

OPPCM

Observatorio de Políticas Públicas
del Concejo de Medellín



Naranjal, Medellín
Fuente: Revista Semana, 2017.

Las dificultades de los Planes Parciales de Renovación Urbana en Medellín

¿Por qué no ha sido posible activar la gestión de la Renovación Urbana a partir del instrumento
Plan Parcial en Medellín?

LAS DIFICULTADES DE LOS PLANES PARCIALES DE RENOVACIÓN URBANA EN MEDELLÍN

Investigadores: Carlos H. Jaramillo y Stephanie Montoya G.
Medellín, noviembre de 2017.

Contenido

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| PREFACIO | 3 |
| INTRODUCCIÓN | 4 |
| A. Contextualización..... | 4 |
| B. Estructura de la Investigación | 7 |
| C. Orientación Metodológica..... | 8 |
| 1. CAPÍTULO I | 9 |
| Estado del Arte de los Planes Parciales de Renovación Urbana | 9 |
| 1.1. Definición de Renovación Urbana R.U. | 9 |
| 1.2. Estado del Arte de los Planes Parciales de Renovación Urbana en Medellín | 10 |
| 1.2.1. Resumen respuestas del Departamento Administrativo de Planeación DAP de Medellín: | 10 |
| 2. CAPÍTULO II | 14 |
| Listado de Problemas en la Gestión de los Planes Parciales de Renovación Urbana | 14 |
| 2.1. Listado de problemas | 14 |
| 2.2. Síntesis General de los Problemas: Conclusiones a partir de entrevista con expertos | 14 |
| 3. CAPÍTULO III | 29 |
| Análisis de Riesgos y Oportunidades en la Gestión de los Planes Parciales de Renovación Urbana | 29 |
| 3.1. Documento Síntesis de Investigación sobre los Macroproyectos del Río en el Modelo de Ocupación de Medellín..... | 29 |
| 3.1.1. OPORTUNIDADES | 29 |
| 3.1.2. RIESGOS..... | 30 |
| Bibliografía | 36 |

Índice de Tablas

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabla 1: Planes parciales de R.U. adoptados por Decreto en el marco del Acuerdo 48 de 2015..... | 11 |
| Tabla 2: Estado de la Ejecución de lo P.P. de R.U..... | 12 |
| Tabla 3: Listado de problemas de la gestión de los planes parciales de Renovación Urbana..... | 15 |
| Tabla 4: Conclusión: Análisis Final de la Sistematización de las Entrevistas a Expertos..... | 32 |
| Tabla 5: Objetivo Específico 3. Hallazgos Riesgos y Oportunidades..... | 32 |

Índice de Gráficos

| | |
|--------------------------------------------------------------------|----|
| Gráfico 1: Modelo de Ocupación en el Corredor del Río. 2016..... | 6 |
| Gráfico 2. Los 3 Macroproyectos del Río | 7 |
| Gráfico 3: Intención Vial original del Macroproyecto RíoNorte..... | 34 |

Listado de Anexos

Anexo 1. Guía Metodológica de Investigación.

Anexo 2. Conceptualización Básica.

Anexo 3. La Expropiación en Colombia.

Anexo 4. Respuestas del DAP, cuestionario sobre R.U.

Anexo 5. Evaluación de los planes parciales del pasado _DTS del Acuerdo 48 de 2014.

Anexo 6. Entrevistas (19):

- Carlos Alberto Montoya.
- Daniel Carvalho. Concejal de Medellín
- Eduardo Loaiza. Camacol.
- Héctor Preciado. Concejal de Medellín.
- Jaime Cuartas, Concejal de Medellín.
- Jesús Aníbal Echeverri. Concejal de Medellín.
- José Fernando Ángel. Experto.
- Juan Carlos Duque. Experto.
- Juan Carlos García. Experto.
- Juan Diego Lopera. DAP.
- Julián Monsalve. DAP.
- Laura Ortiz. Asistente Concejal Jaime Cuartas.
- Marcos Montes. Experto.
- María Victoria Naranjo. Curaduría Urbana Tercera de Medellín.
- Rita Giraldo. Curaduría Urbana Tercera de Medellín.
- María Victoria Sánchez. DAP.
- Mariluz González. DAP.
- Martín Pérez. SAI.
- Sergio Jaramillo. DAP.

RESUMEN

En la presente investigación, el Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín¹ (OPPCM) se centra en resolver la pregunta ¿Por qué no ha sido posible activar la gestión de la Renovación Urbana a partir del instrumento plan parcial en Medellín?, Para lo cual se establecen 3 objetivos específicos que se desarrollan en cada uno de los capítulos del informe.

El documento cuenta, en primer lugar, con una identificación de esta problemática a partir de un breve recuento del desarrollo de la ciudad desde la implementación de su primer POT, el Acuerdo 62 de 1996, y con éste, de los planes parciales de Renovación Urbana como instrumento de planificación intermedia para el desarrollo del corredor del Río y la consolidación de Modelo de Ciudad. También, cómo a partir del POT vigente, el Acuerdo 48 de 2014, se incorpora otro instrumento de la Ley 388 de 1997: las Actuaciones Urbanas Integrales (AUI), denominadas Macroproyectos del Río en este Acuerdo para el Corredor del Río. Sumándose con ello a las 75 hectáreas de planes parciales de Renovación Urbana que tenía la ciudad por desarrollar, 36 nuevos planes parciales de Renovación Urbana contenidos al interior de los 3 Macroproyectos del Río.

Partiendo de este y otros presupuestos sobre la Renovación Urbana en Medellín, la investigación expone cuál es el estado actual (estado del arte) en el desarrollo y ejecución de estos planes parciales. Igualmente, a través de la herramienta cualitativa de entrevistas estructuradas y semiestructuradas a expertos y funcionarios de la Administración, se identifica un listado de los problemas que han impedido la gestión de la Renovación Urbana en Medellín (a 2017). Finalmente, la investigación expone, a modo de alertas tempranas, los riesgos y oportunidades que los Macroproyectos del Río representan para la ciudad, valiéndose de las conclusiones del trabajo de investigación: "El Corredor del Río en el Modelo de Ocupación Territorial de Medellín" (Jaramillo, 2016).

ABSTRACT

In the current investigation, the Observatory of Public Policies of the Council of Medellín (OPPCM) focuses on solving the question: Why has it not been possible to activate the management of the Urban Renovation from the Partial Plan instrument in Medellín? For which 3 specific objectives were established and are developed in each of the chapters of the report.

The document has, first, an identification of this problem from a brief account of the development of the city since the implementation of its first POT, Acuerdo 62 of 1996, and with this, the partial plans of Urban Renewal as an intermediate planning instrument for the development of the River Corridor and the consolidation of the City Model. Also, how from the current POT, Acuerdo 48 of 2014, another instrument of Law 388 of 1997 is incorporated: the Comprehensive Urban Actions (AUI in Spanish), called Macroprojects of the River in this Acuerdo for the River Corridor. Summing up with it to the 75 hectares of partial plans of Urban Renovation that had the city to develop, 36 new partial plans of Urban Renovation, contained within the 3 Macroprojects of the River.

Starting from this and other assumptions about the Urban Renovation in Medellín, the research exposes what is the current state (state of the art) in the development and execution of these partial plans. Likewise, through the qualitative tool of structured and semi-structured interviews with experts and officials of the Administration, an index of the problems that have impeded the management of the Urban Renovation in Medellín (to 2017) is identified. Finally, the research exposes, in the form of early warnings, the risks and opportunities that the Macroprojects of the River represent for the City, using the conclusions of the research: "The River Corridor in the Territorial Occupation Model of Medellín" (Jaramillo, 2016).

¹ OPPCM, equipo de la Universidad EAFIT_CAP.

PREFACIO²

Debido a las condiciones geográficas de Medellín, durante más de 60 años las diferentes administraciones municipales han pretendido construir en la parte central del Valle, en el Río Medellín, un corredor para la competitividad metropolitana con la más alta densidad y calidad urbanística. A pesar que los dos primeros acuerdos del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) que tuvo la ciudad definían con claridad un Modelo de Ocupación, y con esto el “papel” del río, se siguieron expidiendo las licencias de construcción contradiciendo lo pretendido.

Así, con la intención de corregir este y otros hechos (como el déficit de espacio público, la vía regional como barrera entre las vertiente oriental y occidental del río, etc.)³ en la revisión de largo plazo del POT de Medellín en el 2014, la Administración municipal lo ajusta y adopta con el Acuerdo 48 de 2014, instrumentando el corredor del río con tres Macroproyectos, los cuales contienen a su vez un total de 36 planes parciales de Renovación Urbana en su interior (Jaramillo, 2016).

Empero, antes de aprobarse el POT vigente (Acuerdo 48 de 2014), para el año 2014 la ciudad tenía ya 75 hectáreas de planes parciales de Renovación Urbana en el Centro de la Ciudad⁴. De éstas, solo media Unidad de Actuación Urbanísticas (dos torres de edificios) se ha podido desarrollar en el plan parcial de Naranjal⁶. Esto con serios sobrecostos y problemas para la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU)⁷ y la Alcaldía de Medellín⁸. Vale la pena reflexionar cuánto le cuesta a la ciudad de Medellín no priorizar la Renovación Urbana en estas áreas del Centro de la ciudad y mantener durante décadas 75 hectáreas de ineficiencia urbana, con el más alto potencial de desarrollo económico, social y de calidad urbanística en el “Centro Tradicional” (Alcaldía de Medellín, 2014, p. 76) de la ciudad.

Así, tras la adopción del nuevo POT, en diciembre de 2015 se aprobó un record de 3 Macroproyectos, sumando 36⁹ planes parciales de Renovación Urbana a las 75 hectáreas, también de Renovación, que ya tenía la ciudad, convirtiéndose esto, tanto en riesgos como en oportunidades para el desarrollo.

Para avanzar en la resignificación del Río como elemento esencial del Valle de Aburrá, y para avanzar en la consolidación del modelo de ocupación, en el cual se concibe a Medellín como “ciudad compacta, policéntrica y equilibrada, con un crecimiento hacia adentro, y una mayor densidad en el corredor del Río”¹⁰, en la presente investigación, el Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (OPPCM), desde EAFIT, se propuso profundizar en la comprensión de cómo “reciclar suelo” a partir de los planes parciales de Renovación Urbana en este importante corredor del Río, hoy con altos niveles de deterioro en términos socio económicos, una baja rentabilidad urbana y, como ningún otro suelo del Municipio, con un alto potencial para lograr equilibrio funcional, desarrollo socio económico e identidad en Medellín.

² De la investigación: El Corredor del Río en el Modelo de Ocupación Territorial de Medellín (Jaramillo, 2016).

³ A estas razones se debe agregar otra determinante que es el agotamiento de suelo bruto (sin construir) en la Ciudad de Medellín.

⁴ Aprobados por Decreto en el marco de los Acuerdos 62 de 1999 y 46 de 2006.

⁵ Unidad de Actuación Urbanística: delimitación de área para el desarrollo de una porción de un plan parcial.

⁶ Decreto N° 1309 de 2009.

⁷ Ver: Operador Urbano_ EDU. Desarrollo Objetivo 2.

⁸ <http://www.semana.com/nacion/articulo/medellin-naranjal-el-experimento-social/546060>

⁹ 36 planes parciales al interior de los 3 Macroproyectos del Río aprobados por Decreto: 2053 de 2015 RíoCentro; 2077 de 2015 RíoNorte; 2078 de 2015 RíoSur. Para un total de 33 planes parciales de Renovación Urbana en los 3 Macroproyectos del Río. Ver respuestas del DAP (Anexo 4.)

¹⁰ Imaginario de desarrollo físico espacial que se ha construido en Medellín.

INTRODUCCIÓN

A. Contextualización

En la función pública del ordenamiento territorial municipal, a través de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), el Modelo de Ocupación¹¹ tiene un papel central. Haciendo la analogía en el área de la biología genética, podría decirse que éste contiene el ADN con la información primaria y fundante para el desarrollo del sistema urbanístico de una ciudad, en este caso para el desarrollo de Medellín. Así, a partir del modelo ocupación, sus principios, objetivos y proyectos estratégicos¹², todo el contenido del Plan debe estar al servicio de lograr un objetivo superior, la construcción del Modelo de Ciudad¹³.

Por el agotamiento casi total de suelo bruto (o suelo desocupado) en Medellín, y en coherencia con el modelo de ocupación establecido en el POT, los planes parciales de Renovación Urbana (R.U.) se convierten en instrumentos estratégicos para avanzar en la consolidación de esa “ciudad compacta, policéntrica” (Acuerdo 48, 2014, p. 12) y equilibrada¹⁴, estructurada a partir del corredor del Río.

Ahora bien, durante la vigencia del primer POT¹⁵ para Medellín (Acuerdos 62/1999 y 46/2006), y pese a que el modelo de ocupación estaba claramente definido para la ciudad en éstos, los desarrollos inmobiliarios siguieron concentrando en las laderas, por fuera del área central del Valle en donde se ha pretendido las máximas densidades. Construyéndose en lotes en donde obtener una licencia de construcción es fácil bajo la modalidad “predio a predio”¹⁶ sin la exigencia de plan parcial. Modalidad de construcción en la cual los aportes se hacen a través de obligaciones urbanísticas, sin la complejidad de la integración predial¹⁷ (y expropiaciones), el reparto de cargas y beneficios, la construcción de redes madres de servicios públicos, la exigencia de un Operador Urbano, etc.

Así, a pesar del tiempo transcurrido (1999-2017) con estos planes parciales de Renovación Urbana del anterior POT, esos suelos -en una ciudad sin suelo- no sólo no se han desarrollado, por el contrario, algunos de estos permanecen como centros de venta y consumo de drogas ilícitas¹⁸, prostitución (en unos casos explotación sexual de niños, niñas y adolescentes), lugares con alta ocupación ilegal de espacio público e informalidad, inquilinatos con condiciones de habitabilidad indignas, deterioro social y físico-espacial. En otras palabras, como expresión de la incapacidad del Estado y de la sociedad. Todo esto a pocas “manzanas” de la Alcaldía de Medellín y de la Gobernación de Antioquia, a pesar de contar con la mejor infraestructura: Metro, Metroplús, vía regional, equipamientos públicos y privados, redes de servicios e infraestructura eléctrica, etc. (Jaramillo, 2016).

