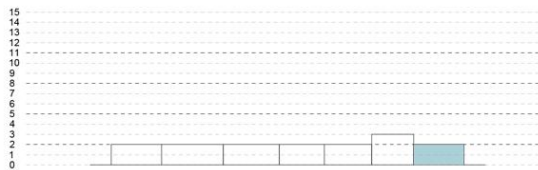
Figura 84. Secciones de altura para la manzana 1209011, del barrio Santa Mónica. Producción propia.



CALLE 41
Año 2013



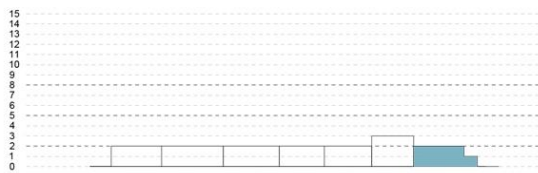
CALLE 42
Año 2013



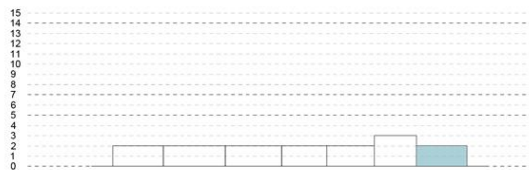
CALLE 41
Año 2022



CALLE 42
Año 2022



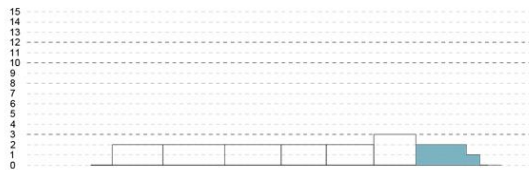
CARRERA 101A
Año 2013



CARRERA 103
Año 2013



CARRERA 101A
Año 2022



CARRERA 103
Año 2022

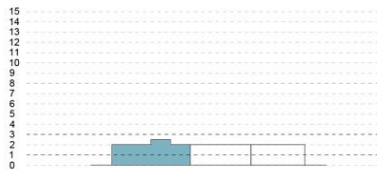


Figura 85. Secciones de altura para la manzana 1309010, del barrio San Javier N° 1. Producción propia.

