

# REGLAMENTACIÓN DEL AMBIENTE COMO REFERENTE SOCIOJURÍDICO EN LA EXPERIENCIA DE ELABORACIÓN Y ADOPCIÓN DE LOS POT EN MEDELLÍN\*

REGULATION OF THE ENVIRONMENT LIKE REFERRING SOCIOJURÍDICAL IN THE EXPERIENCE OF ELABORATION AND ADOPTION OF THE POT IN MEDELLÍN

Recibido: mayo 23 de 2014

Aceptado: octubre 21 de 2014

Jorge Vásquez Santamaría\*\*

## RESUMEN

A partir de la culminación del término legal de vigencia de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en los municipios de Colombia, el artículo presenta los resultados del estudio de caso en la transición normativa de la ciudad de Medellín. Para ello, inicialmente, se exponen algunas generalidades del problema de la investigación, sus fases y objetivos, haciendo énfasis en la aparición del POT para el municipio colombiano, de donde se desprende un marco teórico de definición del POT. Luego se presentan las razones que hacen del ambiente un referente determinante en la experiencia de los POT a partir de las disposiciones jurídicas para el ordenamiento del

---

\* Artículo de avance del proyecto de investigación “*Referentes sociojurídicos de Medellín ante las transiciones legales para ordenar el territorio: segunda oportunidad para los planes de ordenamiento territorial de las ciudades en Colombia – segunda fase*”, adscrito al grupo de investigaciones Orbis Iuris en la línea de investigación “*Derecho, conflicto e internacionalización*”, en la Fundación Universitaria Autónoma de las Américas, de Medellín, Colombia.

\*\* Abogado y Magíster en Derecho de la Universidad de Medellín. Especialista en Docencia Investigativa Universitaria de la Funlam. Docente Investigador y líder del Grupo de Investigaciones Orbis Iuris de la Facultad de Derecho de la Fundación Universitaria Autónoma de las Américas. Correo: jorgevasquez santamaria@outlook.com

territorio; en ellas se determinan algunas fortalezas y debilidades ante la culminación de su vigencia, describiendo cómo influyeron en la aproximación al reconocimiento del derecho a la ciudad desde la variable ambiental.

## **PALABRAS CLAVE**

Ordenamiento territorial, POT, ambiente, Medellín.

## **ABSTRACT**

After the completion of the legal term of validity of the Land Management Plans (POT) in the municipalities of Colombia, the article presents the results of the case study in the normative transition from Medellín. This initially some generalizations of the problem of research phases and objectives are presented, emphasizing the emergence of POT for the Colombian village, where a theoretical framework for defining POT follows. The reasons that make the environment a key benchmark in the experience of the POT from the legal provisions for land use planning are then presented; them some strengths and weaknesses before the completion of their term are determined, describing how they influenced the approach to the recognition of the right to the city from the environment variable.

## **KEYWORDS**

Land use, POT, environment, Medellín.

## **INTRODUCCIÓN**

La organización del territorio como principio constitucional promovió a partir de 1991 la aparición y fortalecimiento de muchas instituciones e instrumentos jurídicos para la organización y funcionamiento del Estado. La organización del territorio generó insumos para la efectivización de derechos, el desarrollo de nuevas figuras y postulados jurídicos, y el avance en la elaboración de referentes a través de los cuales es preciso enfrentar nuevos objetos de regulación social en los cuales se aprecia potencial de vulnerabilidad en la violación

de derechos en dimensiones no pensadas en el orden constitucional anterior, ni tolerables a la luz de la Carta de 1991.

Uno de esos objetos es la ciudad, su aparición, sus transformaciones, crecimiento y materialización como escenario relacional de nuevas demandas, la ubican como uno de los grandes desafíos contemporáneos para cualquier Estado. La ciudad es un especial desafío para Colombia, que como país de ciudades, ha debido desempeñar una experiencia intensa sobre el ordenamiento del territorio incluyendo a la ciudad como una variable y, en ella, de la organización de la vida urbana a través de la seguridad jurídica para el reconocimiento de derechos, así como de su efectiva realización.

La ciudad en Colombia llegó a los años 90 como un redimensionado objeto de regulación enriquecido por una trayectoria histórica nutrida por fenómenos sociojurídicos como los acelerados cambios constitucionales generados hasta 1886, los conflictos armados internos, las migraciones y crecimientos demográficos, la inserción en una economía de mercado, la aparición del narcotráfico y la disminución de la vocación rural del suelo. Su nueva y cambiante identidad exige para el Derecho una renovada dimensión de lo jurídico y, en ello, referentes para enfrentar la confluencia de problemáticas crecientes en los ámbitos sociales, económicos, culturales y políticos, concentrados con más frecuencia en la ciudad como forma determinada de organización social.

En Colombia el campo jurídico ha venido enriqueciendo lo urbano desde un amplio desarrollo normativo, principalmente legal antes de la Carta de 1991, y constitucional, legal, reglamentario y jurisprudencial a partir de la expedición del nuevo orden constitucional. Previo a la Norma Superior, la Ley 9 de 1989<sup>1</sup> reunió muchos de los antecedentes jurídicos urbanos previos al nuevo orden constitucional, destacando los avances realizados desde las modificaciones al régimen municipal fijado en el Decreto 1333 de 1986, como la obligación de expedir Planes de Desarrollo Municipal, para lo cual definió sus componentes; dispuso reglamentación sobre espacio público, la posibilidad y competencia de su disposición y canje, la creación de entidades para su administración y desarrollo y la reiteración de la

---

1 Por medio de la cual se reglamentan planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se expiden otras disposiciones.

acción popular para su protección<sup>2</sup>. Igualmente dispuso las bases de la reglamentación sobre la expropiación de bienes, la protección a moradores en los proyectos de renovación urbana, régimen de licenciamiento y sancionatorio urbano, la creación de bancos y reajustes de tierras, la extinción de dominio por incumplimiento de la función social de la propiedad privada, hoy suplida con la figura de la enajenación forzada, e instrumentos de financiación de la reforma urbana, entre otros.

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, lo urbano intensificó su desarrollo jurídico desde normas como la Ley 388 de 1997, ley dirigida a la regulación del ordenamiento territorial, la cual viene siendo desarrollada por otras normas como el Decreto 879 de 1998 destinado a los componentes y contenidos del plan, el Decreto 932 y el Decreto 1337 de 2002, el primero reglamentario de los procesos de su revisión y el segundo de las compensaciones por conservación; y el Decreto 1788 de 2004, reglamentario de la participación en plusvalía. Posteriormente se identifican la Ley 1454, “por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, y la Ley 1469 ambas de 2011, “por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda” y la Ley 1537 de 2012, “por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”.