Es necesario recordar que la historia de Medellín ha estado íntimamente ligada a este corredor del Río. Por las condiciones topográficas y geográficas del Valle de Aburrá, este corredor no solo alimenta todo el sistema urbano-rural de la ciudad, también está inexorablemente relacionado con la movilidad y el transporte automotor nacional, regional y metropolitano. Razón por la cual se ha construido sobre éste los más importantes equipamientos de ciudad y metropolitanos, tales como: el Centro Administrativo Municipal y Departamental, el Teatro Metropolitano, el Centro de Convenciones y Exposiciones de

¹¹ Modelo de Ciudad que a su vez se enmarca en el Modelo de Ocupación Metropolitano. Art. 10 del Acuerdo Metropolitano No 15 de 2006.

¹² Consignados en el Programa de Ejecución del POT.

¹³ Esto desde las 3 Dimensiones de la Planificación establecidas en el Artículo 6º Objetivos de la Ley 388 de 1997, la cual determina que la planificación socio económica debe ser completada por la planificación físico espacial (a lo cual se le suma la Institucional).

¹⁴ Equilibrada, condición adicional que señala Diana Catalina Álvarez, Maestría en Urbanismo UPB.

¹⁵ Se denomina en la presente investigación al Acuerdo 48 de 2015⁴ como el Nuevo POT, por haberse modificado el Modelo de Ciudad en este, frente a los Acuerdos del POT_ 62/1999 y 46/2006.

¹⁶ Primando estas licencias en la parte alta del sector del Poblado, Loma del Indio, Robledo, Belén Rincón, entre otros. (Acuerdo 48, 2014, p. 579 y 580).

¹⁷ La integración predial, contrario al desarrollo predio a predio, exige la integración de varias matriculas inmobiliarias para el desarrollo de la edificación.

¹⁸ San Lorenzo, Naranjal, La Bayadera, Corazón de Jesús, etc.

Medellín, la Universidad de Antioquia, la Universidad Nacional, el Politécnico Jaime Isaza Cadavid, la Universidad Eafit, las plazas de mercado Minorista y Mayorista, entre otros.

Durante las últimas décadas, este corredor del Río ha permanecido relativamente sin variaciones, salvo por algunos nuevos desarrollos. Por un lado, la autopista Regional, a pesar de su importancia, está lejos de estar concluida, por otro lado, los suelos otrora ocupados por grandes complejos industriales (Gran Industria), salvo por un par de excepciones, todos se han relocalizado buscando cercanía con puertos y zonas francas¹⁹.

Ejemplo de estas pocas variaciones que ha sufrido el corredor del Río son: en el plan parcial de SIMESA (tratamiento de Redesarrollo de los Acuerdos 62 de 1999 y 46 de 2006), el edificio de Bancolombia en el plan parcial de Argos y la sede de Servientrega en el plan parcial de Villa Carlota. Estos planes parciales tienen como factor común, tanto las grandes dimensiones de los predios desarrollados (poca subdivisión predial) y la solvencia económica de sus propietarios²⁰, como la ausencia de población vulnerable.

Teniendo en cuenta lo anterior, y con el propósito de resignificar el corredor del Río como elemento estructurante natural de primer orden²¹, alma misma del Valle de Aburrá, y de reorientar las mayores densidades en su entorno (crecimiento hacia adentro), en el Acuerdo 48 de 2014 se priorizó la construcción de un gran parque público denominado “Parques del Río”, como proyecto estratégico de ciudad, por encima inclusive del Sistema Integrado de Transporte Público para Medellín. Para hacer posible estos Parques del Río se instrumentó el corredor del Río con 3 Macroproyectos²² (RíoNorte, RíoCentro, y RíoSur), determinándose que el 50% de las obligaciones urbanísticas²³ de cada uno de los 36 planes parciales de estos 3 Macroproyectos se aportaban a la construcción del Parque.

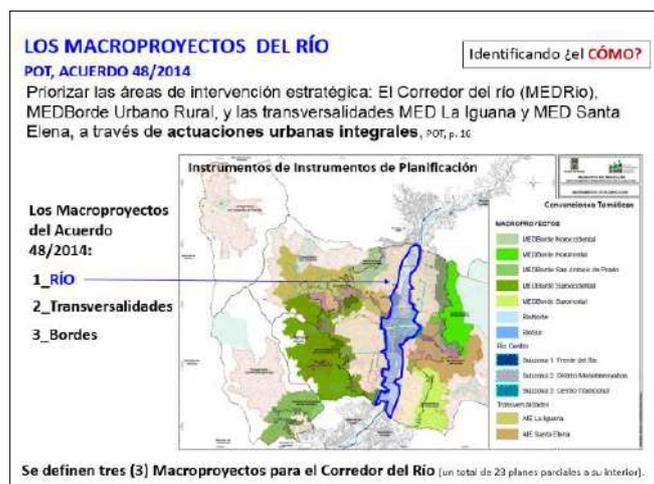


Gráfico 1: Modelo de Ocupación en el Corredor del Río. 2016.

Fuente: DAP. Cartografía intervenida (Jaramillo, 2016).

Ahora bien, es importante recordar que los Macroproyectos, también denominados en la ley colombiana como Actuaciones Urbanas Integrales (AUI) (Ley 388 de 1997), y a nivel internacional como Grandes Proyectos Urbanos (GPU), son un importante instrumento de planificación que cobró vigencia en el pasado por la escala de sus intervenciones, tanto en Europa como en América Latina. De estos se destaca

¹⁹ Por el valor de estas grandes extensiones de suelo en áreas urbanas, y por los costos de transporte.

²⁰ Grupo Empresarial Antioqueño en SIMESA, por ejemplo.

²¹ Estructura Ecológica Natural (Decreto 3600 de 2007).

²² Macroproyectos de Interés Social Nacional, Minvivienda (MISN). Posterior a la Ley 388 el gobierno nacional a través del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (Ley 1151 de 2007) incorporó la figura de Macroproyectos de Interés Social Nacional- MISN (artículo 79, Ley 1151, julio 24 de 2007), a lo cual denominó Macroproyectos de “Primera Generación”.

²³ Las obligaciones urbanísticas tienen como propósito generar el equilibrio entre los beneficios que se otorgan por las condiciones físicas de edificabilidad contenidas en la ficha normativa y las necesidades de soportes urbanos relacionados con espacio público, infraestructura vial, equipamientos y servicios públicos (Decreto 562 de 2014).

su aplicación en Barcelona para las operaciones urbanas realizadas para los Juegos Olímpicos (1992), en Bilbao para la recuperación del entorno de la Ría, lo cual se inicia con la construcción del Museo Guggenheim (inaugurado en 1997), así como en otras ciudades para las exposiciones universales, tales como la Exposición Universal de Sevilla (1992) o la de Hannover (2000), entre otras. En estas ciudades, obedeciendo a metodologías de planificación estratégica, con estos instrumentos se ha pretendido facilitar la gestión y atraer grandes fondos de capital privado, promoviendo alianzas público privadas (Jaramillo, 2016).



Gráfico 2: Los 3 Macroyectos del Río (Río Norte -izquierda-, Río Centro y Río Sur).
Fuente: DAP Medellín, 2017.

Ahora bien, en Medellín, los 3 Macroyectos del Río aprobados por Decretos en diciembre del 2015²⁴ (Ver gráfico 2), están conformados en su interior por planes parciales que pertenecen al tratamiento de Renovación Urbana definido en la Ley 9ª de 1988, la cual establece:

Artículo 39º: Son planes de renovación urbana aquéllos dirigidos a introducir modificaciones sustanciales al uso de la tierra y de las construcciones, para detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos, a fin de lograr, entre otros, el mejoramiento del nivel de vida de los moradores de las áreas de renovación, el aprovechamiento intensivo de la infraestructura establecida de servicios, la densificación racional de áreas para vivienda y servicios, la descongestión del tráfico urbano o la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales, todo con miras a una utilización más eficiente de los inmuebles urbanos y con mayor beneficio para la comunidad (Congreso de la República, 1988). (Subrayado fuera del texto original).

Esta definición de Renovación Urbana de la Ley 9ª se retoma en el Decreto 075 de 2013, eliminándose de ella la frase “el mejoramiento del nivel de vida de los moradores”; a la vez que se subdivide en dos tratamientos: Renovación y Renovación para la Reactivación²⁵. Siendo esta definición del Decreto 075 la cual se acoge y adopta para el nuevo POT de Medellín bajo el ya mencionado Acuerdo 48 de 2014.

Y con ello, unificando el Acuerdo 48 en el tratamiento de Renovación de sectores tan disímiles como el área industrial en donde funcionó la siderúrgica SIMESA (tratamiento de Redesarrollo en los Acuerdos 62 de 1999 y 46 de 2006), con polígonos como Corazón de Jesús, San Lorenzo o Naranjal, sectores que se caracterizan por el deterioro socio económico, la ineficiencia urbana y la población con altos niveles de vulnerabilidad.

El actual POT de Medellín, ya con casi tres años de haber sido aprobado, como es natural, ha exigido desarrollos normativos complementarios, requiriéndose a la vez una revisión permanente de sus resultados²⁶ que permita identificar de manera anticipada tanto los riesgos como las oportunidades. Revisión orientada a evaluar los avances en la consolidación del Modelo de Ciudad²⁷, la efectividad de los instrumentos de gestión, en este caso de los Macroyectos del Río y sus planes parciales, de los

²⁴ Al concluir la Administración del Dr. Aníbal Gaviria Correa, 2012-2015.

²⁵ Decreto 075 de 2013 Artículo 1º del en sus numerales 11 y 12.

²⁶ Expediente Municipal: Sistema de monitoreo y seguimiento al POT a través de los indicadores de impacto definidos normalmente bajo las cuatro (4) Dimensiones de la Planificación: 1) Social, 2) Económica, 3) Físico Espacial –ambiental, e 4) institucional.

²⁷ Compuesto por el modelo de desarrollo socio económico y su expresión físico-espacial. Sistema de monitoreo y seguimiento al POT a través de los indicadores de impacto del Expediente Municipal o Similar; definidos bajo las cuatro (4) Dimensiones de la planificación: 1) social, 2) económica, 3) físico espacial e 4) institucional, en el marco de la Sostenibilidad.

instrumentos de financiación, el avance en los proyectos estratégicos y el mejoramiento en la calidad de vida de la población de Medellín como prioridad (entre otras).

B. Estructura de la Investigación

Teniendo en cuenta lo expuesto en la anterior contextualización como planteamiento del problema, durante la evaluación que permitió realizar esta microinvestigación²⁸ a partir del análisis normativo local en la materia, así como de la literatura disponible y las diversas entrevistas realizadas tanto a expertos como a la Administración Municipal²⁹, en la presente investigación se adelantó: (i.) un rastreo del estado actual de los planes parciales de R.U., (ii.) la identificación de las causas que dificultan la gestión de la R.U., y, por último (iii.) se exploraron los riesgos y oportunidades de la gestión de los planes parciales de Renovación Urbana. Conformando estos tres temas los capítulos centrales del presente informe de investigación.

Así pues, con el fin de profundizar en la comprensión sobre las dificultades de los planes parciales de Renovación Urbana, y poder responder la pregunta que orienta la presente investigación: ¿Por qué no ha sido posible activar la gestión de la Renovación Urbana (clásica) a partir del instrumento Plan Parcial en Medellín?, los resultados de este trabajo del OPPCM se presentan en tres capítulos, cada uno de los cuales trabaja y concreta uno de los objetivos específicos de la investigación³⁰, y que se desarrollan así:

El primer capítulo pretende establecer cuál es el estado del arte de la gestión y desarrollo de los planes parciales de Renovación Urbana en la ciudad de Medellín, a través de las respuestas oficiales del Departamento Administrativo de Planeación de Medellín (DAP), a un cuestionario elaborado por el equipo del OPPCM.

En el segundo capítulo, soportado en entrevistas a expertos³¹, se identifican, a modo de listado de problemas, las principales causas por las cuales en Medellín no ha sido posible activar la gestión de la Renovación Urbana (clásica) con el instrumento del plan parcial. Algunas en las cuales la actual administración ya viene trabajando para su implementación, como en el Operador Urbano (O.U.), la política pública de Protección a Moradores, las reglamentaciones complementarias al POT (normas básicas, compra de derechos de construcción, etc.), así como otras que en este texto se señalan y sugiere acometer.

Por último, en el tercer capítulo se pretende anticipar las consecuencias del desarrollo en este corredor del Río, a partir de estos planes parciales de Renovación Urbana de los Macroproyectos del Río³², definiéndose potenciales oportunidades y riesgos. De las oportunidades que ofrece este POT vigente, los Macroproyectos del Río y los planes parciales de Renovación Urbana, se destaca la resignificación³³ misma del corredor del Río y, con esto, el proyecto de construir unos Parques en el Río (sea o no ésta la prioridad de la ciudad).

No obstante, la investigación también alerta frente a los nuevos retos del POT y los Macroproyectos del Río. Entre otros se señala la Movilidad como el mayor de los riesgos identificados para el desarrollo de Medellín, no solo porque se elimina el Sistema Integrado de Transporte Público de la ciudad como

²⁸ Con duración aproximada de 1 mes y quince días. Año 2017.

²⁹ 19 entrevistas para esta investigación del OPPCM sobre Renovación Urbana. Complementadas con las entrevistas de la investigación El Corredor del Río en el Modelo de Ocupación Territorial de Medellín.

³⁰ Ver Anexo 1. Guía Metodológica de Investigación.

³¹ Estructuradas y semiestructuradas. Ver Anexo 6.

³² Y apoyado en la investigación “El Corredor del Río en el Modelo de Ocupación Territorial de Medellín” (Jaramillo, 2016).