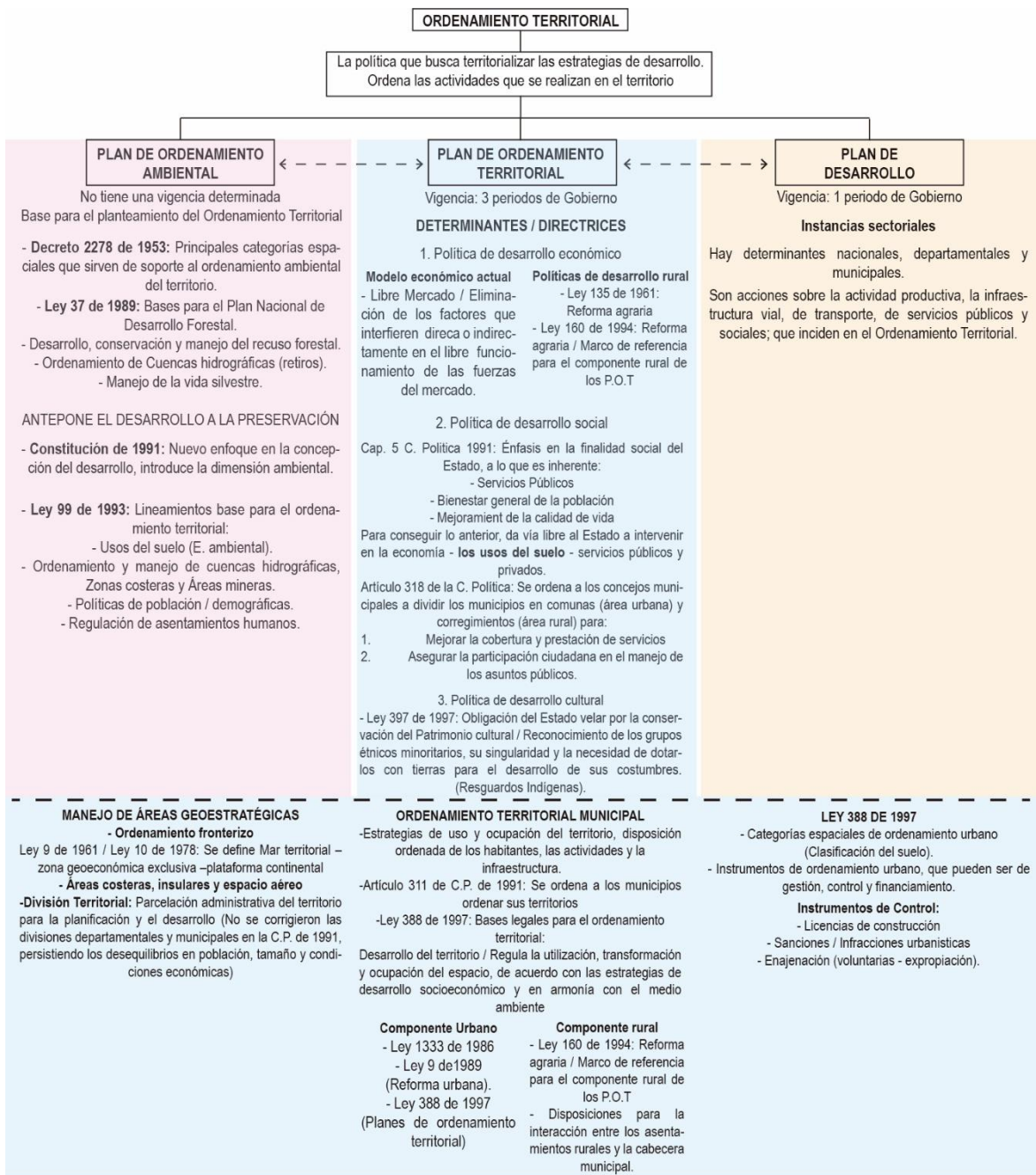


Figura 86. Determinantes de los planes de ordenamiento territorial. Producción propia, textos tomados de (Massiris, Determinantes de los planes de Ordenamiento Territorial, 2000)

CUESTIONARIO INVESTIGACIÓN APROPIACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
INTRODUCCIÓN
<p>Este cuestionario se hace en el marco de una investigación propuesta dentro de La Maestría de Desarrollo, de la Universidad Pontificia Bolivariana, sede Medellín; la investigación está enmarcada en el Ordenamiento Territorial del Medellín y el conocimiento del mismo por parte de la ciudadanía, el lugar escogido para hacer la revisión es la zona 4, comunas 11, 12 y 13 de Medellín – Colombia.</p> <p>De acuerdo con lo anterior, es importante que el entrevistado tenga claridad frente a que la información que sea proporcionada en este cuestionario será usada en la investigación, para tal fin, desde el rol de investigadora me comprometo a conservar el anonimato del encuestado, con ello se da la seguridad de no revelar datos como el nombre del ciudadano o la dirección de residencia, con el fin de dar la confianza de entregar la información sin riesgo de verse inmerso en proceso o actuación posterior. Los datos que serán revelados, a parte de las respuestas, son la edad y el nivel de formación.</p> <p>Tenga en cuenta que este cuestionario no es un examen, por lo tanto se requiere que sea respondido desde el conocimiento particular que tiene en el momento de abrir el cuestionario, evite consultar en internet o preguntarle a personas de su entorno.</p> <p>Finalmente, si usted no se encuentra de acuerdo con las condiciones anteriores, por favor absténgase de diligenciar este cuestionario.</p> <p>Muchas gracias.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Nombre completo (texto corto para respuesta)
<ul style="list-style-type: none"> • Edad (texto corto para respuesta)
<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de formación (única respuesta) <ul style="list-style-type: none"> • Educación Media (título de bachiller) • Educación superior (título de técnico o tecnólogo) • Educación Superior (título de profesional) • Educación Superior (título de especialización, maestría o doctorado)
<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de su residencia (texto corto para respuesta)
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Tiene conocimiento sobre que es el Ordenamiento Territorial? (única respuesta) <ul style="list-style-type: none"> • Si • No
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el actual Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín? <ul style="list-style-type: none"> • A. Acuerdo 062 • B. Acuerdo 048 • C. Acuerdo 046
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Tiene conocimiento sobre el contenido del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín? (única respuesta) <ul style="list-style-type: none"> • SI, lo conozco a profundidad • SI, tengo conocimiento de algunos componentes • NO, desconozco la totalidad de su contenido
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Ha participado de los procesos de construcción y socialización del Plan de Ordenamiento Territorial? (única respuesta) <ul style="list-style-type: none"> • SI • NO
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Alguien de su entorno cercano ha participado de los procesos de construcción y socialización del Plan de Ordenamiento Territorial? (única respuesta) <ul style="list-style-type: none"> • SI • NO
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Ha sido invitado a los procesos de construcción y socialización del Plan de Ordenamiento Territorial? (única respuesta) <ul style="list-style-type: none"> • SI • NO
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se ha enterado de la realización de eventos para la construcción y socialización del Plan de Ordenamiento Territorial en la zona donde reside? (única respuesta)