La ciudad como objeto de regulación tiene en la actual Constitución de 1991 un referente que acoge múltiples instituciones y figuras. Una muestra radica en la adopción del modelo de República Central Unitaria, con descentralización administrativa, organizada desde

---

2 Se emplea el término reiteración toda vez que se debe recordar que la acción popular es un mecanismo judicial contemplado desde el Código Civil colombiano en su artículo 1005: la municipalidad y cualquiera persona del pueblo tendrá en favor de los caminos, plazas u otros lugares de uso público, y para la seguridad de los que transitan por ellos, los derechos concedidos a los dueños de heredades o edificios privados. Y siempre que a consecuencia de una acción popular haya de demolerse o enmendarse una construcción, o de resarcirse un daño sufrido, se recompensará al actor, a costas del querrellado, con una suma que no baje de la décima, ni exceda de la tercera parte de lo que cueste la demolición o enmienda, o el resarcimiento del daño; sin perjuicio de que si se castiga el delito o negligencia con una pena pecuniaria, se adjudique al actor la mitad.

entidades territoriales, dotadas de autonomía, donde el municipio es la base fundamental de la organización territorial, cercano a la ciudadanía, con alto potencial de gestión y emprendimiento de una gobernabilidad ajustada a las necesidades locales identificadas desde la participación y encausadas en la formalidad del referente jurídico.

Para ello el ordenamiento interno dispone de una serie de instrumentos normativos a cargo del municipio, todo con la finalidad de hacer efectivo el empoderamiento de la descentralización en esta entidad territorial como obligada directa de la prestación de los servicios (artículo 7, Ley 489 de 1998), y cumplir con los mandatos constitucionales que le encomienda el Estado Social de Derecho (artículos 311 y 313, Constitución Política de 1991).

Entre los instrumentos allegados a la esfera municipal se destaca el POT, que el orden constitucional desarrollado desde 1991 depositó por medio del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 determinantes de superioridad jerárquica que condicionan su formulación y adopción, entre los cuales se encuentra el ambiente. Los determinantes transversalizan los componentes general urbano y rural de cada POT, y se evidencian en los contenidos definidos por él.

En el artículo 10, el ambiente es el criterio de mayor desarrollo y cobertura desde su alcance material al abarcar la conservación y protección del ambiente desde las normas nacionales sobre ordenamiento espacial del territorio y la zonificación, la conservación, preservación, uso y manejo del ambiente y de los recursos renovables a partir de las normas de la Corporación Autónoma Regional en cada jurisdicción, las normas sobre el uso y funcionamiento de los parques nacionales naturales y reservas forestales y las normas y políticas sobre amenazas y riesgos naturales.

Adicionalmente, el artículo 10 contempla como determinantes las normas y políticas para patrimonio inmueble cultural, lo respectivo a la infraestructura básica de la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, abastecimiento de agua, saneamiento básico, suministro de energía, y a los “componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal”.

Más que una institución, el ambiente es una de las materias que ha impulsado el desarrollo normativo a partir de la Carta de 1991 para el reconocimiento y protección de derechos humanos. El ambiente, además, promueve para las ciudades de Colombia un referente que en ocasiones dista de los sucesos sociales que deben servir de materia prima para el Derecho, los cuales adquieren caras como el conflicto armado, las apropiaciones y desplazamientos del territorio, la restitución de tierras, la función social y ecológica de la propiedad, la indebida explotación, conservación, restauración de recursos naturales, entre otras.

En ese sentido el ambiente es plataforma para la ciudad. En él se genera la construcción y devenir de realidades individuales y colectivas, enriquece a la ciudad como derecho potencialmente validado desde su dimensión material y formal y se constituye en una de las razones de la participación que dota de sentidos al territorio y lo hace una construcción humana, aspectos que saltan a la

vista ante el primer proceso de reformulación integral de los POT.

El cumplimiento de los doce años de vigencia de este instrumento normativo exige para las autoridades municipales emprender procesos de evaluación, ajustes y reformulación para una nueva normativa de 12 años de vigencia mínima (Decreto 879 de 1999, artículo 8). De ello que la transición del POT vivida desde el 2012 abra un escenario sociojurídico pertinente para indagar una forma de transición de vida social como la ciudad, y ello implica adentrarse en el ambiente como uno de los determinantes jurídicos de superioridad jerárquica declarada en la Ley 388 de 1997.

En este contexto se plantea la pregunta: ¿Cuáles son los referentes sociojurídicos determinantes para la formulación, adopción y ejecución de los POT ante la primera transición normativa impuesta por el ordenamiento jurídico colombiano en el marco de la Constitución Política de 1991? Interrogante en el cual se concreta la problemática indagada sobre la transición del ordenamiento territorial urbano, y enlaza a los proyectos de investigación por medio de los cuales ésta se desarrolla: *Medellín y las transiciones sociojurídicas para ordenar el territorio: segunda oportunidad para los planes de ordenamiento territorial de las ciudades en Colombia – primera fase* y *Referentes sociojurídicos de Medellín ante las transiciones legales para ordenar*

*el territorio: segunda oportunidad para los planes de ordenamiento territorial de las ciudades en Colombia – segunda fase.*

La primera fase se concentró en la descripción de las fortalezas y debilidades en la evolución del ordenamiento jurídico dispuesto para el ordenamiento del territorio urbano a partir de la Constitución de 1991, la identificación de los referentes sociojurídicos determinantes en la experiencia de los POT desde la expedición de la normativa para el ordenamiento del territorio y la explicación de cuáles de esos referentes deben ser directrices prioritarias para orientar el nuevo proceso de formulación de los POT ante la transición normativa.

Desde la segunda fase se busca establecer cuáles referentes sociojurídicos han sido determinantes en la experiencia de formulación, elaboración y ejecución de los POT en Medellín a partir de las disposiciones jurídicas para el ordenamiento del territorio urbano, determinar cuáles han sido fortalezas y cuáles debilidades ante la transición normativa dispuesta por el ordenamiento jurídico, y describir cómo los referentes son una aproximación al reconocimiento del derecho a la ciudad en el ordenamiento jurídico a la luz de la Constitución Política de 1991.

## **METODOLOGÍA**

Por la naturaleza sociojurídica e interdisciplinar del problema de investigación, toda vez que trabaja desde las relaciones permanentes entre las diversas fuentes del Derecho y el conglomerado social como escenario activo y de constantes transformaciones; y por encontrarse en actual desarrollo en la mayoría de municipios de Colombia, se ejecuta la segunda fase de la investigación sobre el caso particular de Medellín, asumiendo la primera fase como el sustento general que permite la continuidad como un ejercicio deductivo en un estudio de caso particular.

El estudio de caso sobre Medellín esta soportado en el modelo de investigación cualitativa. Se hizo esa selección por tratarse de un fenómeno social y holístico en el que convergen valores e intereses en espacios dialógicos en los que la aplicación de la observación participante y el enfoque histórico hermenéutico conducen a la comprensión de la realidad delimitada como caso de estudio.

Medellín fue seleccionada en la medida en que el ordenamiento del territorio se ha tratado de convertir en un proceso desde el cual se define el proyecto de vida de ciudad como una experiencia administrativa ejemplar, a través de un desarrollo normativo propio de la autonomía municipal que ha sido impulsado sobre la descentralización administrativa pero con el componente diferenciador de hacer del urbanismo un escenario de transformación social.