³³ Definición de Resignificación: Significación es el proceso y el resultado de significar (aquello que actúa como un signo o una representación de algo diferente, o que permite expresar un pensamiento). Aunque el concepto de resignificación no aparece en el diccionario de la Real Academia Española (RAE), la inclusión del prefijo re- nos permite afirmar que el término hace referencia a volver a significar (<https://definicion.de/resignificacion/>)

prioridad o proyecto estratégico del POT³⁴, sino porque a esto se suma el que de algunos expertos entrevistados señalan incumplimientos³⁵ en la incorporación del Plan Vial de la Ciudad en los Macroproyectos del Río, o que en los Macroproyectos del Río Norte y Río Centro³⁶ no se reservara suelo para Equipamientos en este corredor del Río; equipamientos -educativos, recreativos, productivos, culturales, de integración social, etc.-, indispensables para lograr equilibrio funcional de todo su territorio, y con esto, desarrollo socio económico, desarrollo de su plataforma para la competitividad municipal y metropolitana, identidad, etc.

Por todo lo anterior, esta investigación se presenta como una oportunidad para que desde el Honorable Concejo de Medellín se pueda hacer una revisión oportuna (anticipada) de estos instrumentos de planificación de segundo y tercer nivel -Macroproyectos y planes parciales- del POT. Instrumentos determinantes para avanzar en la consolidación del imaginario de desarrollo físico espacial que hemos construido de “Ciudad compacta policéntrica y equilibrada, con un crecimiento hacia adentro, con una mayor densidad en el corredor del Río” (Acuerdo 46 de 2006), generando condiciones de funcionalidad y equidad, así como desarrollo socio económico para Medellín.

C. Orientación Metodológica

La presente investigación de carácter cualitativa fue desarrollada a partir de revisión bibliográfica³⁷ y de entrevistas (estructuradas y semiestructuradas) a expertos de la ciudad.

Así, bajo esta estructura de la investigación, se da cumplimiento a la orientación sugerida en las recomendaciones de seguimiento al POT de Medellín, desde el documento: Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (1er semestre, 2015), elaborado por la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.

Aparte:

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

Objetivo General:

Diseñar una metodología que le permita al Concejo Municipal de Medellín hacer seguimiento priorizado a las principales decisiones normativas del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín; entendiéndose como aquellas decisiones que producirán los mayores impactos territoriales. En el segundo semestre del año 2015 se hará una aplicación de manera experimental en mejoramiento integral (informalidad) y Macroproyecto (formalidad) – el Río. El diseño metodológico se construirá desde la perspectiva de dos dimensiones territoriales: jurídico institucionales, urbanístico y ambiental.

Objetivos específicos:

- Formular una estrategia conceptual y metodológica, para analizar las incidencias de las decisiones del Ordenamiento Territorial sobre el suelo en materia de los principios de equidad, sostenibilidad y participación en el modelo de ocupación territorial que produce (Universidad Nacional de Colombia, 2016).

³⁴ Se elimina el SITP de los Componentes del POT Acuerdo 48 de 2014, No se considera corredor de la 80 (occidente) o la Av. 34 (oriente) e n las modelaciones futuras de Capacidad de Soporte, y se elimina como Proyecto Estratégico del Programa de Ejecución de este mismo POT.

Frente a lo cual cabe preguntarse: ¿Qué proyecto genera mayor equidad, eficiencia urbana, movilidad sostenible, oportunidades que el SITP?

³⁵ Incumplimiento al modificar el Plan Vial de la Ciudad y el Área Metropolitana sin la aprobación del Comité de Proyectos Viales, tal como lo establece el Acuerdo 48 de 2014. Incumplimiento al Plan Vial (y pérdida irrecuperable) al omitir en los Planteamientos Urbanísticos de los Macroproyectos del Río, vías desde el Río que conecten en sentido transversal con el Ámbito de Ladera (y Bordes) y las Centralidades, y vías de apoyo paralelas a la vía Regional.

³⁶ Con la excepción de el plan parcial del Distrito de la Innovación en Río Centro.

³⁷ A partir de las conclusiones del trabajo de investigación “El Corredor del Río en el Modelo de Ocupación Territorial de Medellín”.

1. CAPÍTULO I. Estado del Arte de los Planes Parciales de Renovación Urbana

1.1. Definición de Renovación Urbana R.U.

Como se señaló en la introducción, todos los planes parciales del corredor del Río, tanto los de los Acuerdos Municipales anteriores como los del POT vigente (Acuerdo 48 de 2014), se unificaron bajo el mismo tratamiento³⁸ de Renovación Urbana (R.U.) dando cumplimiento al Decreto 075 de 2013. Agrupando así suelos industriales (otrora tratamiento de Redesarrollo) con áreas del Centro de Medellín en las cuales coexisten altos niveles de vulnerabilidad en su población, subdivisión predial y deterioro urbano. Áreas estas últimas que a pesar de sus problemáticas, cuentan con una excelente infraestructura de soporte³⁹.

Para subsanar la dificultad implícita en esta agrupación de polígonos tan disímiles, en esta investigación se diferencia en dos la Renovación Urbana del Acuerdo 48 de 2014: Renovación Urbana para el Redesarrollo, y Renovación Urbana “clásica”⁴⁰.

A. Renovación Urbana para el Redesarrollo R _RED: Consiste en la Renovación Urbana asociada a suelos industriales.

Nota: Plusvalía en la R _RED. Se sugiere revisar la aplicación del cobro de plusvalías en estos R _RED en suelos industriales en transformación, reconociendo tanto la importancia de no expulsar a la industria, como el potencial que tienen estos suelos de generar “plus-valor” con el cambio de usos, de tal manera que el municipio comparta las utilidades por el cambio en la norma, y pueda apoyar o liderar la Renovación clásica, y proteger y mejorar la calidad de vida de su población vulnerable.

B. Renovación Urbana clásica (R): consiste en la Renovación Urbana asociada a polígonos habitados con niveles altos de población vulnerable y deterioro socio-económico. Para la definición de este tratamiento se trae a colación la definición del ya derogado artículo 245 del Acuerdo 46 de 2006, que consagraba:

Renovación (R): Este tratamiento se asigna a las zonas homogéneas identificadas como “Zonas Deterioradas o en Conflicto Funcional”, y cuyo objetivo es promover importantes transformaciones en zonas que cumplen un papel fundamental en la consolidación del modelo de ordenamiento propuesto por el Plan y en el cumplimiento de los objetivos del mismo y que por razones de deterioro ambiental, físico o social, conflicto funcional interno o con su entorno inmediato, requieren de esta transformación físico-espacial y Socio económico, para aprovechar al máximo su potencial.

De esta manera, se busca que aprovechando su localización estratégica en la ciudad y sus excelentes condiciones de infraestructura de servicios público y movilidad, se promuevan procesos de intensificación y diversificación de la utilización del suelo y de las construcciones, a fin de lograr, entre otros fines, el mejoramiento integral de vida de los moradores, el aprovechamiento intensivo del suelo, la racional densificación y mezcla de usos, la descongestión del tráfico urbano o la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales.

³⁸ Para la definición de Tratamiento, Renovación Urbana y Planes Parciales, ver Anexo 2.

³⁹ El Experto Juan Carlos Duque tipifica estos dos tipos de Renovación Urbana: “(...) Las características en cuanto a propietarios de predios, son también polos opuestos, en el uno (plan parcial de SIMESA) había cuatro o cinco propietarios de unos lotes muy grandes, que con la presión del desarrollo de la ciudad tenían en mente retirar las industrias que estaban ahí en esa zona de Ciudad del Río, y simplemente no tenían ningún afán de desarrollar y podían esperar, o caminar al ritmo que camina la administración pública en la toma de decisiones. (...) El otro es Naranjal con muchos problemas, problemas de arrendatarios, problemas de una división de lotes, donde hay lotes medianos, hasta lotes pequeñísimos; problemas de usos del suelo, problemas de inquilinatos, problemas de sitios de mecánicos en la calle. Eso hace que las personas que están como habitantes del sector en el caso de Naranjal, se hayan ido apropiando bien o mal, dándole un buen uso o mal usos al suelo urbano, sin importar si son arrendatarios que propietarios. De pronto se creen con más derecho los arrendatarios, que los propietarios” (Duque, 2017).

⁴⁰ Por lo antes explicado, se aclara que la denominación “clásica” es un concepto empleado en esta investigación, más no es una definición de ley.

Las zonas que reciben este tratamiento se localizan generalmente en áreas del centro tradicional y representativo metropolitano o sus alrededores, razón por la cual su renovación se considera fundamental, pues permitirá, a partir de la solución paulatina de sus conflictos funcionales y de su adecuada articulación al resto de la ciudad, la recuperación global de la zona más importante de ésta y, por ende, un beneficio de carácter metropolitano de gran incidencia para la productividad y competitividad de Medellín (Concejo de Medellín, 2006).

1.2. Estado del Arte de los Planes Parciales de Renovación Urbana en Medellín

1.2.1. Resumen respuestas del Departamento Administrativo de Planeación (DAP) de Medellín:

Para tener claridad frente al estado del arte como estado actual de desarrollo de los planes parciales de Renovación Urbana de Medellín, se le solicitó al Departamento Administrativo de Planeación (DAP) responder un cuestionario de 10 preguntas sobre la materia. Algunas de estas respuestas se presentan a continuación en forma de síntesis⁴¹:

- ¿Cuántos planes parciales de renovación urbana han sido adoptados por Decreto?

R/ DAP: En total, hay 53 planes parciales de renovación urbana adoptados por Decreto, contemplando también los de Redesarrollo por ser una modalidad de la Renovación Urbana.

Los planes parciales de Renovación Urbana que han sido adoptados por Decreto en el marco del Acuerdo 48 de 2014 son⁴²:

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>El Macroproyecto Río Norte cuenta con 11 planes parciales, aprobados en el Decreto 2077 de 2015, y son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Z1_R_1 Playón de los Comuneros • Z1_R_2 La Frontera • Z1_R_3 La Francia • Z1_R_4 Andalucía • Z1_R_5 Villa Niza • Z1_R_6 Palermo • Z1_R_8 Miranda • Z2_R_45 Tricentenario • Z2_R_46 Plaza de Ferias (Z2_RED_18) • Z2_R_48 Carabineros • Z2_R_49 Candelaria | <p>En el Macroproyecto Río Centro hay 12 planes parciales, adoptados en el Decreto 2053 de 2015, y son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Z2_R_43 Caribe - Fiscalía • Z2_R_44 Caribe • Z1_R_10 San Pedro • Z3_R_11 <u>El Chagualo</u> • Z3_R_12 Jesús Nazareno • Z3_R_13 Estación Villa • Z3_R_14 San Benito • Z3_R_18 Calle Nueva • Z3_R_19 Barrio Colón – Calle Nueva • Z3_R_21 <u>Perpetuo Socorro</u> • Z4_R_38 <u>Naranjal</u> • Z6_R_35 Tenche |
| <p>En el Macroproyecto Río Sur hay 13 planes parciales, adoptados en el Decreto 2078 de 2015, y son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Z5_R_22 Barrio Colombia • Z5_R_24 Villa Carlota • Z5_R_25 Manila • Z5_R_26 Astorga - Patio Bonito • Z5_R_27 <u>Santa María de los Ángeles</u> • Z5_R_28 Cristo Rey • Z5_R_29 Campo Amor y Cristo Rey • Z5_R_30 Campo Amor • Z5_R_31 Santa Fe • Z5_R_32 Santa Fe • Z6_R_33 Trinidad • Z6_R_34 Tenche • Z6_R_47 Guayabal | |

Tabla 1: Planes parciales de R.U. adoptados por Decreto en el marco del Acuerdo 48 de 2015.

Fuente: DAP Medellín, 2017.

⁴¹ Las preguntas y respuestas completas del cuestionario se encuentran en el Anexo 4.

⁴² Nota: En este listado se identifican y subrayan algunos planes parciales elaborados en el pasado bajo los Acuerdos anteriores. Por lo cual no se comprende que se listen como “adoptados por decreto en el marco del Acuerdo 48 de 2014”.

Tabla planes parciales: estado actual de ejecución, incluyendo las unidades de actuación que se están desarrollando y la etapa de gestión en que se encuentra cada uno:

| NOMBRE PLAN PARCIAL | ESTADO DE LA EJECUCIÓN | ETAPA DE GESTIÓN | TRATAMIENTO |
|----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|--------------|
| SEVILLA | En ejecución, se desarrolló un PUG en la UAU 18. Hoy se encuentran en gestión por la EDU | Construcción | Redesarrollo |
| PASEO DE SEVILLA | Ejecutado. Se desarrollaron las dos UA, las cuales cuentan con los respectivos recibos de obra y el cumplimiento del pago de las obligaciones urbanísticas en cesión de suelos para espacio público y equipamiento. | Construido | Redesarrollo |
| TORRES DE LA FUENTE | Se ha desarrollado la UA 1, la cual cuenta con los respectivos recibos de obra y el cumplimiento del pago de las obligaciones urbanísticas en cesión de suelos para espacio público y equipamiento y la construcción de equipamiento. | Construcción | Redesarrollo |
| NARANJAL | En ejecución la UA 2 y en gestión la UA 3 | Construcción | Renovación |
| CORAZON DE JESUS | Ejecutado un P.U.G en la U.A.U 18 | Construcción | Renovación |
| GUAYAQUIL POLÍGONO | A la Fecha se encuentra recibo de obra del único proyecto ejecutado del plan parcial UA 11, se cumplió con las obligaciones urbanísticas por zonas verdes y equipamientos correspondientes a 639 m2 y equipamiento 162,60 m2 | Construcción | Renovación |
| GUAYAQUIL MANZANA | Ejecutado. | Construido | Renovación |
| SAN LORENZO | A la fecha, ninguna de las 11 UG han sido licenciadas. Se ejecutaron las Áreas de manejo Especial (AME) que corresponden a Torres de San Sebastián y se han ejecutado los espacios públicos y equipamientos: •Institución Educativa Héctor Abad Gómez –Sede San Lorenzo •Centro de Salud San Lorenzo •Renovación del Parque Cementerio San Lorenzo | Construcción | Renovación |
| ARGOS | La UA 1, se encuentran ejecutadas en su totalidad, “Sede Dirección General Bancolombia”, cuenta con dos etapas y ambas cuentan con Recibo de Construcción de Obras y Recibo de Construcción de Obras de Urbanismo, en los cuales se puede verificar el cumplimiento de las Obligaciones Urbanísticas. •De la UAU 2 se desarrolló a través de una Licencia de Construcción de modalidad de adecuación (Mercados del Río) | Construido | Redesarrollo |
| SIMESA | Se ha encontrado información de 10 unidades de actuación urbanística ejecutadas, con sus respectivas licencias, estas son: A1, A2, A3, A4, A7, A8, A9, A10, A11, A12. De las cuales 6 cuenta con recibo de obra de algunas de sus etapas y de algunos pagos de las obligaciones urbanísticas en construcción de equipamientos, que se pagaron en Talleres Robledo, actualmente el Museo de Arte Moderno de Medellín “MAM”. Las cesiones de suelo y adecuación de espacio público, se pagaron en el proyecto Ciudad del Río. | Construido | Redesarrollo |
| VILLA CARLOTA | Hasta la fecha se ha encontrado información documentada de 1 Unidades de Gestión ejecutada con sus respectivas licencias y recibo de obra. •La UG. 3, edificio Servientrega, se encuentra ejecutado totalmente y cuenta con recibo de obra. •La UG 6, Home Center, se verificación en sitio que ya está ejecutado, pero no se encuentra recibo de obra. | Construido | Redesarrollo |
| SANTA MARÍA DE LOS ANGELES | En ejecución, se han desarrollado las UAU 6 y PUG de las UAU 1,2,3,7 De las 7 UAU solo 4 han comenzado a ser intervenidas y una de ellas cuenta con recibo de obra, que corresponde a la UAU 6, Proyecto Toscano. En este consta el pago de obligaciones de la siguiente manera: •Cesión de Suelo para E.P. y Equipamiento: 1233 m2 cedidas en el Lote 12 de la manzana 11. | Construcción | Redesarrollo |