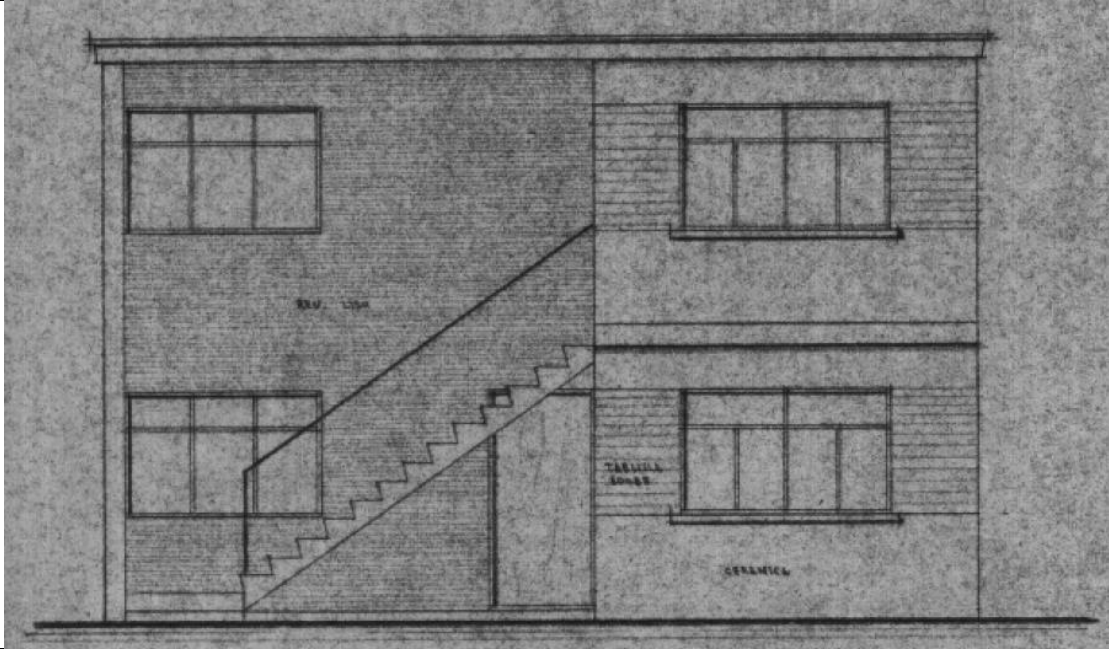

CBML 11110010020		
Dirección: carrera 73 41 41 / carrera 73 41 45		
	SI	NO
¿Tiene licencia de construcción registrada?	X	
Fachada aprobada en la licencia 573/61-1999		
		