Medellín, como un caso que se corresponde con la indagación de realidades locales que se desarrollan en medio de un conflicto interno prolongado en la historia de Colombia, agrega una caracterización diferencial desde el sometimiento al ambiente como determinante de superior jerarquía. Su experiencia facilita la construcción de conocimientos desde lo jurídico y lo sociojurídico, pues como ciudad objeto de regulación y transición normativa para la ordenación del territorio, trasciende la determinación de muchos de los referentes sociojurídicos en la formulación, adopción y ejecución del POT, para recuperar los connaturales, propios y determinantes de su ámbito jurisdiccional.

## **EL POT Y LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES DE MEDELLÍN 2000 - 2011**

Un POT es un instrumento jurídico de gestión urbana consistente en un conjunto de objetivos, directrices, metas, estrategias, programas, actuaciones y normas para el desarrollo físico del territorio y los usos del suelo (Ley 388 de 1997, artículo 9 y Decreto 879 de 1998, artículo 5). Esta figura fue creada por medio de la Ley 388 de 1997 en remplazo de los planes de desarrollo municipal que como se señaló antes, habían sido dispuestos por la Ley 9 de 1989.

El POT es definido por Ángel Bernal (2001, p. 88) como “el instrumento rector del ordenamiento del territorio, pues permite planificar, prever y ordenar su desarrollo para un lapso relativamente largo”. Salazar Ferro (2010, p. 22) sostiene que tiene por objetivo “la definición de un modelo territorial como futuro deseable para el municipio”, mientras que García Bocanegra (2010, p. 137) le atribuye la validez y el soporte de los instrumentos de gestión, así como las condiciones políticas y sociales que viabilizan las intervenciones plasmadas en él.

La doctrina nacional se aferra a las elaboraciones ofrecidas por el ordenamiento jurídico vigente y concuerdan en la finalidad del mismo al definirlo como “la carta de navegación que el Municipio deberá adoptar mediante acuerdo del Concejo Municipal, para orientar el ordenamiento de su territorio por un período mínimo de 3 administraciones municipales” (Instituto Geográfico Agustín Codazzi , 2003, p. 40).

El acuerdo que adopta el POT en una ciudad de Colombia fija los objetivos a mediano y largo plazo frente al manejo del territorio, clasificación y usos del suelo, sistemas estructurantes en zona urbana y rural, planes parciales prioritarios y programas de ejecución que progresivamente se formulan por parte de cada administración. Como norma municipal dispone la planeación físico - espacial y ambiental de la ciudad, estando sometido para su ejecución a la función pública del urbanismo y articulado al Plan de Desarrollo Municipal – PDM (Ley 388 de 1997, artículo 21 y Ley 152 de 1992, artículo 41) a partir del cual cada administración municipal complementa la planeación social y económica, toda vez que el PDM tiene la exigencia de desarrollar estas materias en un municipio.

Así el POT determina la política físico - espacial y ambiental en la que se conjugarán materias como la vivienda, la efectivización de la función social y ecológica de la propiedad, la gestión y prevención del riesgo, el patrimonio, la infraestructura, la movilidad, y por supuesto, el ambiente.

Para el caso de Medellín el periodo comprendido entre los años 2000 a 2003 correspondiente a la alcaldía de Luis Pérez Gutiérrez, quien ejecutó el programa de Gobierno *Medellín Competitiva*, contaba con el Acuerdo 062 de 1999, el cual guardaría vigencia integral hasta casi la culminación de la administración. *Medellín, compromiso de toda la ciudadanía* de Sergio Fajardo Valderrama en el año 2006, cuando el POT fue revisado y ajustado para resultar en el Acuerdo 046. La nueva norma municipal abarcó la administración de Alonso Salazar Mejía denominada *Medellín es solidaria y competitiva*, cumpliendo en el 2011 la vigencia estipulada por la ley de tres periodos administrativos constitucionales.

A partir de la vigencia del POT en Medellín se establecen las razones que hacen del ambiente un referente sociojurídico determinante

desde las disposiciones jurídicas para el ordenamiento del territorio promovidas por la Constitución Política de 1991; se determinan algunas fortalezas y debilidades ante su transición normativa y se describe cómo influye en la aproximación al reconocimiento del derecho a la ciudad, de acuerdo a los objetivos propuestos para la segunda fase.

## **EL AMBIENTE EN EL ACUERDO 062 DE 1999**

El Acuerdo 062 propuso un ordenamiento dirigido a construir la sostenibilidad del territorio pero con una visión reductora, en la medida que se concentró en conjugar en un manejo eminentemente protector las potencialidades y debilidades de los recursos naturales del ambiente y sus elementos físicos vinculados al territorio, con la finalidad de promover un mejoramiento del entorno natural.

Propuso un sistema del espacio público estructurante para la construcción de ciudad y ciudadanía, buscando en ello el articulador del desarrollo urbano municipal, figura de incuestionable trascendencia, toda vez que desde las mismas disposiciones legales ha sabido conjugar las modalidades tanto naturales como artificiales del ambiente, determinante jerárquico que se deriva de la Ley 9 de 1989 y el Decreto 1504 de 1998 como normas que categorizan y definen los componentes ambientales del espacio público. Recalcó su fundamentación en los principios legales dispuestos en la Ley 388 de 1997, de donde no sobra exaltar su sometimiento a la función tanto social como ecológica de la propiedad privada. Adicionalmente sobresale cómo la sostenibilidad ambiental es un principio básico del modelo de ocupación territorial, pero no se define allí, lo que exige retomar la disposición legal nacional (Ley 99 de 1993, artículo 3) aspecto que compagina con el desarrollo de la inherencia de la función ecológica de la propiedad, y que como normas fundamentadoras, generan un contenido axiológico de las normas del POT.

A partir del modelo de ocupación espacial señaló como principales componentes del proyecto de ciudad el reconocimiento de una zona rural con alta producción ambiental que cumpliera la función ecológica equilibrante para el área metropolitana. A esta fortaleza normativa se sumaron los bordes verdes en la ladera oriental y occidental para frenar la expansión; la orientación de crecimiento hacia adentro

en zonas próximas al río Medellín, el cual es eje integrado espacial y ambientalmente al desarrollo urbano, al paisaje y espacio público.

Desde el sistema de espacio público propuso la integración efectiva de elementos naturales como los cerros tutelares y cuencas afluentes. En el imaginario de ciudad se propuso una ciudad ambientalmente sostenible y sustentable en la cual los procesos de ocupación del suelo y del crecimiento se dan en cabal armonía con la naturaleza y elementos espaciales. Igualmente se sustentó el imaginario desde el río Medellín como principal eje ambiental, siendo para la ciudad arteria y eje de integración que debía estar transformado en un espacio público de primer orden. Delegó en el espacio público el escenario de privilegio y componente estimulante de la calidad y diversidad de barrios que ayuda la satisfacción de las demandas de vida, de donde puede derivarse la destinación del ambiente, desde su perspectiva de elemento integrador del espacio público, a la satisfacción de las condiciones para la dignificación de la vivienda.