| | | | |
|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|--------------|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Construcción de Equipamientos: 121 m2 • Cesión para vías: 342,12 m2 | | |
| INDURAL GLOBO 1 | En ejecución, se han desarrollado la UAU 1,2,3,4. La UA 2 Proyecto Pizarra cuenta con Recibo de Obra. | Construcción | Redesarrollo |
| PARQUE DE LOS COLORES | Ejecutado | Construido | Redesarrollo |
| INVATEX | Hasta la fecha se ha desarrollado la UA 1, se evidencio el cumplimiento de las Cesiones de Suelo para espacio público y equipamiento. La UA 2 no se desarrolló, se debe gestión a través de la norma del POT. | Construcción | Redesarrollo |
| LOYOLA | Solo se ha licenciado y se encuentra en proceso de ejecución la UA 6 que corresponde al proyecto Centro Comercial, el cual, aún se encuentra pendiente por el pago de obligaciones urbanísticas. | Construcción | Redesarrollo |
| EVERFIT | De las 12 UAU definidas en el Decreto del Plan Parcial, solo se ha logrado evidenciar 1 unidad de actuación ejecutada que corresponde a Florida Parque Comercial (UAU7). De su ejecución se cuenta con recibo de obra por el pago de obligaciones de la siguiente manera: <ul style="list-style-type: none"> • Se pagaron \$33.156.000 por concepto de pago de obligaciones urbanísticas por compensación de vías. • Bienes inmuebles recibió jurídicamente el lote del Municipio de Medellín donde está construido el equipamiento. • El INDER recibió edificación para equipamiento deportivo, cerca al Parque Comercial La Florida. • Se acredita la cesión de fajas de terreno estipuladas en la res. C1-VP-1-13-1208, 9 de mayo de 2013, Por parte de la Secretaria de Infraestructura Física-Unidad de Construcción y Sostenimiento. | Construcción | Redesarrollo |
| CHAGUALO | Las unidades de Reactivación CH 28L DI, CH 28K DI, CH 28A DI, CHA 28B DI, se encuentran en Consultas Autoridades Municipales. UAU CH23C en estudio de Prefactibilidad | Consulta de autoridades Municipales | Renovación |
| JESUS NAZARENO | JN 10C DI y JN 10D, se encuentran en Consultas Autoridades Municipales | Consulta de autoridades Municipales | Renovación |
| ESTACIÓN VILLA | La UAU 18 se encuentra en estudios de Prefactibilidad | Gestión por parte del Operador Urbano Municipal | Renovación |
| SAN BENITO | sin ejecución | | Renovación |
| CALLE NUEVA | La UAU 7 y UAU 31 se encuentra en estudios de Prefactibilidad | Prefactibilidad económica y financiera | Renovación |
| PERPETUO SOCORRO | La UAU 18 se encuentra en estudios de Prefactibilidad | Gestión por parte del OU Municipal | Renovación |
| NARANJAL-MAKRO | sin ejecución | | Renovación |
| BARRIO COLOMBIA | Las UAU 7, 16, 47 y 49 se encuentran en estudio de Prefactibilidad y la UAU 9 en Consultas Autoridades Municipales | Prefactibilidad económica y financiera | Renovación |
| VILLA CARLOTA | La UAU 1, una vez concretado el proceso de delimitación de la Unidad de Actuación Urbanística inició el proceso de licenciamiento. La UAU 5 del polígono Z5_R_24, está en Consultas Autoridades Municipales | Consulta de autoridades Municipales Licenciamiento | Renovación |
| ASTORGA - PATIO BONITO | La UAU 24, se encuentra en negociación suelo y actualmente se encuentra en proceso de delimitación de Unidad de Actuación Urbanística. y la UAU 28 en Consultas Autoridades Municipales | Negociación del suelo | Renovación |
| SANTA MA ANGELES II | La UAU 26 y UAU 33 se encuentra en Consultas Autoridades Municipales | Consulta de autoridades Municipales | Renovación |

Tabla 2: Estado de la Ejecución de lo P.P. de R.U.

Fuente: DAP Medellín, 2017.

Es importante señalar que la Secretaría de Gestión y Control Urbanístico es la encargada de hacer seguimiento al proceso de licenciamiento y concreción de cargas urbanísticas, por tanto, se recomienda hacer también las gestiones con esta Secretaría con el fin de consolidar una información más detallada en relación al proceso de seguimiento a la ejecución de los planes parciales (DAP, 2017).

- ¿En qué etapas de la gestión se aborta, suspende o abandona la gestión de las Unidades de Gestión o Actuación Urbanística de planes parciales en renovación urbana, y por qué?

R/ DAP: (...) Los inconvenientes que pueden relacionarse a la ejecución de una Unidad de Gestión Urbanística son atribuibles al proceso de concreción de cargas urbanísticas, temas que se logran subsanar a través del acompañamiento generado por el Departamento Administrativo de Planeación.

Una Unidad de Actuación Urbanística, a diferencia de la Unidad de Gestión, es aquella donde los propietarios no llegan a un acuerdo para el desarrollo de la Unidad. En el caso en que los propietarios interesados en desarrollar la unidad sean propietarios de al menos un 51% del área urbanizable de la unidad, se podrá implementar el artículo 42 de la Ley 388 de 1997, en el cual se establece el procedimiento para la delimitación de la Unidad de Actuación Urbanística como un mecanismo para vincular a los propietarios renuentes al desarrollo de la Unidad.

Estos procedimientos comprenden la delimitación de la Unidad por medio de Decreto Municipal, para la posterior enajenación voluntaria o expropiación a favor de terceros, en los términos del artículo 61^a de la misma Ley 388. En éste caso, se puede dar el abandono del proyecto en la etapa de prefactibilidad financiera o negociación del suelo, dado que los privados deben incurrir en la compra del predio renuente y compensarlo según la valoración que el Municipio haga en el proceso de adquisición.

Hasta el momento, se ha adelantado un proceso de delimitación de Unidad de Actuación Urbanística completo en el Plan Parcial Villa Carlota y actualmente se encuentra en proceso otro proceso en el plan cial Astorga al interior del Macroproyecto Río Sur.

De acuerdo con las experiencias que se han tenido en procesos de gestión de las unidades de actuación urbanística, en términos generales, los procesos son suspendidos o abandonados, principalmente, debido a temas que obedecen a problemáticas y conflictos sociales, tal es el caso de los planes parciales de Corazón de Jesús y San Lorenzo⁴³ (subrayado fuera del texto original).

- ¿Qué factor común tienen las Unidades de Gestión o Actuación Urbanística o los planes parciales de Renovación Urbana que no se están desarrollando?

R/ DAP: En el caso de los planes parciales formulados por medio de los Macroproyectos del Área de Intervención Estratégica MEDRío (Decretos 2053 de 2015, 2077 de 2015 y 2078 de 2015), se puede atribuir la falta de desarrollo a la novedad del instrumento, adoptado en el año 2015. Los dos años posteriores han servido como período de difusión del instrumento y elaboración de la normativa complementaria para su implementación, tales como la reglamentación de la compra de derechos de construcción (Decreto 1812 de 2016), la venta de derechos fiduciarios (Decreto 1674 de 2016) y la adopción del mapa de zonas geoeconómicas homogéneas (Decreto 1760 de 2016).

- ¿Los planes parciales del Macroproyecto Río Norte o el mismo Macroproyecto Río Norte, tienen modificaciones debido a la no construcción de parques del río en las inmediaciones de este polígono, o por el proyecto de la vía regional que se desarrolla en la presente administración municipal 2016 – 2019?

Hasta el momento no se plantean modificaciones a los planes parciales del Macroproyecto Río Norte. Proyectos como Parques del Río, que además no coinciden con el área de planificación de los suelos de renovación reglamentados a través del Macroproyecto, buscan ampliar la oferta y configuración de

⁴³ Renovación clásica.

nueva infraestructura pública de forma tal que se consolide la capacidad de soporte requerida por este territorio.

De igual forma, la vía regional planteada no entra en conflicto con los planes parciales del norte, toda vez que su trazado busca armonizarse con el modelo de ocupación planteado por el Macroproyecto, respetando así el reparto de cargas y beneficios, en términos de áreas públicas y privadas, y el modelo de ocupación dispuesto en los planes parciales.

2. CAPÍTULO II.

Listado de Problemas en la Gestión de los Planes Parciales de Renovación Urbana

2.1. Listado de problemas

A partir de las 19 entrevistas realizadas a expertos y miembros de la Administración Municipal⁴⁴ durante esta investigación, a continuación, se listan los problemas señalados como las principales causas por las cuales no ha sido posible activar la gestión de la Renovación Urbana clásica a partir del instrumento plan parcial en Medellín.

LISTADO DE PROBLEMAS

- 1) Diferenciar los 2 tipos de Renovación Urbana.
 - a. Renovación Urbana para el Redesarrollo (RU_RED).
 - b. Renovación Urbana clásica (R).
- 2) Voluntad Política e Institucionalidad Fortalecida.
 - a. Operador Urbano.
 - b. Fondo Municipal para la Renovación Urbana.
 - c. Departamento Administrativo de Planeación de Medellín (DAP).
 - i. Oficina de Gestión al POT del DAP.
 - ii. Otras oficinas y dependencias.
 - d. Protección a Moradores.
 - e. Monitoreo de indicadores: Expediente Municipal.
- 3) Complejidad en la integración predial o Gestión Asociada del Suelo.
 - a. Unidades Mínimas de Actuación.
- 4) Falta de reglamentación complementaria al POT.
- 5) Vivienda de Interés Prioritario (VIP).
 - a. Formas de pago de VIP.
- 6) Redes de Servicios Públicos de las Empresas Públicas de Medellín (EPM).

Tabla 3: Listado de problemas de la gestión de los planes parciales de Renovación Urbana.

Fuente: Elaboración propia OPPCM, 2017

2.2. Síntesis General de los Problemas: Conclusiones a partir de entrevista con expertos

A continuación, se amplían tanto los 6 aspectos señalados en el Listado de Problemas, como las dificultades señaladas por los expertos, por las cuales no ha sido posible activar la gestión de la

⁴⁴ Ver Anexo 6. Donde se transcriben las 19 Entrevistas completas.

Renovación Urbana (clásica) a partir del instrumento plan parcial en la ciudad de Medellín. De manera simultánea, se ilustra cómo avanza el fortalecimiento institucional para el desarrollo de la Renovación Urbana en Medellín; señalando también voces de preocupación y alerta frente a algunos temas.

1) Diferenciar dos tipos de Renovación Urbana

En la introducción a este documento, se señaló que en el Acuerdo 48 de 2014, actual POT de Medellín, se unifican en el tratamiento de Renovación⁴⁵ sectores tan disímiles como el área industrial en donde funcionó la siderúrgica SIMESA (cuyo Tratamiento era de Redesarrollo en los Acuerdos 62 de 1999 y 46 de 2006), con polígonos como Corazón de Jesús, San Lorenzo o Naranjal, polígonos que aun siendo parte del Centro Tradicional y Representativo de la Ciudad (Acuerdo 46 de 2006), se caracterizan por el deterioro socio económico, la ineficiencia urbana y la población con altos niveles de vulnerabilidad⁴⁶.

Para poder evaluar el estado actual de la Renovación Urbana en Medellín⁴⁷, como se expresó en el capítulo 1, se señala la necesidad de corregir esta denominación de Renovación Urbana genérica, diferenciándola en: Renovación Urbana para el Redesarrollo (RU_RED) y Renovación Urbana Clásica (R). Por lo cual se exponen a continuación las problemáticas identificadas por parte de los expertos en ambos tipos de R.U.

a) Renovación Urbana para el Redesarrollo (RU_RED)

(...) ¿Qué le aportó el nuevo (el POT), a estas áreas de R.U.?, más áreas de R.U. y entra tanto volumen que ahí hay algunas áreas que tienen pocos propietarios y son más fáciles. El año entrante se va Peldar y la FLA es un hecho que también se va, y todo eso es Renovación Urbana. Industria Zenú que tiene varias manzanas. (...) Entonces generan unas áreas buenas, pero es un proceso normal (Loaiza, 2017).