Foto fachada 2013		
		

Foto fachada 2022



Aprovechamientos Acuerdo 48 de 2014		Cumple
Categoría de uso	Áreas y corredores de alta mixtura	SI
Densidad	4 viviendas	SI
Índice de construcción	Mínimo 339.41 m2	SI
Destinación en usos diferentes a la vivienda	Hasta el 100% del área construida	SI
Licencia 573/61-1999		
Uso de la edificación: residencial		
Numero de destinaciones aprobadas: 2 unidades de vivienda		
Área construida en primer piso: 86.9 m2		
Área construida en pisos superiores: 92.08 m2		
Área total construida: 188.86 m2		
Número total de pisos: 2		
Infracciones urbanísticas		
¿Tiene licencia de construcción?		SI
¿Está la construcción de acuerdo a lo aprobado?		NO
Área privada		
Construcción diferente a lo aprobado. Construcción de destinación de otro uso adicional. Construcción de un piso adicional. Construcción de una unidad de vivienda adicional.	Construir con desconocimiento a lo preceptuado en la licencia. Ley 1801 de 2016, Artículo 135, Literal A, Numeral 2. Construcción de mayor área, Ley 1801 de 2016, Artículo 135, Literal A, Numeral 2.	

	Uso diferente al aprobado, Ley 1801 de 2016, Artículo 135, Literal C, Numeral 12. Construcción sin Licencia, Ley 1801 de 2016, Artículo 135, Literal A, Numeral 4.
¿Es susceptible de reconocimiento de la construcción?	SI
Área pública	
Andén	No tiene infracción
Antejardín	No tiene infracción
¿Es susceptible de reconocimiento la intervención?	N/A
Observaciones: El alineamiento otorgado en la licencia 573/61-1999, está constituido por zona verde y andén, el antejardín no se define una medida, por lo tanto, no se tiene en cuenta para esta revisión.	

Anexo 2. Ejemplo de ficha en las que se recolecto la experiencia vivida directamente en cada una de las manzanas.

LISTADO DE TABLAS

Tabla 1. Composición socio económica por hogares de las comunas 11, 12 y 13. Fuente: Encuesta de Calidad de Vida Medellín año 2021.....	37
Tabla 2. Comparativo de los aprovechamientos en los polígonos de consolidación en los tres acuerdos.....	112
Tabla 3. Comparativo de metros cuadrados a ceder para espacio público de esparcimiento, encuentro y equipamiento básico en los tres acuerdos.....	115
Tabla 4. Comparativo de metros cuadrados a construir para equipamientos en los tres acuerdos.....	117
Tabla 5. Cuadro resumen de las manzanas seleccionadas para el análisis, se indica su tratamiento tanto en el Acuerdo 046 como en el Acuerdo 048, así como el código de cada una para la investigación.	120
Tabla 6. Cuadro resumen de las manzanas seleccionadas para el análisis, se indica el uso general del suelo para cada una, según cada Acuerdo.....	120
Tabla 7. Síntesis de las instancias para la concertación del Plan de Ordenamiento Territorial, según la Ley 388 de 1997. Producción propia.	134
Tabla 8. Infracciones analizadas en los componentes de la sección vial.	159
Tabla 9. Infracciones urbanísticas identificadas en el proceso de recolección de experiencia vivida directa.....	160
Tabla 10. Documentos que se encuentran en el Portal del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, sobre el Acuerdo 048 de 2014	224

LISTADO DE FIGURAS

Figura 1. Línea del Tiempo de antecedentes en cuanto a Ordenamiento Territorial en Medellín.....	23
Figura 2. Zona Urbana de Medellín, dividida por zonas.....	25
Figura 3. Zona Urbana de Medellín, dividida por comunas.....	25
Figura 4. Plano topográfico de Medellín. año 1875. Tomado de (Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, s.f.). Da cuenta de cómo era Medellín en el inicio de su consolidación como ciudad.....	27
Figura 5. Plano Medellín Futuro año 1913. Tomado de (Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, s.f.). Se puede evidenciar con respecto a la imagen anterior el crecimiento de la ciudad en aproximadamente 40 años.....	28
Figura 6. Plano del Plan Piloto de Medellín, año 1950. Tomado de (Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, s.f.).....	29
Figura 7. Zona Urbana de Medellín, se resaltan las comunas 11, 12 y 13, que conforman la zona 4.....	30
Figura 8. Polígonos en los cuales se encuentran ubicadas las manzanas seleccionadas en la investigación, según el Acuerdo 048 de 2014.....	39
Figura 9. Convenciones generales.....	41
Figura 10. Manzana 1117024. Usos generales del suelo. Esquema realizado con información de MapGIS e intervención propia.....	41
Figura 11. Manzana 1110042. Usos generales del suelo. Esquema realizado con información de MapGIS e intervención propia.....	42
Figura 12. Manzana 1111001. Usos generales del suelo. Esquema realizado con información de MapGIS e intervención propia.....	42
Figura 13. Manzana 1212020. Usos generales del suelo. Esquema realizado con información de MapGIS e intervención propia.....	44
Figura 14. Manzana 1202029. Usos generales del suelo. Esquema realizado con información de MapGIS e intervención propia.....	44
Figura 15. Manzana 1209011. Usos generales del suelo. Esquema realizado con información de MapGIS e intervención propia.....	45