Como uno de los objetivos del POT sobresalió la valoración del medio natural como elemento estructurante principal del ordenamiento territorial y componente del espacio público. Para ello fijó como políticas la limitación del crecimiento de la ciudad sobre sus bordes, aspecto rescatable como protector y prevalente del ambiente al encontrar en su manifestación natural la delimitación espacial para controlar la expansión. Por ello estableció el crecimiento hacia adentro en aparente correspondencia con el modelo de una ciudad compacta, aspecto que también exalta la preponderancia del ambiente en la medida que articula las modalidades de vida urbana unidas a los componentes estructurantes ambientales del territorio, en este caso, articulación al eje ambiental río Medellín.

Ejemplo de la función pública del urbanismo para la organización territorial en armonía con el crecimiento hacia adentro son los Planes Parciales de Ciudad del Río, colindante con el río Medellín, ubicado en la zona sur de la ciudad; y el Plan Parcial de Mejoramiento Integral del Barrio Moravia 2005 - 2011 ejecutado en el norte, sin dejar de lado las previsiones para el Plan Parcial Naranjal y Plan Parcial Sevilla, ubicados correspondientemente en la zona occidental y centro oriental.

Se propuso privilegiar la función ecológica en suelo urbano y rural, e integrarlos por medio de elementos naturales, espacio público, paisaje y agropecuarios. También fue un objetivo valerse del sistema estructurante del espacio público para el equilibrio ambiental, para lo cual entre las políticas trazó la reorientación de la relación ciudad-río, recuperando su valor ambiental y apropiación efectiva de espacio público. Sin embargo en este aspecto no se identifican avances urbanos significativos y, por el contrario, el río fue objeto de una privatización del espacio público en determinadas épocas del año en las cuales se promueve la apropiación de algunos segmentos intervenidos por la administración, como es el caso de las fiestas locales en agosto y las festividades navideñas en diciembre y enero.

El Acuerdo 062 pretendió integrar al desarrollo urbano las quebradas y cerros tutelares para mejoría del espacio público y la calidad ambiental. En sus objetivos fijó el desarrollo rural a partir de la productividad ambiental, protegiendo los recursos naturales, el paisaje, la producción tradicional sostenible y su hábitat. Para ello propuso como políticas el mantenimiento de las condiciones de sostenibilidad de la actividad agropecuaria, promover nuevas actividades económicas compatibles con la función ambiental como reforestación y ecoturismo, y promover y apoyar el adecuado saneamiento ambiental básico rural.

Los mayores aportes que recibió el ambiente en términos normativos se dieron por medio del sistema estructural de espacio público. Este no es un único sistema, pueden ser varios, y en conjunto conformaban el sistema de espacio público global del Municipio, destacando que las acciones sobre él son la base para la aplicación del modelo de ocupación territorial fijado en el POT.

Los sistemas estructurales que componían el sistema de espacio público de la ciudad se definieron desde las características del medio natural, por lo que el POT reitera la importancia del río Medellín, destaca las cuencas orientales y occidentales y las áreas de importancia ambiental como los cerros tutelares.

No obstante diferenció entre componentes naturales y artificiales, siendo naturales el sistema hidrográfico, integrado por los elementos hidrográficos que se asocian al río Medellín y a las cuencas de Santa Elena, Piedras Blancas, Doña María, La Iguaná y La Sucia. Al

sistema se incluyen las áreas de conservación y fajas de retiro. Para ello el POT dispuso de principios de manejo para el río y la quebrada La Sucia, las cuales hicieron parte de los suelos de protección, privilegiando la conservación, rehabilitación y prevención de dichas áreas de retiro, de donde se desprende la reubicación de viviendas en zonas de alto riesgo.

Dispuso el manejo de retiros de corrientes como suelos de protección, de donde debe exaltarse lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 19, en el que mediaba el criterio de seguridad como un parámetro de flexibilización frente a la urbanización irregular o de asentamientos en zonas de riesgo, en la medida que no era unívoca la disposición, permitiendo juicios de valor en casos específicos relacionados con la ubicación de la vivienda en relación con el afluente hídrico:

En los retiros de las corrientes de agua que se encuentren invadidos por construcciones, prevalecerá el criterio de seguridad, garantizando que las viviendas no estén abocadas al riesgo hidrológico. Se podrán ejecutar obras de prevención de desastres y mitigación de la amenaza hidrológica, siempre y cuando estas obras obedezcan a un manejo integral de la microcuenca o al plan integral de ordenamiento y manejo de la misma. Es de anotar que las construcciones que queden a menos de diez (10) metros de la estructura hidráulica no deberán ser legalizadas, al igual que las localizadas sobre estas estructuras.

Además de los retiros del río Medellín, reglamentó el manejo especial de corrientes naturales y retiros de protección de estructuras hidráulicas. Estableció las quebradas abastecedoras del servicio de acueducto con la finalidad de determinar las zonas de adquisición de predios para acueductos municipales y veredales. En ello debe destacarse cómo todas las quebradas citadas en 1999 tienen origen en los corregimientos, lo que justificaría la radicalización de la clasificación de suelos de protección en esas zonas, y con ello, el reconocimiento de una vocación protectora en zonificación rural. También fue componente natural del sistema estructurante de espacio público el sistema orográfico, compuesto por las áreas y elementos de protección y conservación, los de significativa importancia ambiental y paisajística. A partir de allí, hicieron parte del sistema orográfico los ecosistemas estratégicos, como aquellos de los cuales dependen directamente

el funcionamiento y bienestar de los habitantes del Municipio que generan dependencia a los procesos básicos de la comunidad. En la definición de ecosistemas estratégicos se plasmó la dependencia del ambiente a la vivienda, y de una postura individualista y antropocéntrica en la que se mediatiza el ambiente:

ARTÍCULO 27. Concepto. Los ecosistemas de los cuales dependen más directamente el funcionamiento y bienestar de los habitantes del municipio deben ser considerados estratégicos, por la dependencia que respecto a ellos tienen los procesos básicos de la comunidad. Es decir, los ecosistemas estratégicos que nos proveen bienes y servicios ambientales.

De allí se desprendieron la clasificación de los mencionados ecosistemas a partir del servicio y bienes que proporcionan en producción de agua e importancia ecológica, como por ejemplo la parte alta de la comuna El Poblado, las vertientes de la quebrada Santa Elena y los de conservación de equilibrio climático e hidrográfico.

En el artículo 29 fijó con especial particularidad el ejercicio coordinado entre los municipios, la localización de ecosistemas estratégicos externos al municipio de Medellín con la finalidad de garantizar los procesos de producción de agua, producción de hidroenergía, y manejo de residuos sólidos:

De los ecosistemas estratégicos externos al municipio de Medellín. Dada la demanda y requerimientos de los habitantes del municipio sobre bienes y servicios provenientes del ambiente biofísico localizado en territorios externos a Medellín y su relevancia en el sustento de las actividades humanas y económicas, deberán coordinarse acciones con los municipios donde éstos se localizan para garantizar en el presente y futuro el servicio ambiental, social y económico que prestan a la población.

Como componentes artificiales constitutivos del sistema estructurante de espacio público se identifican tres modalidades. La primera corresponde a la vial y de transporte, clasificada de acuerdo al alcance y funcionalidad territorial en vías de orden nacional, regional, metropolitano, que incluye la comunicación urbanorural. Todas estas vías encuentran como eje referencial el corredor multimodal de transporte del río Medellín; este componente incluye el sistema ferroviario, los aeropuertos y terminales de transporte.