Esta RU_RED está conformada predominantemente por suelos de uso industrial, como es el caso de lo que fuera la siderúrgica SIMESA en la ciudad. Esto en el entendido de que la mayoría de esta “Gran Industria” sale de la ciudad en procura de lograr cercanía a puertos (materia prima y producto terminado, red comercio internacional, red de distribución nacional por disminución de costos de transporte).

Así, con la salida de esta gran industria estos suelos entraran al mercado inmobiliario. Estos polígonos de uso industrial normalmente no presentan altos niveles de complejidad en la integración predial, y sus propietarios suelen no tener niveles de vulnerabilidad alta; ello, por contar estos propietarios con mejores niveles de educación, entrenamiento comercial y capacidad de defender sus intereses. Independientemente de si se pierde plataforma para la productividad o competitividad, estos suelos industriales se convierten en *Filet mignon*⁴⁸ para los promotores inmobiliarios.

Es por esto que puede afirmarse que la RU_RED entra en el territorio de la oferta y la demanda del libre mercado, para lo cual bastaría con el acompañamiento de la Administración Municipal como facilitador, papel que bien se viene desempeñando desde el DAP por parte de la Oficina de Gestión al POT⁴⁹.

Se concluye entonces que, frente a la RU_RED, la Administración Municipal debe continuar apoyando desde:

⁴⁵ Acogiendo lo dispuesto por el Decreto 075 De 2013.

⁴⁶ Se hace necesaria también esta diferenciación dado que, para la formulación y aprobación de estos Macroproyectos del Río no se hicieron censos y estudios económicos (Ver Capítulo 3).

⁴⁷ En la presente investigación de un mes de duración: septiembre a octubre de 2017.

⁴⁸ Esta expresión es traída de la investigación: “El Corredor del Río en el Modelo de Ocupación Territorial de Medellín”; fue empleada por un entrevistado para enaltecer estos suelos como “manjar” codiciado y apetecido.

⁴⁹ Liderada a 2017 por el Arquitecto Julián Monsalve.

- Oficina de Gestión al POT⁵⁰: facilitar la gestión, articular con la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Gestión y Control Urbanístico⁵¹, la Secretaría General (o la Unidad Jurídica de Planeación si se corrige el error de su eliminación) y las Curadurías. Como también monitorear los procesos de R.U., ofreciendo información que alimente los indicadores del Expediente Municipal.
- Funciones del Operador Urbano en la RU_RED: en caso que los privados requieran sus servicios⁵² (entre otras):
 - Expropiación como último recurso.
 - Ejecutor o facilitador en la construcción del sistema público (vías, equipamientos, etc.).
 - Gestión o acompañamiento en la conformación de Fiducias (madres y derivadas).
 - Acuerdo de pago de las Obligaciones Urbanísticas.
 - Proteger a habitantes y propietarios de estos suelos.
 - Apoyo en la negociación y gestión de redes de acueducto con EPM.
 - Alianzas público privadas.

b) Renovación Urbana Clásica (R)

(...) Cuando sólo es un deterioro físico, ahí no hay tanto problema, la complejidad del ejercicio de la R.U. empieza a ser un problema cuando se encuentra un deterioro de tipo social (Lopera, 2017).

Al respecto, la funcionaria del DAP María Victoria Sánchez subraya:

Yo le repito lo mismo que le dije hace 8 años, lo que hace falta es inversión pública y gestión pública. Para mí los procesos de Renovación Urbana RU (clásica), tienen que ser liderados por la administración pública, ideal. No quiere decir que lo hagan ellos solos, pero los tiene que liderar el sector público por el tema social y económico que eso impacta, que eso implica. Un privado no es capaz de abordar una cosa de esas. Es muy complejo (Sánchez, 2017).

La Renovación clásica caracterizada por los altos niveles de complejidad, derivada de la subdivisión predial, población vulnerable, ocupación indebida de espacio público y condiciones de informalidad en asuntos laborales, etc., en países como Japón o España es liderada directamente por el Estado. Y se acomete de manera decidida (recursos y equipo humano) con el fin de proteger y beneficiar a su población en condiciones de vulnerabilidad, y mejorar las condiciones urbanísticas funcionales y socio-económicas.

Juan Diego Lopera, considera que, para acometer estos planes parciales de Renovación Urbana clásica, se debe iniciar por buscar solución a los problemas sociales asociados a la transformación del polígono; señalando que:

(...) Si nosotros tuviéramos solucionadas desde el Estado el problema de la atención a la persona en situación de calle, si tuviéramos solucionado el problema de la mecánica informal para los casos de Naranjal y Corazón de Jesús, y si tuviéramos solucionado el tema de la vivienda compartida en Niquitao, el resto del ejercicio sería sencillo, pero lo que uno no puede hacer es el ejercicio de correrlos y hacer el desarrollo inmobiliario con todas las rentas. (...) Entonces lo que uno espera es que la R.U. y sobre todo del Estado (...) reivindique y mejore condiciones de la gente que está ocupando el territorio (Lopera, 2017).

⁵⁰ Subdirección de Planeación Territorial y Estratégica de Ciudad.

⁵¹ Es la encargada de hacer seguimiento al proceso de licenciamiento y concreción de cargas urbanísticas.

⁵² Frente a la función del Operador Urbano Público en estos suelos, surge la pregunta: ¿Porque en un plan parcial como SIMESA, pueda exigirse la intervención de un Operador Urbano Público? La respuesta probable es que este Operador Urbano Público se vincula al proyecto privado como oferente de algún servicio. Por ejemplo, la expropiación en casos de ser inevitable su empleo, lo cual efectivamente exige una inversión por parte del OP ya que tiene que invertir en: Gestión para evitar la expropiación, socialización y comunicación, estudios de títulos, estudios de vulnerabilidad, etc.

Respecto de esta problemática, se concluye entonces que, frente a la Renovación Urbana Clásica, la Administración Municipal debe tomar protagonismo y actuar desde:

- Conclusiones sobre las funciones del Operador Urbano en la R.U. clásica (entre otras):
 - Liderar los procesos de Renovación clásica.
 - Anticiparse a soluciones a las problemáticas Sociales de estos polígonos (Lopera, 2017).
 - “Generar suelo urbanizado” para sacar a subasta (Duque, 2017).
 - Retornar las utilidades a inversión social, producto de la operación y subasta.
 - Apoyándose tanto en el Fondo para la Renovación Urbana⁵³, como en los recursos de los Planes de Desarrollo Municipal para concentrar esfuerzos en estas áreas en transformación, en la Protección a Moradores y mejoramiento en la calidad de vida de la población de estos polígonos estratégicos de la ciudad.
 - Alianzas público privadas.
 - Así como las funciones listadas para la R_RED.

Frente a este tema, Carlos Alberto Montoya señala que:

Se necesita además de un Operador Urbano (O.U.), un Operador Social que entre a conversar con la gente como un intermediario de negociaciones, de condiciones de permanencia, de condiciones de avalúo. Que sea independiente y neutro respecto del O.U. y que maneje transparencia. No que esté amenazando comunidades para afiliarlas al proyecto. Un gestor social aclimatará y mostrará una gestión más transparente. Una ONG podría ser gestor social pero muy fortalecido y que tenga experiencia (Montoya, 2017).

En estos polígonos de Renovación Urbana clásica, en procura del interés general, el Operador Urbano también podrá gestionar Unidades de Gestión/Actuación Urbanística, como también lo señala Juan Carlos Duque⁵⁴:

Esa creación del suelo urbano es importante y debe haber un organismo que sea el organismo municipal encargado de crear suelo urbano. Ojalá no en sociedades mixtas, sino que sea el mismo Municipio quien lo haga, y cree un Fondo Inmobiliario de inmuebles que se puedan rotar rápidamente. No llegar a ese Fondo Inmobiliario una cantidad de muertos o de retiros de quebrada, o de retazos que para nada sirven, esos que sigan de retazos o de retiros de quebrada en manos de quién esté hoy en día; sino que haya evolución del negocio rápido, para estar creando, para que ese fondo pueda estar creando y oxigenando rápidamente su capital (Duque, 2017).

2) Voluntad Política e Institucionalidad Fortalecida

De entenderse la importancia de la R.U., también se debe comprender que ésta requiere reflejarse en voluntad política que, a manera de política pública municipal de Renovación Urbana, se concrete en:

- Institucionalidad fortalecida.
- Disponibilidad presupuestal.
- Continuidad, confianza y conocimiento.

En esta investigación se reconoce como riesgo alto la falta de continuidad en los procesos de gestión de la Renovación Urbana entre las distintas administraciones públicas. Verbigracia, el proceso de Naranja ofrece una valiosa experiencia. Y como éste, son muchos los ejemplos en los cuales los cambios de administración pública generan riesgos, así como pérdida en tiempo, dinero y credibilidad para la administración municipal.

⁵³ Tema que se desarrolla más adelante en la presente investigación.

⁵⁴ Para mayor información sobre suelos de Renovación Urbana clásica se recomienda ver Anexo 6. Entrevista Juan C Duque: Modelo de Gestión.

Frente a esta discontinuidad, expresa Juan Diego Lopera: “Yo creo que es un tema realmente de dedicarnos a una gestión que es de largo plazo, no es la gestión cortoplacista” (2017).

En la misma tónica, señala Martín Alonso Pérez, presidente de la Sociedad Antioqueña de Ingenieros y Arquitectos (SAI):

(...) son procesos tan complejos; es a largo plazo, y como tenemos unos periodos de administración de 4 años, (...) lo que hace una administración y lo deja muy bien estructurado, la otra, o no entendió (...), o como no está de acuerdo con la administración, quiere hacer su propio proyecto, y prácticamente abandona un proyecto que necesita la ciudad (Pérez, 2017).

Begoña Crespo, quien fuese abogada de Bilbao Ría 2000⁵⁵ y quien durante el periodo administrativo 2004-2007 trabajó con el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y el DAP Medellín en un hermanamiento entre Bilbao-Medellín, entre otras cosas para apoyar la gestión del Plan Parcial de Naranjal, comenta: “Tenéis un Estado de Derecho poco firme. Vienen unos políticos, hacen torres y se van y vienen los siguientes y se encuentran con los problemas generados por los anteriores y así sucesivamente. Es una irresponsabilidad. Es actuar por intereses personales olvidando el interés público y de la ciudad” (Crespo, 2017).

Al respecto, los expertos entrevistados en esta investigación coincidieron en señalar la necesidad de crear un Operador Urbano que se especialice en Renovación Urbana. En esta dirección (mientras se desarrolla esta investigación), la presente Administración de Medellín (2016-2019) de manera simultánea presenta:

- Proyecto de Acuerdo Municipal para la liquidación de la *Sociedad Parques del Río*⁵⁶.
- Decreto Municipal (No 0893 de 2017) de “designación específica de los Operadores Urbanos para porciones concretas del territorio, actualmente se está adelantando, para el caso del Macroproyecto Río Centro se asignará a la EDU y al METRO de Medellín para el Corredor de la 80” (DAP Medellín, 2017).

a) Operador Urbano (O.U.)

Frente al Operador Urbano en la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU), son muchas las voces que manifiestan seria preocupación. Una de ellas es la de Jesús Aníbal Echeverri, Concejal de Medellín, quien de manera categórica y enfática responde:

Respecto del Operador Urbano (OU), a mí no me gusta la EDU, ni me ha gustado por la forma como han hecho las cosas: el problema es que la EDU, cuando yo miro internamente, la EDU (...) fue como el paraíso para hacer política: “para colocar a mi hermano, para colocar a la hija de mi hermano, para colocar a la novia de mi hijo”, ósea se volvió un paraíso de nepotismo internamente. La palabra para eso es desconfianza, eso es lo que genera. (...) Inclusive la EDU llegó a la situación tan catastrófica que no tenía plata para pagar nómina, entregaba hace un año, y no tenía. Y esta es la hora que todavía están sacando personal porque no tienen con qué pagar nóminas. Entonces si usted no tiene con qué trabajar, entonces apague y vámonos (Echeverri, 2017).

⁵⁵ Operador Urbano que lideró la transformación de Bilbao, España.

⁵⁶ Según información de la oficina del Concejal Jaime Cuartas: “La Sociedad Parques del Río se crea con el objeto único de construir, operar, administrar y sostener, el proyecto Parques del Río de Medellín, así como actuar como gestor urbano del proyecto. No tienen ningún otro objetivo. Ya como en los debates que hemos tenido, la idea es que posiblemente, o estamos buscando que tal vez se le modifique el objeto, de modo que pueda construir los Planes Parciales, o los Macroproyectos del Río también. Pero inicialmente no, inicialmente es solamente proyecto Parques del Río”. Para ampliar información sobre la Sociedad Parques del Río, ver Anexo 6.

Sobre el Operador Urbano, el Concejal Jaime Cuartas expresa:

Otra dificultad grandísima es que Medellín no tiene un gran Operador Urbano; aunque en la modernización del Municipio se plantea a la EDU como el gran O.U., o bueno, no como el gran, porque la EDU no es grande en nada. La EDU es una empresa del Municipio que lastimosamente tiene serias dificultades operativas, en su modelo de gestión, que de hecho no tiene recursos, no tiene ni con qué comprar un lote, no tiene ni con qué pagar la sede en la que va a funcionar (2017).

De igual manera, Eduardo Loaiza, gerente de Camacol, expresa su preocupación frente a esa entidad Municipal:

La EDU está en quiebra, está en saldo rojo, porque las redes de EPM valen 8 mil millones de pesos, que les toca hacerlo a ellos gratis, y quedaron debiendo. Y EPM sentado exigiendo y pidiendo ¿Ustedes creen que un sector privado está dispuesto a meterse en un proyecto así?

La administración tiene que mandarle un cheque de 8.000 o 10.000 millones a la EDU para que se cuadre como lo hizo Plaza Mayor.

(...) Entonces, es muy mal ejemplo para la R.U., que lo que le espere al sector privado sea el modelo de Naranjal, en donde por exigencias de EPM, no pudo el Alcalde, ni Margarita⁵⁷, ni el Municipio. Nunca se arregló el problema y le quedó el lío a este Alcalde en cabeza de la EDU, y ahí está al EDU haciendo gárgaras. Eso es un tema muy complicado.