Figura 16. Manzana 1304006. Usos generales del suelo. Esquema realizado con información de MapG e intervención propia.....	46
Figura 17. Manzana 1308014. Usos generales del suelo. Esquema realizado con información de MapGIS e intervención propia.....	47
Figura 18. Manzana 1309010. Usos generales del suelo. Esquema realizado con información de MapGIS e intervención propia.....	47
Figura 19. Mapa de conceptos. Cuadro de variables y subvariables del problema de investigación. Construcción propia.	74
Figura 20. Mapa de conceptos. Cuadro de autores y sus líneas de investigación. Construcción propia.....	74
Figura 21. Mapa de relación entre pregunta de investigación, método, preguntas de operacionalización y herramientas. Construcción propia.	89
Figura 22. Mapa de conceptos. El ordenamiento territorial según los lineamientos de la Carta Europea de Ordenación del Territorio. Construcción propia.	92
Figura 23. Línea del tiempo de normas relevantes en cuanto a ordenamiento territorial en Colombia antes de la Ley 388 de 1997.....	96
Figura 24. Modelo de ocupación Municipio de Medellín. (Departamento Administrativo y de Planeación de Medellín, 2022).....	101
Figura 25. Evolución de los tratamientos en el Ordenamiento Territorial de Medellín. Producción propia.....	107
Figura 26. Tratamientos según Acuerdo 046 de 2006 para la zona 4. Producción propia.	111
Figura 27. Tratamientos según Acuerdo 048 de 2014 para la zona 4. Producción propia.	111
Figura 28. Polígonos en los cuales se encuentran ubicadas las manzanas seleccionadas en la investigación, según el Acuerdo 048 de 2014.	121
Figura 29. Polígonos en los cuales se encuentran ubicadas las manzanas seleccionadas en la investigación, según el Acuerdo 046 de 2006.	121
Figura 30. Gráficos comparativos por polígonos para análisis de aprovechamientos tanto en el Acuerdo 46 como en el Acuerdo 48.	123
Figura 31. Fases de la metodología para la formulación y adopción del Acuerdo 048 de 2014. Fuente: (Departamento Administrativo de Planeación , 2013, pág. 19).....	142

Figura 32. Estructura Administrativa para la revisión, formulación y adopción del Acuerdo 048 de 2014. Fuente (Departamento Administrativo de Planeación , 2013, pág. 23)	144
Figura 33. Participación de los ediles en las jornadas de socialización del Acuerdo 048 de 2014. Fuente (Departamento Administrativo de Planeación, 2014, pág. 22)	146
Figura 34. Sistema de gestión participativa en el marco del POT. Fuente: (Departamento Administrativo de Planeación, 2014, pág. 27)	147
Figura 35. Relación entre licencias aprobadas y momento de aprobación. Producción propia.	162
Figura 36. Licencias otorgadas vs. licencias que cumplirían con los lineamientos del Acuerdo 048 de 2014. Producción propia.	162
Figura 37. Distribución de infracciones urbanísticas entre espacio público y área privada.	163
Figura 38. Proporción de infracciones urbanísticas en el espacio público. Producción propia.	165
Figura 39. Gráfico síntesis de las infracciones sobre el área de zona verde. Producción propia.	166
Figura 40. Gráfico síntesis de las infracciones sobre el área de antejardín. Producción propia.	167
Figura 41. Consolidado de las infracciones encontradas en el área privada. Producción propia.	168
Figura 42. Infracciones urbanísticas susceptibles de reconocimiento. Producción propia.	169
Figura 43. licencias otorgadas vs. licencias que cumplirían con los lineamientos del Acuerdo 048 de 2014. Producción propia.	170
Figura 44. Relación entre licencias aprobadas y momento de aprobación. Producción propia.	171
Figura 45. Distribución de infracciones urbanísticas entre espacio público y área privada.	172
Figura 46. Proporción de infracciones urbanísticas en el espacio público. Producción propia.	173
Figura 47. Gráfico síntesis de las infracciones sobre el área de zona verde. Producción propia.	174