La segunda es la relacionada con las centralidades, la cual implica una red de centros jerarquizados conectados por las principales vías, se generan alrededor de un espacio público de convocatoria en función de la suma de equipamientos colectivos. Exaltó como parte constitutiva de este sistema los componentes explícitos del espacio público que son bienes de uso público. Su jerarquía dependió a cobertura y educación, siendo de alta relevancia citar que el sistema se concentró en el corredor multimodal y, contrario a su articulación con las principales vías, trazó su apoyo en el sistema de transporte Metro.

Dentro de la red jerarquizada de centralidades el POT fijó una división zonal a partir de una triada de ciudad, la cual se conformó por un centro de equilibrio norte, un centro de equilibrio tradicional y un centro de equilibrio sur. Eran de alta jerarquía zonal en el centro de equilibrio norte los barrios Manrique, Aranjuez, Santo Domingo, Doce de Octubre, Castilla y Buenos Aires; todos ellos apoyados en las estaciones Acevedo y Tricentenario del Metro.

En el centro histórico tradicional fueron de alta jerarquía zonal Robledo, La América, el Centro, San Cristóbal y Belén, apoyados en las estaciones Suramericana, Cisneros, Universidad, Hospital, Prado, San Antonio, Parque Berrío, Alpujarra, Exposiciones e Industriales. El centro de equilibrio sur se integró desde la jerarquía zonal por Cristo Rey, El Poblado y San Antonio de Prado, apoyados en la estación Poblado.

De allí que pueda proponerse como debilidad la ausencia de una articulación vial desde los centros de mayor jerarquía con las vías de mayor función y cobertura, toda vez que el eje articulador de dichos centros es parte del sistema de transporte masivo Metro. Adicionalmente hubo una articulación con una política hacia dentro pero promovida desde intereses dirigidos a la movilidad y no propiamente a lo habitacional; hubo una invisibilización de la centralidad verde en la ciudad, así como una promoción desde el equipamiento en función a la vivienda, sin que se identifiquen equipamientos ambientales.

La estabilidad y bienestar de la vivienda es delegado a la centralidad, que en anotación marginal del POT destacaba: “Las centralidades vecinales no se establecen en este listado porque se congregan alrededor de equipamientos colectivos como concentraciones de usos

de comercio y servicio de apoyo a la vivienda” (Acuerdo 062 de 1999, p. 26).

Frente a los equipamientos colectivos previó su conformación por espacios y construcciones de uso público o privado que dieran satisfacción a necesidades colectivas básicas que permiten la operación de la ciudad en su conjunto. Fueron clasificados en regionales, metropolitanos, de ciudad, zonales y barriales, siendo un concepto articulado a la figura de las centralidades. En ellos el ambiente en su aspecto natural no fue contemplado como equipamiento para el barrio.

Una debilidad sobre la preminencia normativa del ambiente en el Acuerdo 062 se dio frente al avance de la vivienda en suelos de expansión. Estas áreas específicas solo podían ser desarrolladas por medio de planes parciales, específicamente el de Pajarito, El Rincón, El Noral, Altos de Calasanz, Altavista y San Antonio de Prado, todos ellos centrados en la generación de viviendas y proyectos habitacionales. En contraposición, el suelo de protección quedó previsto desde la generalidad de la Ley 388, artículo 35: ser declarado dentro de cualquiera de las otras tipologías de suelo, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales o por ser zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructura para provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de riesgo y amenaza no mitigable para localización de asentamientos humanos; no puede ser urbanizado.

En el Acuerdo 062 eran categorías de suelo de protección las áreas de aptitud forestal, de protección de nacimientos de corrientes naturales de agua, retiros a corrientes de agua, zonas de alto riesgo no recuperable, áreas ecológicas y de importancia ambiental y paisajística y para ubicación de servicios públicos. Debe destacarse cómo fueron declaradas áreas ecológicas de importancia ambiental y paisajística solo la Cuchilla de las Baldías, el Romeral, Cerro del Padre Amaya, la Cuchilla Astillero, Manzanillo y El Páramo, los cerros El Picacho, Pan de Azúcar, Volador, Nutibara, El Toldo, La Asomadera y Morro Pelón; todos ellos constitutivos del sistema orográfico, y dentro de él como ecosistemas estratégicos. Adicionalmente se incluyen el Parque Ecológico Piedras Blancas, San Javier, Parque La Ladera y el lote de la Universidad de Antioquia, el Jardín Botánico, la Finca Montecarlo, el lote al fondo de la Universidad

de Medellín, la parte alta de El Poblado y la vertiente izquierda de la quebrada Santa Elena.

En el componente urbano del POT, el sistema estructurante de espacio público se soportó igualmente desde elementos naturales a mayor detalle. En el sistema orográfico sobresalió el cerro El Volador con una planeación orientada a “uso de aptitud forestal mediante actividades de arborización con especies nativas, el establecimiento de viveros, la investigación, educación ambiental, recreación ecológica y preservación de la fauna y flora presentes. Así como proteger las corrientes naturales de agua y sus retiros reglamentarios” (Acuerdo 062 de 1999, artículo 108). Similar destinación se fijó para el cerro Nutibara, donde se señaló una ordenación poco respetada durante los años posteriores a la aprobación del Acuerdo 062:

Se promoverán las actividades recreativas pasivas, la adecuación de senderos ecológicos, miradores turísticos, la reforestación y arborización con especies nativas, la existencia de viveros y cultivos de plantas. Se facilitarán los programas educativos, ecológicos y culturales asociados al carácter de este cerro. Se prohibirá cualquier modificación que pueda alterar la morfología del terreno, y la construcción de nuevas edificaciones no asociadas al carácter ecológico y recreativo del mismo. Deberá limitarse la altura y ocupación a las edificaciones ubicadas en el cerro con el fin de proteger visuales, áreas libres y arborización existente. (Artículo 108).

Sobre el particular deben solo mencionarse los conflictos generados por los habitantes ante la ejecución de actuaciones urbanísticas de edificación con fines residenciales que incrementaron la densidad poblacional del cerro, las adecuaciones arquitectónicas del Pueblito Paisa, la prolongación de la cicloruta, la ausencia de viveros y de cultivos de plantas. Para el parque La Asomadera dispuso el POT:

Se promoverá la adecuación de parte del lote como parque recreativo de carácter pasivo, con senderos peatonales y sitios de disfrute paisajístico y ecológico. Se deben proteger las corrientes naturales de agua y sus respectivos retiros, y para el Cerro el Toldo programas orientados a la reforestación incluidos dentro del Plan Siembra, con fines de protección.

Hidrográficamente el componente urbano del POT contempló el río con sus afluentes y parques lineales para las quebradas. En lo

relacionado al sistema de espacio público de esparcimiento y encuentro, diferenció entre áreas naturales y artificiales, siendo naturales las que no son intervenidas por el hombre, donde englobó 236 hectáreas divididas en ocho espacios localizados en seis de las 15 comunas de la ciudad: El Jardín Botánico y el Parque Norte en Aranjuez, el Cerro El Volador en Robledo, el Parque La Ladera en Villa Hermosa, La Asomadera en La Candelaria, el Cerro Nutibara en Belén y el parque Juan Pablo II y el Zoológico Santafé en Guayabal.