(...) Ahora, toda la gestión está supeditada a la EDU, y ahí hay unas dificultades muy grandes, porque es que los empresarios dicen, “por qué me obligan a tener que hacer la R.U. con la EDU”. La EDU se volvió el brazo ejecutor del Municipio. Ahí es donde se ha desdibujado, porque se ha desgastado en ser el contratista mayor del Municipio, y no en ser el Operador Urbano, o el que haga gestión urbana (Loaiza, 2017).

Como caso ejemplar, en Naranjal se puso en evidencia el abanico de problemas que podían surgir de este tipo de procesos: Medida Cautelar con suspensión de la obra en la Unidad de Actuación Urbanística UAU #2, decretada por el fallo del Juzgado 28 Administrativo de Medellín el pasado 24 de octubre de 2017, ordenando “(...) al Municipio de Medellín y a la EDU localizar la Vivienda de Interés Social VIS y el Centro de Oficios para el Vehículo Liviano dentro de las UAU que correspondan, señalamientos de incumplimientos, sobrecostos, protestas, temor de la población residente y pérdida de credibilidad y confianza” (Juzgado Administrativo 28 de Medellín, 2017).

Estos y muchos otros errores en este proceso de aprendizaje en el caso de Naranjal, evidencian que la Renovación Urbana (clásica) no se puede acometer por parte de un O.U. frágil, o a futuro sin credibilidad, sin recursos, y por pulsos como un proyecto de una administración municipal sujeto a un periodo de 4 años. Operador que desde la EDU además puede reñir frente a la función de “brazo ejecutor” (Loaiza, 2017) del Alcalde de turno.

Por lo anterior, se concluye que sería conveniente contar con un Operador Urbano que “nazca” nuevo, sano y ágil⁵⁸. El Operador Urbano debe ser sinónimo de confianza, eficiencia y eficacia. Si ya es inevitable (por la expedición del Decreto Municipal 0893 de 2017) que este ente nazca en la EDU, se pueden evaluar de manera rápida otras alternativas: Escindir el O.U. en una Empresa Industrial y Comercial del Estado como un ente municipal nuevo, o en una Empresa de Renovación Urbana (como se hizo en la ciudad de Bogotá).

Cabe agregar que, sin importar bajo qué modalidad, para un O.U. es indispensable poder aplicar de manera directa el instrumento legal de la enajenación forzosa (expropiación⁵⁹). Sobre esto, Carlos Montoya⁶⁰ explica que el Operador Urbano “debe tener además: capacidad de expropiación, aunque no

⁵⁷ Margarita Ángel, Gerente de la EDU periodo 2012-2015

⁵⁸ Aburrá 20/30 se creó en el Área Metropolitana como Banco Inmobiliario, distorsionando su función de Operador Urbano. A raíz de esta experiencia de Aburra 20/20 se sugiere como Empresa Industrial y Comercial del Estado.

⁵⁹ Sobre este instrumento ver Anexo 3.

⁶⁰ Carlos Montoya, ex gerente de la Empresa de Renovación Urbana en Bogotá en la administración de Alcalde Petro (2012-2015).

hablemos de ella, ni la fomentamos, ni nos gusta mucho, hay que tener el “garrote”, es decir, porque se trata del desarrollo de la ciudad” (Montoya, 2017).

b) Fondo Municipal para la Renovación Urbana

Tal como se señaló antes, por su complejidad, la Renovación Urbana (clásica) en otros países del mundo se asume bajo el liderazgo directo de la Administración Municipal. Dado el extraordinario potencial de generar transformación y riqueza socio-económica incluyente, versus el deterioro y la ineficiencia urbana y socio económica, se concluye que la administración municipal debe asumir este reto con decisión, expresado en recursos económicos importantes.

En las pasadas administraciones de Medellín (2002-2011), los entes municipales concentraron buena parte de sus esfuerzos y recursos en la construcción de viviendas en el plan parcial de Pajarito⁶¹ (Decreto 602 de 2002. Tratamiento de Desarrollo en suelo de expansión). Para ello, no sólo fue necesario la compra de estos terrenos, también una cuantiosa inversión directa de la Alcaldía de Medellín en redes de acueducto (red madre y secundarias) y alcantarillados, el sistema de cable aéreo (para resolver aspectos de movilidad por las muy precarias vías), equipamientos, entre otros. Y aun así los resultados son agrídulces.

Es desde esa misma perspectiva que se argumenta que con cuantías equivalentes (a las de las redes y cable aéreo, equipamientos, etc.) se puede invertir en soluciones a las problemáticas socio-económicas de las áreas de R.U., en coherencia a lo señalado por Lopera: “si tuviéramos solucionado el problema de la mecánica informal para los casos de Naranjal y Corazón de Jesús, y si tuviéramos solucionado el tema de la vivienda compartida en Niquitao...el resto del ejercicio sería sencillo” (2017).

Por esto, la importancia de asumir la Renovación Urbana como política pública, garantizando institucionalidad y recursos para el mediano y largo plazo. Por lo cual los expertos (Duque, Montoya, Loaiza, etc.) sugieren la creación de un *Fondo para la Renovación Urbana*⁶²; cuyos recursos deben ser reforzados con programas y proyectos de los Planes de Desarrollo de los Alcaldes⁶³.

Frente al avance en la creación de este Fondo Municipal para la Renovación Urbana, la Administración Municipal responde:

(...) se aclara que aún no existe como figura, pero si como acción, entendiendo que el Municipio de Medellín tiene hoy invertidos 10.000 millones de pesos en el plan parcial Naranjal, a través de su Operador Urbano, esto es la Empresa de Desarrollo Urbano.

La EDU, deberá retornar este rubro más los respectivos intereses y rendimientos que demuestren la efectiva operación de estos recursos, de esta forma podría entonces consolidarse el Instrumento de Financiación del Fondo de Renovación Urbana el cual podría a la vez nutrirse de los recursos provenientes de otros instrumentos como la venta de derechos de construcción, FIRI o plusvalía, los cuales también están destinados a financiar la renovación en los proyectos de infraestructura pública en áreas de renovación urbana (DAP, Respuesta 9, 2017).

Al respecto, advierte Eduardo Loaiza: “la EDU nos dijo hace 3 semanas, que el Municipio iba a construir un fondo de 50.000 millones para R.U., pero básicamente era más pensando en comprar tierras y para hacer urbanismo” (Loaiza, 2017).

⁶¹ Como solución a su vez de la intervención de Moravia (reubicación de población).

⁶² Este Fondo que puede ser *Fondo Cuenta* al interior de la Secretaría de Hacienda, para no descapitalizar al Municipio, hasta tanto se cree la Empresa de Renovación Urbana o el O.U. como órgano autónomo por fuera de la EDU. Este Fondo se debe entender como un aporte único a la Empresa Operador Urbano, para la Renovación Urbana y Social.

⁶³ Es en este sentido se expresa también la mencionada Voluntad Política y Ciudadana.

Según Juan Carlos Duque⁶⁴, este fondo debe concentrarse en la Renovación Urbana clásica, dado que (como se señaló antes) para RU _RED el sector privado es prácticamente autónomo.

Por lo cual con este fondo el O.U. debe, por ejemplo, permitirse el músculo económico para comprar la totalidad de una Unidad de Actuación en estos suelos de Renovación Urbana clásica:

Yo pienso que en los planes parciales hay que mirar a quién se lesiona, y cuánto vale esa lesión y pagarla, a quién se le expropia, cuánto vale esa expropiación y pagarla justamente. Justamente. El inmueble, el traslado del negocio, o sea, todas las revisiones a los avalúos a que haya lugar, el del señor inquilino, o el del señor arrendatario, o el señor industrial, lo que fuere, y que él resuelva el problema (Duque, 2017).

Finalmente, Carlos Montoya sugiere que el O.U. “(...) debe tener además un Fondo de R.U., porque disponer el suelo, integrar inmuebles, hacer negociaciones y estímulos de vinculación de propietarios, requiere plata y mucha” (2017).

c) Desde el Departamento Administrativo de Planeación de Medellín (DAP)

Para el fortalecimiento institucional de la Renovación Urbana en Medellín, algunos de los entrevistados señalan la necesidad de ajustes al interior del Departamento Administrativo de Planeación de la ciudad (DAP), se señalan a continuación los puntos más relevantes que competen a esta entidad en materia de activación de la R.U.:

i) Oficina de Gestión al POT del DAP

La Oficina de Gestión al POT de la Subdirección de Planeación Territorial y Estratégica de Ciudad (para el momento de esta investigación), está conformada por un equipo de siete personas: el líder de la Oficina y 6 profesionales (bajo contrato prestación de servicios).

Se propone debe haber un cambio al interior de dicha dependencia en los siguientes elementos:

- Funcionarios de carrera: por la importancia de la R.U., y la necesidad de una mirada de largo plazo y liderazgo que garanticen la continuidad (entre administraciones) en los procesos, la Oficina de Gestión del POT requiere institucionalizar el conocimiento y la experiencia (como patrimonio municipal) con funcionarios de carrera.
- Economistas Expertos: una Oficina de Gestión del POT exige economistas expertos en perfectibilidades y presupuestos de proyectos inmobiliarios y desarrollo urbano (vías, redes, etc.), análisis económicos y financieros.

Históricamente el Departamento Administrativo de Planeación (DAP) ha sido débil en su equipo de análisis económico-financiero. Según Eduardo Loaiza:

Las bajas tasas de utilidad económica para los promotores inmobiliarios (...) mata la Renovación Urbana. Cargando unos costos simplemente por decreto, por norma; el del 1.5% a las redes, más lo social (...) se les cargaron automáticamente.

Lo que en Bogotá se puede hacer en 100 millones de pesos, aquí nos cuesta 116 millones de pesos, por apartamento. Lote: a nosotros nos pesa el 11%, el urbanismo y redes: 4%, cargas urbanísticas: 3.9%, casi un total del 20%. En Bogotá: lote con urbanismo y cargas es el 15.61%.

En R.U. nos quedó otra cosa que es mortal con el POT: el que pague obligaciones en dinero, es una carga extra del 15% para todo el pago de obligaciones. Porque producimos una fiducia.

Segundo, el Operador Urbano (O.U.) va hasta el 3%. Insistimos mucho que ese 3% sea ganado, que sea proporcional y progresivo y a medida que se necesite más. Ya hicimos el borrador (Loaiza, 2017).

⁶⁴ Arquitecto, con amplia trayectoria en el sector de la construcción y el urbanismo, entre otros cargos ha ocupado la gerencia del Clúster de la construcción, Vicepresidente Financiero de Conavi en el área Financiera de Cedrito a los Constructores.

Esta debilidad histórica del DAP en el área económico-financiera, debilita su poder de interlocución con la Secretaría de Hacienda y los promotores inmobiliarios. También le resta oportunidades a la ciudad en la generación de riqueza, desarrollo, bienestar y equilibrio funcional.

Frente a estos temas económicos al interior de la Administración Municipal, el experto Juan C. García señala algunos aspectos a ser tenidos en cuenta:

(...) es esencial que se controle el valor del suelo. Porque si no se controla el valor del suelo, que el Municipio en este momento, desde enero ya dio un paso en falso sobre eso (...). Porque es que a pesar de que sea un instrumento del Estado, y que los privados puedan negociar suelos al margen de ese valor, sí sirve para liquidar obligaciones, para cobrar plusvalías. Eso es la tragedia. Es la base para cualquier cosa, pago de obligaciones urbanísticas, transferencia de derechos, plusvalías, en un momento dado también expropiaciones. Porque si el Estado expropia, que es una de sus herramientas más valiosas en un momento dado, tendría que pagar a ese valor, porque el Estado ya publicó un valor para eso.

(...) Entonces ahí hay un error muy grave, y es que el Municipio no se tomó el trabajo de utilizar una metodología de valoración que estuviera asociada al valor residual. El valor residual está asociado al valor que se puede estimar el suelo por lo que se puede construir en él, o sea, amarrado a la norma; sino que hicieron todo el ejercicio dado por valores de referencia.

(...) El Anuncio no se hizo, y el Plano de Zonas Económicas sí se hizo, pero se hizo mal. Porque estas cosas son pasos atrás, en falso del proceso (García, 2017).

ii) Otras oficinas y dependencias:

- La Unidad Jurídica de Planeación:

Varias fueron las voces que señalaron como un error haber eliminado la Unidad de Inteligencia Jurídica del DAP (Decreto 883 de 2015). Según Eduardo Loaiza:

Antes la jurídica de la Alcaldía revisaba, cuidándole la espalda al Alcalde, en lo grueso, lo general, pero por el contenido, que consultaba la norma de licencias, la norma urbana, la Ley de Ordenamiento Territorial, etc., lo que era específico, respondía Planeación (...), que estaba especializada en tema urbano. (...) yo creo que ha perdido mucho la ciudad, con la pérdida de la Oficina Jurídica de Planeación⁶⁵ (Loaiza, 2017).

- La Unidad de Vías, Movilidad y Transporte:

Al igual que los demás ajustes en la estructura organizacional del DAP, es importante resaltar que en este Departamento (o específicamente la Subdirección de Planeación Territorial y Estratégica de Ciudad) en la actualidad no cuenta con una Unidad de Vías, Movilidad y Transporte (o similar). Esto explica la gravedad de los vacíos y riesgos señalados en el tercer capítulo de esta investigación⁶⁶. La urgencia de resolver lo señalado coincide con la oportunidad que surge, dado que en la actualidad se está desarrollando el diagnóstico para el Plan de Movilidad Sostenible para Medellín.

d) Protección a Moradores

Dependiendo si se aprueba por Acuerdo Municipal como política pública o por Decreto, la política de Protección a Moradores que hoy está en formulación por parte de la Administración Municipal, bajo el liderazgo de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín (Contrato No. 4600065148 de

⁶⁵ Sobre este tema, agrega Loaiza que “Estamos trabajando mucho con la Alcaldía, pero tenemos muchas cosas pendientes con Planeación. El problema es que los atiborran con los Proyectos Estratégicos del Municipio y del Plan de Desarrollo son la prioridad” (2017).