<i>Figura 48. Gráfico síntesis de las infracciones sobre el área de antejardín. Producción propia.</i>	175
Figura 49. Consolidado de las infracciones encontradas en el área privada. Producción propia.	176
Figura 50. Infracciones urbanísticas susceptibles de reconocimiento. Producción propia.	176
Figura 51. Licencias otorgadas vs. licencias que cumplirían con los lineamientos del Acuerdo 048 de 2014. Producción propia.	178
Figura 52. Relación entre licencias aprobadas y momento de aprobación. Producción propia.	179
Figura 53. Distribución de infracciones urbanísticas entre espacio público y área privada.	180
Figura 54. Proporción de infracciones urbanísticas en el espacio público. Producción propia.	181
<i>Figura 55. Gráfico síntesis de las infracciones sobre el área de zona verde. Producción propia.</i>	181
Figura 56 Gráfico síntesis de las infracciones sobre el área de antejardín. Producción propia.	182
Figura 57. Consolidado de las infracciones encontradas en el área privada. Producción propia.	183
Figura 58. Infracciones urbanísticas susceptibles de reconocimiento. Producción propia.	183
Figura 59. Pregunta 1.	190
Figura 60. Pregunta 2.	190
Figura 61. Pregunta 3.	191
Figura 62. Pregunta 4.	191
Figura 63. Pregunta 5.	192
Figura 64. Pregunta 6.	192
Figura 65. Pregunta 7.	193
Figura 66. Pregunta 8.	193
Figura 67. Pregunta 9.	194
Figura 68. Pregunta 10.	194
Figura 69. Pregunta 11.	195

Figura 70. Pregunta 12.	195
Figura 71. Pregunta 13.	196
Figura 72. Pregunta 14.	196
Figura 73. Pregunta 15.	197
Figura 74. Pregunta 16.	197
Figura 75. Inversión por comunas y corregimientos. Fuente (Departamento Administrativo de Planeación, 2014, pág. 8)	225
Figura 76. Indicadores del proceso de participación. Fuente (Departamento Administrativo de Planeación, 2014, pág. 10)	226
Figura 77. Participantes en el momento de aprestamiento. Fuente (Departamento Administrativo de Planeación, 2014, pág. 11)	226
Figura 78. Propuestas por zona y corregimientos al POT. Fuente (Departamento Administrativo de Planeación, 2014, pág. 12)	227
Figura 79. Actores clave en el proceso de revisión, formulación y adopción del POT. Fuente (Departamento Administrativo de Planeación, 2014, pág. 17).....	227
Figura 80. Número de eventos realizados con actores institucionales. Fuente (Departamento Administrativo de Planeación, 2014, pág. 20).....	228
Figura 81. Componente de movilización ciudadana. Fuente (Departamento Administrativo de Planeación, 2014, pág. 36)	228
Figura 82. Edades de los ciudadanos que respondieron el cuestionario.....	229
Figura 83. Secciones de altura para la manzana 1111001, del barrio Lorena. Producción propia.	230
Figura 84. Secciones de altura para la manzana 1209011, del barrio Santa Mónica. Producción propia.....	231
Figura 85. Secciones de altura para la manzana 1309010, del barrio San Javier N° 1. Producción propia.....	232
Figura 86. Determinantes de los planes de ordenamiento territorial. Producción propia, textos tomados de (Massiris, Determinantes de los planes de Ordenamiento Territorial, 2000)	233

LISTADO DE ANEXOS

Anexo 1. Cuestionario que fue entregado a los ciudadanos. Está disponible en el siguiente link.	
https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSe7D-IIsHXLUghptj65xOwfeO8cQho2I8IPO4xbQfc2wNTVMg/viewform	235
Anexo 2. Ejemplo de ficha en las que se recolecto la experiencia vivida directamente en cada una de las manzanas.	238