Las áreas artificiales fueron clasificadas en cívicas y representativas, y áreas deportivas y verdes. En las primeras ubicó espacios públicos de jerarquía barrial, zonal y de ciudad, concentrándose la mayor cantidad de ellas en la comuna de La Candelaria con jerarquía de ciudad. En las segundas, los espacios o zonas verdes se refirieron a las áreas residuales de los desarrollos urbanos y producto de cesiones por los desarrollos urbanísticos o constructivos.

Cabe subrayar cómo el ambiente fue contemplado como uno de los componentes de áreas de cesión pública, lo cual debió estar conforme a la densidad poblacional y las necesidades de la comunidad. Finalmente el ambiente sobresalió en el sistema estructurante rural, como aquel que comprendía los elementos más destacados del medio natural que integra el territorio municipal, y que también incluye sistemas artificiales que comunican la zona urbana y rural. Desde los elementos constitutivos naturales, el POT dejaba prevalencia de los aspectos ambientales, los cuales primaban sobre los procesos de construcción, parcelación y explotación.

## **EL AMBIENTE EN EL ACUERDO 046 DE 2006**

El Acuerdo 046 de 2006 resultó del proceso de revisión y ajustes del POT del año 1999. Dentro de los lineamientos que soportaron la revisión y ajuste de sus componentes sobresale el lineamiento 3 que buscó la priorización del espacio público en su generación, consolidación, mejoramiento y apropiación social, figura que, como ya se ha mencionado, mantuvo una dependencia con el ambiente desde la Ley 9 de 1989 hasta los desarrollos del decreto 1504 de 1998.

En los principios rectores el Acuerdo 046 contempló el POT como un instrumento para la construcción sostenible del territorio, y a su

vez reiteró que debía recoger los principios legales del ordenamiento territorial dispuestos en la Ley 388 de 1997, donde se incluye la función social y ecológica de la propiedad privada, principio estructural de la planeación urbana.

Para el modelo de la ocupación territorial se fundamentó, entre otros, en la sostenibilidad ambiental y exaltó como principales componentes de dicho modelo los ya citados por el Acuerdo 062: una zona rural con alta producción ambiental y cumplimiento de función ecológica, bordes verdes de contención frente a la expansión urbana en las laderas, crecimiento hacia adentro, categorización del río Medellín como eje espacial y ambiental del desarrollo urbano y un sistema de espacio público con incorporación efectiva de elementos naturales destacados y las quebradas afluentes del río con condiciones para ello.

Con ello, el POT de Medellín reiteró y profundizó desde su componente general el compromiso y primacía del ambiente en la planeación urbana y la organización del territorio, manteniendo una tendencia a la continuidad, sin detallar y pormenorizar cambios trascendentales como sucede en el campo de la vivienda.

En el imaginario de ciudad se trazó una ciudad ambientalmente sostenible, lo que resultó ser un elemento altamente destacado en las expresiones zonales del proceso participativo de Medellín. Sobresalió el deseo de una ciudad sostenible y sustentable en donde los procesos de ocupación del suelo se dieran en armonía con la naturaleza; una ciudad integrada al río como el más importante eje ambiental y, con él, a sus afluentes y a otros elementos naturales que determinan su morfología.

En sus objetivos se dispuso valorar el medio natural como elemento estructurante del ordenamiento territorial y componente del espacio público haciendo una expresa articulación de estas dos figuras que, de conjugarse, efectivamente determinarían la estructuración territorial de la ciudad y su ocupación. Para ello fijó como políticas la delimitación del crecimiento de la ciudad sobre los bordes naturales, el establecimiento de relaciones efectivas entre la zona rural y la urbana donde debía recordarse la dependencia del componente urbano al rural en temas de aguas y privilegiando la función

ecológica equilibrante y productiva ambientalmente en la zona rural y urbana de valor ambiental.

Al anterior objetivo se articuló la tarea de convertir el espacio público en un elemento principal del sistema estructurante urbano, pero no lo dispuso para el sistema rural, con lo que generó una ambigüedad en relación al objetivo anterior, desplazando mayores cargas en la modalidad ambiental al suelo rural y relativizando la naturaleza y alcance del espacio público como un elemento construido propio para el componente urbano, diferencial a la modalidad natural que privilegia el POT en el componente rural. Esta característica generó la iniciativa de intervenir el espacio desde las disposiciones del componente urbano a través de proyectos que promovieran espacios públicos como generadores de ambientes artificiales y secularmente naturales. Desde el mencionado objetivo, el POT fijó un amplio número de políticas:

### **Objetivo 3**

Convertir el espacio público en el elemento principal del sistema estructurante urbano, factor clave del equilibrio ambiental y principal escenario de la integración social y la construcción de ciudadanía.

#### **Políticas:**

Orientar el desarrollo de la ciudad a partir del espacio público como esencia de la ciudad y componente central de su sistema estructurante.

Reorientar la relación de la ciudad con el río, potenciando su integración urbanística y recuperando su valor ambiental y sus posibilidades de efectiva apropiación como espacio público.

Integrar efectivamente al desarrollo urbanístico las quebradas y los cerros tutelares, mejorando su aporte a la calidad ambiental y del espacio público de la ciudad.

Revalorar el sistema estructurante original de la ciudad e integrarlo con el metro y nuevos elementos con carácter organizador similar.

Mejorar la calidad espacial y urbanística y la capacidad de convocatoria del centro tradicional y posicionarlo como el principal referente urbano para propios y extraños.

Consolidar el sistema de centralidades como lugares de convocatoria ciudadana, incluyendo oferta de facilidades y servicios y actividades económicas en el ámbito del barrio.

Valorar, proteger y preservar el patrimonio arquitectónico histórico, arqueológico, urbanístico y ambiental de la ciudad. (Acuerdo 046 de 2006, p. 6)

Sobre estas políticas se hace necesario reiterar la priorización que recibe el espacio público en el suelo urbano, a partir de la cual se estableció la integración del desarrollo urbanístico al sistema hidrográfico que tiene su punto de origen en el suelo rural y que, como se mencionó, no es citado en la política de espacio público. Con ello se trasladó una limitación al componente hidrográfico en el suelo rural que se traduce en beneficios de desarrollo para los suelos urbanos, esto es, el suelo rural asumió las cargas del sistema hidrográfico que unido a la prelación del espacio público, referenciaba y posibilitaba el desarrollo urbanístico de la ciudad.

A partir de las citadas políticas sobresalía un elemento no destacado en el POT 062, consistente en la reconfiguración del sistema estructurante territorial integrado al sistema de transporte masivo Metro, y no ya al sistema vial, con lo cual fortalece y armoniza los imaginarios del sistema de centralidades. A ello se correspondió un objetivo del POT dirigido a implementar un modelo de movilidad soportado en el Metro, para lo que fijó como políticas:

### **Objetivo 6**

Implementar un nuevo modelo de movilidad soportado en el metro y en un sistema complementario de mediana capacidad.