⁶⁶ También la desarticulación, distorsión y duplicidad de funciones señaladas en la Investigación del OPPCM 2017 sobre Movilidad Segura.

2016⁶⁷), serán mayores las garantías que la ciudadanía dispondrá en esta materia. Así, de ser aprobada por Acuerdo Municipal la Protección a Moradores se convertirá en un importante “fusible” para proteger a la población vulnerable en estos procesos de Renovación Urbana.

Esta política pública debe evitar lo que algunos expertos internacionales⁶⁸ señalan como los mayores riesgos de los Grandes Proyectos Urbanos:

- Con frecuencia alteran el marco normativo o el Plan de Ciudad por la presión de los inversionistas privados; se han impuesto los proyectos sobre las regulaciones.
- Suele no hacerse evaluación de su impacto socioeconómico (y ambiental).
- Con relativa frecuencia se convierten en proyectos expulsores de población residentes, generadores de gentrificación⁶⁹ (“elitización”).

Ahora bien, en la introducción a este documento se señalaba como riesgo el que, para la formulación y toma de decisiones en el corredor del Río, ni en el POT vigente (Acuerdo 48 de 2014), ni en los Macroproyectos del Río y/o sus planes parciales, se hicieron estudios económicos, así como tampoco se adelantaron estudios económicos con herramientas prospectivas, censos sociales, censos económicos, censos de vulnerabilidades, estudios de movilidad en detalle, etc. Llegándose a eliminar incluso los estudios que se les exigían en el pasado a los particulares.

Sobre esto, Julián Monsalve, líder de la Oficina de Gestión al POT, reconoce la dificultad de que estos censos se hagan después de aprobado el POT, y afirma: “yo no puedo pretender que la R.U., o el desarrollador de un polígono de R.U., vaya y haga un censo, caracterice y proteja todas las necesidades que tiene esa comunidad, porque ahí es donde se empieza a estigmatizar el instrumento. Hoy es muy importante entender quién vive allá y de dónde viene su vulnerabilidad” (Monsalve, 2017).

Frente al tema de la protección a moradores en los procesos de Renovación Urbana, surgen otras preguntas: ¿Quién va a realizar los estos censos y estudios? o ¿En qué ente estatal queda consignado el monitoreo y protección de esta población?

e) Monitoreo de Indicadores: Expediente Municipal

Si bien han transcurrido casi tres años desde la aprobación del POT actual de Medellín, todavía no se ha aprobado el Expediente Municipal⁷⁰, el cual representa un instrumento indispensable para el monitoreo en el avance de Modelo de Ciudad, y de los Componentes del Modelo, así como de las principales dimensiones y atributos.

Es importante resaltar la relevancia que implica definir una batería de indicadores para estos Macroproyectos del Río (en materia social, económica, físico-espacial e institucional), con lo cual se podría mitigar parcialmente la ausencia de los estudios y censos socio económicos durante la formulación⁷¹.

3) Complejidad en la Integración Predial o Gestión Asociada del Suelo

(...) las unidades de actuación urbanística tienen en común, como dificultad para su desarrollo, la gestión asociada de todos los propietarios pertenecientes a una misma unidad. Dicha gestión proviene de un mandato

⁶⁷ Objeto: “Implementar el diseño metodológico y formular la política de protección a moradores, actividades económicas y productivas para el municipio de Medellín”.

⁶⁸ Arantxa Rodríguez Lorenzo Vicario, Mario Lungo, Martim O. Smolka, Paulo Sandroni, Ciro Biderman, entre otros.

⁶⁹ Gentrificación es una adaptación adecuada al español del término inglés gentrification, con el que se alude al proceso mediante el cual la población original de un sector o barrio, generalmente céntrico y popular, es progresivamente desplazada por otra de un nivel adquisitivo mayor. Recuperado de: http://www.estandarte.com/noticias/idioma-espanol/definicion-de-gentrificacion_1824.html.

⁷⁰ Instrumento que exige la Ley para el monitoreo y seguimiento de las dimensiones y atributos del POT.

⁷¹ Para profundizar en este tópico se recomienda Ver el Capítulo 3 de la presente investigación.

expresado en la Ley 388 de 1997, que obliga a que la unidad de desarrollo mínima para los suelos de renovación urbana sea la Unidad de Actuación Urbanística, compuesta por uno o más predios en servicio de un modelo de ocupación urbano y un reparto de cargas y beneficios. Por tanto, así como es una dificultad para la gestión particularizada del desarrollador, configura un beneficio general para la ciudad, en la medida que permite mejorar los indicadores de espacio público, servicios, conectividad urbana y acceso a equipamientos (DAP, fragmento de respuesta 7, 2017).

Con esta gestión asociada del suelo (reconfiguración predial) lo que se busca es lograr eficiencia urbana; lotes más grandes, que como resultado permitan ofrecer en los proyectos inmobiliarios, cómodas áreas de circulación, ascensor(es), parqueaderos al interior de la propiedad, así como aporte de las obligaciones urbanísticas que garanticen la transformación del entorno urbano, mejoramiento del sistema público, y la calidad de vida de residentes y usuarios.

Frente a estos niveles de complejidad, pareciera ser prácticamente inevitable la posibilidad de emplear la herramienta legal de la enajenación forzosa. Lo cual exige “guantes de seda”, representado en ofrecer el máximo de las garantías, cautela y seguimiento por parte de la Administración Municipal.

Así pues, la ligereza en estos procesos, la falta de rigor técnico⁷², o la pérdida de credibilidad como sucedió en la ejecución del plan parcial de Naranjal, ponen en riesgo la existencia misma del instrumento plan parcial.

3.1. Unidades Mínimas de Actuación

En la Renovación Urbana clásica, dada la complejidad implícita derivada de los altos niveles de subdivisión predial en sus lotes, el tamaño de las Unidades de Gestión o Actuación Urbanístico debe ser moderado, incluyendo por ejemplo, lotes desde frente mínimos de 16.5⁷³ metros.

De ahí el que sea determinante analizar con detenimiento esta subdivisión predial, siendo éste uno de los aspectos básicos que, según su condición, dificultarán o no la ejecución del plan parcial de Renovación Urbana. Teniendo también gran relevancia para esta gestión las condiciones de formalidad o informalidad de: arrendatarios, propietarios, inquilinatos y posiblemente venteros en espacio público.

Bajo el punto de vista físico me parece que es muy complejo Unidades de Gestión, para esta cantidad de división inmobiliaria, Unidades de Gestión con lotes relativamente de mayor área, llamando mayor área a las superiores a 1 hectárea. Muchas veces para trabajar un desarrollo en 1 hectárea, tienes que trabajar fácilmente 15-16 propietarios, y ese ya es nivel de dificultad 1. El ideal sería Unidades de Gestión más Pequeñas (Duque, 2017).

En esta misma dirección, Carlos Alberto Montoya expresa que “la visión de conjunto no se afecta con Unidades de Actuación pequeñas si se mantiene que una Fiducia Madre que le dé coherencia financiera a unas Fiducias Hijas (pequeñas), y estas son cada PUG, o cada Unidad de Actuación Urbanística o cada Microunidad de Actuación Urbanística” (2017)⁷⁴.

Igualmente, frente al tamaño y complejidad de las Unidades de Gestión/Actuación, con un marcado sentido social señala el Concejal Daniel Carvalho: “Me parece incluso que es más democrático el proceso de Renovación Urbana si se permiten actuaciones más pequeñas” (2017).

⁷² Ver Capítulo 3.

⁷³ Permite en esta medida circulación central y doble crujía de parqueaderos.

⁷⁴ Ver en Anexo 6. entrevista completa a Carlos Montoya Operador Urbano y Fiducias

4) Falta de Reglamentación Complementaria al POT

El gerente de Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL), Eduardo Loaiza, da un parte de tranquilidad frente a los planes parciales de los Macroproyectos del Río, señalando que se han evaluado paulatinamente diferentes polígonos y que los resultados son buenos (en RU_RED). Si bien señala otros problemas, como gremio son optimistas frente a la reglamentación en curso desde el DAP y la Alcaldía de Medellín. Así, Loaiza expresa:

A pesar de todo, somos muy cercanos con la Administración, tenemos como 15 mesas de trabajo con la administración. Al Alcalde le abonamos voluntad, compromiso, la angustia se le ve y da la instrucción y se pide el control interno y da la vuelta y si las cosas no salen se le dice, porque es parte del compromiso de decirle cuando algo no está funcionando y está retrasado.

Tenemos un listado de lo que es sensible y determinante en reglamentación para el desarrollo urbano, y le hacemos seguimiento, de estos los siguientes como los mayores retos para avanzar en la Gestión de los P.P. de R.U.:

1. Cargas y mecanismos de pagos en la compensación.
2. Reglamentación.
3. Especialización jurídica en lo urbano (Jurídica de la Alcaldía vs Jurídica de Planeación).
4. Experiencia y Gestión de la R.U.

(Loaiza, 2017)

Igualmente, Loaiza argumenta porqué la falta de esta reglamentación complementaria es indispensable, aseverando al respecto que:

Estamos muy pendientes de la reglamentación, si alguien fuera a adelantar un proyecto de R.U. y se tirara hoy sin esa reglamentación, yo le diría: “usted es un irresponsable, cómo se lanza a hacer el proyecto sin saber quién es el Operador Urbano O.U., cuánto hay que pagarle, usted no sabe cuál es la norma básica, etc.”. Es decir, no están todas las reglas de juego para que se acometa la R.U. y puede haber alias y riesgos en esa operación urbana.

Aporte que da seguridad y claridad y (...) no que la obligación fuera a ser al final 3 veces lo que se había calculado inicialmente, que fuera una sorpresa. En eso ayuda, porque se había vuelto un tema eminentemente subjetivo. Y estaba llegando al absurdo de ser en algunos casos el equivalente al 0.8 del valor del lote, u otro lote, o a veces más del lote. O sea que, si un lote valía 3.000 millones de pesos, la obligación valía 2.600, 3.000 o 3.200 millones de pesos. Tenemos los casos. Los más aberrantes son: Juan Plaza y Milla de Oro (Loaiza, 2017).

Por su parte, Martín Alonso Pérez, presidente de la SAI, señala otros aspectos que falta por reglamentar:

Falta en reglamentación: la venta y transferencia de derechos de construcción que ya está lista, falta la parte del PAU (Protocolo Ambiental Urbano), que es muy importante porque en la mixtura de usos no se nos vuelva un problema gigantesco en esa mixtura de usos. Si el proyecto de ciudad es mixtura de usos, y usted tiene que pedir permisos ambientales para tener una panadería y una peluquería, nadie va a desarrollar esos usos (Pérez, 2017).

Con una mirada más institucional, María Victoria Naranjo, funcionaria de la Curaduría Urbana Tercera de Medellín, agrega:

La reglamentación de la venta de derechos de construcción ya está reglamentada, falta la transferencia, todavía no está reglamentada, ni la transferencia de los suelos que se quieren como espacio público un borde, esa es también transferencia. Lo que sí está reglamentado es venta que es una bolsa de m² que salieron a la venta, y está funcionando, y se está comprando. Ese Decreto ya está desde diciembre y se están vendiendo (Naranjo, 2017).

Frente a las Curadurías Urbanas, agrega Loaiza: “También nos ha perjudicado el tema de las demoras de los curadores urbanos. Dicen los empresarios que una Curaduría se puede demorar 8 meses, lo que el mismo proyecto en otra curaduría del Valle de Aburrá o en otra oficina de Planeación, se puede demorar 45-60 días” (2017).

Muy puntualmente, Eduardo Loaiza señala que “la reglamentación complementaria al POT va así en Planeación:

- Venta de derechos de construcción y desarrollo: 100%
- Pago por servicios ambientales: 100%
- Compra derechos fiduciarios: 100%
- Publicidad exterior visual: 100%
- Relojes públicos digitales: 100%
- Manual del espacio público: 100%
- Norma específica: 80%
- Operadores Urbanos: 95%
- Transferencia de derecho de construcción y desarrollo patrimonial: 65%
- Manual de construcción sostenible: 95%
- Unidades económicas móviles (food trucks): 20%
- Transferencia de derechos de construcción y desarrollo ambiental: 55%” (2017).

“Nos muestran cosas donde se ve el 100% pero eso no desatranca los otros procesos ni la Renovación Urbana”, concluye Loaiza (2017).

5) Vivienda de Interés Prioritario (VIP)

5.1. Formas de Pago de VIP

Otro de los aspectos señalados con mayor insistencia, y en lo cual coinciden los expertos entrevistados al resaltar como una de las mayores dificultades para el desarrollo de la Renovación Urbana, es el que atañe la Vivienda de Interés Prioritaria (VIP).

Frente al tema, Sergio Jaramillo, ex funcionario de Corvide⁷⁵ y hoy funcionario de carrera administrativa del DAP, explica cómo se pagan los porcentajes de la obligación de esta VIP. Dice, hay 3 formas de pagarla:

- En el sitio reservando el suelo.
- Por fuera del área de intervención en un predio del propietario previamente viabilizado y cumpliendo los requerimientos que hace la norma.
- A través de la compra de derechos fiduciarios.

El actual POT (Acuerdo 48 de 2014) acoge esas 3 alternativas y genera una cuarta diciendo: “usted puede pagar en suelo, puede pagar por fuera o puede pagar con compra de derechos fiduciarios, pero la obligación también la puede pagar en Unidades de Vivienda. O sea, no necesariamente tiene que ser suelo, puede pagar el equivalente en Unidades de Vivienda” (2017), señala Jaramillo.

Ya nosotros lo reglamentamos e hicimos el Decreto, ¿qué está haciendo en estos momentos el ISVIMED? Está analizando y mirando entonces toda la puesta en marcha de ese Decreto. Claro que se ha demorado más de lo normal. Ya está firmado por el Alcalde, está simplemente a la reglamentación interna del ISVIMED, o sea cómo es el procedimiento interno para poder hacer efectivo ese Decreto. Todavía no se está aplicando, pero tiene solicitudes. Está con gaceta y todo, pero no se está aplicando aún porque ISVIMED dice que tiene que hacer un análisis (Jaramillo, 2017).