### **Políticas**

- Orientar las decisiones en materia de transporte público a optimizar el potencial de utilización del metro.
- Otorgar prioridad al mejoramiento de la infraestructura para la movilidad peatonal en la ciudad y articularla convenientemente al metro y al sistema de transporte público en general.
- Ofrecer un servicio de transporte público integrado y de calidad que desestime el uso del automóvil particular.

- Racionalizar y desalentar la apropiación indebida del espacio público por estacionamiento de vehículos. (Acuerdo 046 de 2006, p. 7).

Adicionalmente, el ambiente fue reforzado desde el objetivo tendiente a orientar el crecimiento de la ciudad hacia adentro, esto es, hacia el río Medellín como eje natural que lidera la estructura espacial, racionalizando el uso y ocupación del suelo, para lo cual propuso programas de renovación urbana y redesarrollo, adecuada mezcla de usos del suelo y, una vez más, reiteró el freno al crecimiento en los bordes naturales de la ciudad.

Un objetivo más estuvo dirigido a fundamentar el desarrollo rural en la productividad ambiental protegiendo sus recursos naturales, paisaje y características de su hábitat, quedando incorporado así el componente rural en el tema ambiental.

El modelo de ocupación territorial propuesto por el Acuerdo 046 se alcanzó normativamente por medio de las acciones dirigidas al mejoramiento, preservación, consolidación e integración del sistema estructurante de espacio público. Este sistema planeaba su composición a partir de los mismos componentes previstos en el Acuerdo 062: un sistema hidrográfico, uno orográfico, y los ecosistemas estratégicos.

El sistema hidrográfico retomó la cuenca del río Medellín como integrador de dicho sistema junto con las cuencas de las quebradas Santa Elena y Piedras Blancas en el Oriente; y La Iguaná, La Suquia y Doña María en Occidente. Se fijaron los principios de manejo, las actividades de manejo hidrográfico limitadas a la conservación, rehabilitación y prevención, exaltando que los retiros de corrientes de agua se clasificaron como suelos de protección. Puntualizó sobre estas fajas la prohibición del cambio de zona verde a piso duro así como la construcción de kioscos, antenas, piscinas, placas o zonas deportivas, entre otros, pero al igual que en el Acuerdo 062, prevaleció el criterio de seguridad para ubicación de viviendas:

Artículo 20 (...)

**PARÁGRAFO 2.** En los retiros de las corrientes de agua que se encuentren invadidos por construcciones, prevalecerá el criterio de seguridad, garantizando que las viviendas no estén abocadas al riesgo hidrológico. Se podrán ejecutar obras de prevención de de-

sastres y mitigación de la amenaza hidrológica, siempre y cuando estas obras obedezcan a un estudio de ordenamiento y manejo de la microcuenca, acordes con los lineamientos determinados por las autoridades ambientales. Es de anotar que las construcciones que queden a menos de diez (10) metros de la estructura hidráulica no deberán ser legalizadas, al igual que las localizadas sobre estas estructuras, salvo en los proyectos de regularización y legalización urbanística o proyectos urbanos integrales de iniciativa pública, en tratamientos de mejoramiento integral y consolidación nivel 3, para quebradas canalizadas, previo concepto de la autoridad ambiental competente.

Dispuso las áreas de retiro del río Medellín, los manejos especiales de corrientes de agua, los retiros de protección a estructuras hidráulicas y de manera también articular, reiteró el conjunto de quebradas abastecedoras del servicio de acueducto en los corregimientos. A diferencia del Acuerdo 062, el 046 amplió las disposiciones del sistema orográfico, especificando una clasificación de los ecosistemas estratégicos a escala municipal, metropolitana y regional, donde el municipio era el núcleo del sistema territorial que a mayor escala presta servicios y bienes a partir de dichos ecosistemas estratégicos.

Los diferentes ecosistemas estratégicos recibieron prioridades en cada una de sus escalas, siendo en la municipal prioridades de primer orden promover diversidad paisajística, lugares de educación ambiental y esparcimiento; generar barreras naturales para el control de expansión urbana, y mantener la conectividad ecológica, pero en ninguna de las escalas se fija como prioridad la gestión integral de residuos sólidos, tema previsto de manera puntual como una de las acciones urbanísticas del Municipio<sup>3</sup>. Así el ambiente englobó al POT pero con prelación temática que excluyen temas de relevancia pública.

---

3 Ley 388 de 1997, artículo 8. *Acción urbanística*. La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras: (...) 2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos.

Los componentes artificiales constitutivos del sistema de espacio público también sufrieron ampliaciones al ser clasificados por naturaleza y funcionalidad, dominio y cobertura territorial. Adicionalmente estos elementos se incorporaron a un subsistema, que conforme a las modalidades previstas en el Acuerdo 046, podía ser vial y de transporte, de equipamientos, de centralidad, de servicios públicos, o del espacio público.

El sistema de centralidades fue jerarquizado desde la cobertura territorial y su localización. A diferencia del Acuerdo 062, esta nueva versión del POT estableció como centralidad de primer orden o general, con escala regional y metropolitana, el corredor multimodal del río Medellín y el centro tradicional y representativo de la ciudad. Fueron también de primer orden pero a escala de ciudad el centro de equilibrio Norte y Sur, a los que se suman el centro de equilibrio de Occidente y los centros de actividad logística, sin que estos últimos fueran definidos. En comparación a la versión original del POT la centralidad se refuerza y amplía como figura planificadora.

Jerárquicamente fueron de segundo orden, o local, las centralidades de ámbito zonal y corregimental, las centralidades de ámbito barrial y suburbano y las centralidades de ámbito vecinal y veredal. La organización jerárquica parte de la división zonal de la ciudad, la cual a su vez se compone en barrios y centralidades suburbanas ubicadas en los corregimientos, contemplando la comuna como figura de ordenación territorial intermedia entre las centralidades del ámbito zonal y corregimental con las de ámbito barrial y suburbano. De las centralidades del ámbito zonal se excluyó la comuna centro por ser de primer orden y, con ello, centralidad referente del sistema de centralidades. Finalmente la organización jerárquica culminó en polígonos de desarrollo en suelos de expansión y en suelos urbanos.

También el sistema de equipamientos sufrió ampliaciones según el ámbito de cobertura y territorio. Eran de primer orden los de ámbito regional y metropolitano, seguido por los de ciudad. De segundo orden los de ámbito zonal o corregimental; barriales y suburbanos y vecinales y veredales. Los regionales atendían necesidades de impacto supramunicipal, estando localizados preferiblemente en el centro tradicional y el corredor multimodal; los metropolitanos atendían la demanda de servicios públicos de Medellín y municipios del área; su

localización se debía dar en la centralidad tradicional y el corredor multimodal, lo que en perspectiva territorial contradujo la visión metropolitana y de red de centralidades de la ciudad dispuestas en la parte inicial del POT.

Por su parte los equipamientos municipales fueron dispuestos para servir las demandas del Municipio, pero su localización se reiteró en el centro representativo, el corredor multimodal del río y los bordes de protección. Particularmente esta última medida resulta anacrónica y contraria a la finalidad y a las políticas de protección y reconocimiento de los bordes naturales oriental y occidental que se destinaban a frenar la expansión urbana y promover el crecimiento hacia adentro, toda vez que proyectar la ubicación y el desarrollo de equipamientos de escala municipal en los bordes de protección, se traduce como una medida de promoción de centralidades en lugares que no coinciden propiamente con el sistema de centralidades ya descrito. Además, produce la aparición periférica de conjuntos de equipamientos que fuera de atentar contra las medidas de freno a la expansión, trasgrede la concentración poblacional en el valle para contrarrestar su ubicación en las laderas de las montañas, atenta contra la finalidad de las barreras naturales protegidas, y pone a mediano plazo la urgencia de reevaluación de la clasificación y usos del suelo en esos lugares.

Más aún, llama la atención cómo fuera de contrariar el sistema de centralidades en su proyección a un crecimiento no expansivo de la ciudad hacia los bordes, los equipamientos municipales contaron con piso normativo del POT que permitía su ubicación en zonas de borde o importancia ambiental. Esto se plasmó en el último escaño del sistema jerárquico de centralidades: polígonos en suelos de expansión, lo que llevaría a la dotación de centralidades, esto es, la dotación que se genera alrededor de un espacio público de convocatoria en función de la suma de una serie de equipamientos colectivos de diferente tipología, generando proliferación barrial, construcción de vivienda y expansión de la ciudad en las laderas. En su artículo 131 el Acuerdo 046 fijó los proyectos de planes parciales de tratamientos estratégicos definidos así:

**ARTÍCULO 131. De los proyectos de planes parciales de tratamientos estratégicos.** Proyectos de intervención urbana

planteados como pruebas piloto de los instrumentos de la Ley 388 de 1997, con miras a generar nuevos desarrollos en áreas de expansión, una transformación urbanística significativa en sectores de localización estratégica, buena dotación de servicios públicos, transporte y equipamientos y con potencial de aportar a la construcción del “Modelo de Ciudad” propuesto por el Plan. Se refieren fundamentalmente a tratamientos de desarrollo, redesarrollo y renovación urbana, experimentando los instrumentos de gestión y desarrollo asociativo público – privado, unidades de actuación urbanística, reparto equitativo de cargas y beneficio, entre otras figuras. (Subrayas fuera de texto original)

Dentro de esos planes se establecieron los planes parciales en áreas de expansión, definidos como “de desarrollo tendientes a experimentar la figura de las unidades de actuación urbanística”, con el propósito de generar desarrollos de vivienda de calidad en zonas de expansión, con suficiente dotación de espacio público, actividades económicas complementarias y equipamientos. Sus prioridades dependían de la concreción de los actores interesados y su voluntad de asociación para estos propósitos (Acuerdo 046 de 2006, p. 64).

Con ello la prevalencia de la urbanización y construcción con fines de vivienda parece haberse sobrepuesto normativamente sobre el ambiente en el ordenamiento territorial de la ciudad. Esto contraría el modelo sustentado en la prevalencia del ambiente, algo que quedó ejemplificado desde la planeación por medio de instrumentos de gestión urbana como los polígonos a intervenir por medio de planes parciales.

## **CONCLUSIONES**

La primera transición normativa de los POT en los municipios de Colombia es una oportunidad en la cual las administraciones pueden no solo evaluar el primer ejercicio de gobernabilidad desde la organización y planeación territorial, sino la forma en cómo se formuló, adoptó, ejecutó y modificó la normativa, de manera que se cumplieran los cometidos jurídicos que dieran lugar al ejercicio de las acción municipal en la ciudad en correspondencia con sus realidades y necesidades de ese territorio.

Con la implementación de los POT se definió una nueva etapa en la planeación territorial, pues siendo normas que refrendan la autonomía municipal en un Estado impulsor de la descentralización administrativa, aparecen para orientar el devenir de la administración local en varias materias que son calificadas como determinantes de superior jerarquía por la ley, sin las cuales un POT puede adquirir la naturaleza normativa al interior del ordenamiento jurídico, lo que refrenda la centralización legislativa del Estado Unitario y la jerarquía del ordenamiento jurídico como condicionante de validez de las normas municipales.

En el caso de la ciudad de Medellín, normativamente el ambiente fue previsto como una fortaleza para el ordenamiento territorial en la medida en que fue uno de los principios rectores para el modelo de ocupación de la ciudad. Adicionalmente el ambiente se articuló al sistema estructurante para ampliarse desde muchas de los avances y desarrollos normativos superiores que ha tenido el ordenamiento jurídico nacional, lo que inspiró políticas y objetivos tanto en el Acuerdo 062 como en el 046, plasmando un amplio sustento axiológico ambiental a estas normas municipales.

En el sistema estructurante el ambiente se desarrolló normativamente a partir de los avances legales y reglamentarios que lo clasifican desde componentes naturales y artificiales, algo que se identificó con prevalencia desde las normas nacionales que regulan y reglamentan el espacio público.

Tanto en el Acuerdo 062 de 1999 como en las modificaciones del Acuerdo 046 de 2006, la dimensión natural del ambiente procuró imponerse en el sistema estructurante del espacio público desde un componente natural hidrográfico, el cual dio preferencia al modelo organizacional de ciudad compacta alrededor del río como eje natural sobre el que se articularon las centralidades; un componente orográfico claramente fortalecido en el Acuerdo 046 desde la previsión de bordes verdes en las laderas que circundan la ciudad, pero amenazado desde la planeación de proyectos de vivienda con planes parciales en suelos de expansión, con equipamientos colectivos que promovían la densificación demográfica del espacio; y ecosistemas estratégicos orientados al reconocimiento y protección de valores ambientales, paisajísticos y de servicios dispersos en el territorio.

Finalmente sobresale en su manifestación artificial del espacio público, en la medida que no se redujo solo a la visión naturalista del ambiente y abarcó los espacios construidos en las modalidades de transporte, centralidades y equipamientos.

## REFERENCIAS

- Ángel Bernal, M. L. (2001). *El Curador Urbano*. Bogotá: Señal Editora.
- García Bocanegra, J. C. (2010) Experiencias de gestión urbana reciente en Medellín: Iniciativas Públicas. En: *Las ciudades del mañana. Gestión del suelo urbano en Colombia*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Salazar Ferro, J. (2010) Ordenamiento urbano y consolidación de políticas del suelo. En: *Las ciudades del mañana. Gestión del suelo urbano en Colombia*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2003). Gestión del suelo urbano en el marco del ordenamiento territorial. Aproximación metodológica. Bogotá. Colombia. Congreso de la República. Ley 9 de 1989. (11, 01, 1989). Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, 1989. No. 38650.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 388 de 1997. (18, julio, 1997). Por la cual se modifican la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, 1997. No. 43091.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 1454. (28, junio, 2011). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, 2011. No. 48115.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 1469. (30, junio, 2011). Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda. Diario Oficial. Bogotá, 2011. No. 48116.
- Concejo Municipal de Medellín. (1999). Acuerdo 069.
- Concejo Municipal de Medellín. (2006). Acuerdo 046.