En el mismo plano argumentativo, frente a la VIP, señala Daniel Carvalho, Concejal de Medellín:

Hay un problema fundamental y es el valor del suelo. Hoy en día es mucho más fácil a la hora de hacer una inversión inmobiliaria ir y coger un suelo virgen en expansión en otro municipio porque Medellín ya

⁷⁵ Corvide: Corporación de Vivienda y Desarrollo Social de Medellín (Liquidada).

no tiene, que venir a hacer R.U. en Medellín. Este es un problema que es bastante delicado, y que lo que ha hecho es que los únicos P.P. que funcionan en R.U. sean en estrato 5, lo cual es muy bueno que pase, pero no nos va a solucionar el problema esencial de vivienda que hay en la ciudad, donde el 70% de la gente es de estrato 1, 2 y 3 (Carvalho, 2017).

Respecto de este mismo tema, apunta también Eduardo Loaiza que,

El problema es que sí hay 3 mecanismos para hacer VIS y VIP, pero no se han reglamentado. No hemos reglamentado los mecanismos de pago de la obligación de VIS y VIP en los Macroproyectos y en los P.P. Esas son cosas que vuelven viable o inviable un proyecto.

Los mecanismos de pago de VIS y VIP en R.U. tienen un enredo, y es que hay que hacer la mitad de la carga de VIS y VIP en el propio proyecto o en el Macroproyecto. En Rio Sur se puede transferir, pero no la totalidad. Yo entiendo que hay que pagarlo en el mismo proyecto. Y los empresarios dicen que no les da. El problema es que sí hay 3 mecanismos para hacer VIS y VIP, pero no se han reglamentado. No hemos reglamentado los mecanismos de pago de la obligación de VIS y VIP en los Macroproyectos y en los P.P. Esas son cosas que vuelven viable o inviable un proyecto.

Hemos propuesto, pero hay que modificar el POT, y es crear un mecanismo fiduciario en donde toda esa carga se pague. Hoy hay que hacer en el Macroproyecto mínimo la mitad. Y lo que se propone es que el 100% se pague en un mecanismo fiduciario, y ya el Municipio verá dónde hace las casas, si las alquila, las construye, las contrata (Loaiza, 2017).

Ahora bien, en materia de la reubicación en sitio o no, de población de estratos 1, 2 y 3, se evidenciaron puntos de vista opuestos, por un lado, el Concejal de Medellín Daniel Carvalho refiere que,

La VIP debe quedar en sitio, porque si no queda ahí, entonces dónde. Yo entiendo la dificultad desde el punto de vista inmobiliario, entiendo desde el punto de vista del mercado, que no quiere la gente vivir al lado de unos estrato 2, que sabemos que así sucede acá. Pero entonces si no es así, dónde. Entregar VIP en otros lados mejorando las condiciones es una buena alternativa, pero si se masifica eso, por un lado, se podría estar consolidando la histórica segregación social de la ciudad, por otro lado se podría estar generando una presión sobre las laderas. Ahora, se podría decir que alrededor de las centralidades de los barrios populares, y es válido. Ahí en media ladera podría ser una solución (Carvalho, 2017).

Y, de manera tangencialmente opuesta, sobre la heterogeneidad de estratos ubicando la VIP en sitio, Juan Carlos Duque asevera desde su perspectiva que,

Me parecía muy especial la norma de Vivienda de Interés Prioritario VIP, que prioritariamente debiera hacerse dentro del sector. Entonces yo digo, es muy buena la heterogeneidad de estratos en un proyecto de vivienda, obviamente que es bueno, innegablemente bueno. Pero en un sitio donde el valor de la tierra con todas las obligaciones que tiene a cumplir, va a edificar con mucho esfuerzo estrato 4 o 5, no me imagino ahí un edificio de VIP, no me lo imagino. Porque si la heterogeneidad es buena, también los patrones culturales que conlleva esa heterogeneidad no puede dar unos brincos muy grandes, porque se crea conflicto en las comunidades, y en vez de hacer bonito se hace feo (Duque, 2017).

6) Redes de Servicios Públicos de EPM

De manera reiterada los expertos entrevistados durante el desarrollo de la presente investigación, hicieron referencia al cortapiso que significa también la construcción y reposición de redes de servicios públicos en la ejecución de los planes parciales de Renovación Urbana.

Desde el costo que ello implica, en caso de ser asumido por los inversionistas privados y, según Juan Carlos García, dada la obligación legal que tienen las Empresas Públicas de Medellín (EPM) de construir las redes primarias y el vacío legal que existe respecto de las secundarias (2017). También señalan la dificultad que implica la estratificación, mezclada en materia de servicios públicos a la hora de pagar las obligaciones urbanísticas de VIS y VIP en suelo, y el manejo de la plusvalía inherente a la construcción y reposición de las redes; este tema estuvo siempre presente en el diagnóstico de problemas en la activación de la R.U. en Medellín.

Es por ello, que García denomina con humor esta problemática como el tercer “Coco” de la RU, afirmando al respecto que:

Parte de ese Fondo de Renovación, el gran gran conflicto con el tema de servicios públicos, primero pues es el costo de Reposición, porque la R.U. se creía usualmente que no tenía que incurrir en costos de redes, y eso es una falacia, porque las redes a veces no sirven o no están alineadas la reposición de redes que ha hecho EPM con los procesos de Renovación que el POT ha previsto, entonces hay que alinear ambas cosas. Pero además hay un tema de tiempos. Primero la redes por Ley, las maestras y primarias deberían ser colocadas por las empresas prestadoras, pero realmente las empresas prestadoras no lo hacen.

(...) Entonces hay que partir eso por esas dos escalas, y resulta que, con las domiciliarias, hay en la mitad, entre primarias y domiciliarias, unas que se llaman secundarias, que también son el caballito de batalla de EPM de decir que son responsabilidad de los constructores, y los constructores decir que son responsabilidad de EPM, y ahí hay un vacío legal. Las secundarias son, está el tubo grande, y está la domiciliaria chiquita, y en la mitad hay una red distribuidora, que EPM dice que es de los urbanizadores, y los urbanizadores dicen que es una red que equivale a una primaria que es de EPM. Hay un vacío legal (García, 2017).

No distante de lo que opina García, Eduardo Loaiza coincide en aseverar que EPM es “el palo en la rueda” de la Renovación Urbana:

Con EPM tenemos ya una mesa para buscar alternativas, le hemos propuesto que sea O.U. Que EPM debe ser O.U o hacer alianzas de operación urbana. EMP sostiene que en aguas, en la construcción de redes, el costo de esas redes hay que cargarlo al costo de toda la tarifa para todos los usuarios. Hoy EPM es el palo en la rueda. Le colgaron al “arbolito de navidad” de la R.U., un montón de costos.

(...) La EDU está en quiebra, está en saldo rojo, porque las redes de EPM valen 8 mil millones de pesos, que les toca hacerlo a ellos gratis, y quedaron debiendo. Y EPM sentado exigiendo y pidiendo

(...) A EPM le propusimos una mesa de trabajo que estamos ya realizando con ellos, para encontrar y diseñar varios esquemas de financiación de las redes de servicios públicos. Porque como estamos es imposible, es decir, hay que generar un sistema de financiación de servicios públicos, desde EPM, para desatranca la R.U., sino, ahí estamos muertos (Loaiza, 2017).

En la misma dirección Juan Diego Lopera une su voz a este tema expresando:

Y uno siente que una entidad como EPM, que tiene uno de los componentes más estratégicos en el tema de la R.U., como los servicios públicos, debería estar y no está. En el mundo, cualquier otra empresa pública que tenga ese músculo financiero tan fuerte como lo tiene EPM debería ser un gran especulador inmobiliario, porque en últimas tiene algo que es fundamental que es garantizar la atención y no lo hace (Lopera, 2017).

3. CAPÍTULO III. Análisis de Riesgos y Oportunidades en la Gestión de los Planes Parciales de Renovación Urbana

3.1. Documento Síntesis de Investigación sobre los Macroproyectos del Río en el Modelo de Ocupación de Medellín

En este tercer y último capítulo, se propone ilustrar algunos de los aspectos más relevantes del trabajo de investigación “Análisis de riesgos y oportunidades en la gestión futura de los Macroproyectos del corredor del Río del Acuerdo 48 de 2014, frente a la materialización del Modelo de Ocupación de la Ciudad”⁷⁶, con el propósito de convertirlos en lecciones aprendidas de estos Macroproyectos del Río.

Se pretendió incluir en este capítulo como apartado, las conclusiones de una mesa de trabajo con el Departamento Administrativo de Planeación de Medellín (DAP), en la cual se discutirían las conclusiones de la investigación mencionada. Sin embargo, no fue posible concretar esta reunión dada la complejidad de la agenda de los funcionarios de este Departamento⁷⁷.

3.1.1. OPORTUNIDADES

“¿El Qué?”: ¿Qué se pretende lograr con Los Parques del Río y con Los Macroproyectos del Río?: Extractos de las entrevistas a Expertos.

Sobre los Parques del Río: Parques del Río... no es solo un proyecto, es una estrategia de ciudad. (...) yo siempre lo vi con muy buenos ojos. Siempre fue poner en concreto la posibilidad de integrar el río a la ciudad. Es la estrategia que hace posible el crecimiento hacia adentro, también hace posible lo del espacio público como esencia de ciudad. La valiosa apuesta por recuperar el corredor del Río como espacio público y eje principal de la estructura ecológica (Zoraida Gaviria⁷⁸, 2015).

A. Aspectos Generales

- La principal falencia del instrumento de planes parciales desde la concreción del territorio era que no se aportaba al modelo, y que el territorio no estaba siendo planificado a gran escala. El macro proyecto sale de la necesidad de un instrumento sombrilla que fuera capaz de articular todos los planteamientos de todos los suelos del río, teniendo en cuenta los de renovación y los de consolidación. Los macroproyectos tienen sentido en la medida que generan macro-soluciones la visión integral y de gran escala. (...) El fuerte del Macroproyecto consiste en definir la estructura pública de esos territorios que se planificaron (Julián Monsalve, 2016).
- Los procesos de formulación, históricamente, han sido tortuosos, no generaban seguridad jurídica. Podían demorar entre 4 a 6 años. (...) ganamos años en la gestión, en esa parte es bueno. Tener el Corredor del Río con los Planes Parciales aprobados genera grandes oportunidades de desarrollo (Loaiza, 2016).
- “El Espacio Público de Parques del Río estimula el desarrollo inmobiliario en esas zonas” (Guinguer, 2016).
- Una gran oportunidad para el sector de la construcción y sector inversionista:

⁷⁶ Jaramillo C. (2016) “El Corredor del Río en el Modelo de Ocupación Territorial de Medellín”. Maestría en Urbanismo UPB.

⁷⁷ Solicitud Mesa de Trabajo con Radicado: 201710265942 (Fecha radicado 2017-10-11).

⁷⁸ Exdirectora de Planeación Medellín.

(En el pasado) se desestimó la gente por la incertidumbre, el costo, y la demora de los P.P. Los P.P. de primera generación, en promedio 4 años y medio para la aprobación del P.P., eso sin la ejecución. Si tenemos P.P. que se demoraron 7 años como el de Calasanz, ente esto se desestimula, yo recibí unos franceses que querían hacer una inversión de 300 millones de dólares, de la Agencia de Cooperación los mandaron (por los tiempos) “Salieron disparados”. Ahora tenemos con los Macroproyectos (...) con los Macroproyectos se aprobaron 36 P.P., ganamos años en la gestión en esa parte es bueno (Loaiza, 2016).

B. Vivienda VIP

- Se avanza en Generación de 10% de VIP. Se establecen tres formas de pagar las obligaciones: En suelo en sitio, en suelo fuera de la UAU, o a través de compra de derechos fiduciarios.
(...) Hay tres maneras de pagar ese 50% restante: - En el sitio, En otro predio del generador, compra de derechos fiduciarios.
(...) ISVIMED recibirá oferta de compra de la VIP construida como obligación del constructor. Si tiene recursos para comprarla podrá aumentar su oferta en la ciudad (Jaramillo, 2016).
- “(VIP) Ahí le veo potencial a RíoNorte” (Loaiza, 2016).

C. Protección a Moradores

- “Se está reglamentando la Protección a Moradores, lo cual incluirá a futuro a las unidades económicas, al que arrienda, al poseedor, al que tiene actividad económica ya sea arrendada o invadida” (Lopera, 2016).

D. Movilidad

Los Macroproyectos del Río propenden también, como el POT, por la resignificación, invirtiendo la pirámide de la movilidad según el actual POT (Acuerdo 48 de 2014), hacia una movilidad más sostenible (entre lo cual se pretende avanzar de manera decidida en la construcción de Ciclorutas).

3.1.2. RIESGOS

En el “¿Cómo?” se pretende desarrollar los Parques del Río y su Macroproyectos (del Río), según los expertos, surgen los mayores riesgos:

La investigación “El Corredor del Río en El Modelo de Ocupación” concluye con una serie de tablas en las que se sintetizan los riesgos y oportunidades en la gestión futura de los Macroproyectos del corredor del Río del Acuerdo 48 de 2014, frente a la materialización del Modelo de Ocupación de la ciudad. Siendo la que se presenta a continuación la síntesis de éstas para las 3 variables principales analizadas: Social, Económica, Físico Espacial, Ambiental.

| 5 VARIABLES PRINCIPALES | | Riesgo | % | Oportuni- dad | % | TOTAL |
|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|--------|------------|------------------|------------|-------|
| 1 | VT_PLANES PARCIALES Y/O MACROPROYECTOS de la AIE MEDRío | | 68% | | 32% | |
| 1.1 | Sub-dimensión: Social | 30 | 59% | 21 | 41% | 51 |
| 1.2 | Sub-dimensión: Económica | 44 | 73% | 16 | 27% | 60 |
| 1.3 | Sub-dimensión: Físico Espacial | 59 | 67% | 29 | 33% | 88 |
| 1.4 | Sub-dimensión: Técnico o Institucional | 46 | 72% | 18 | 28% | 64 |
| 2 | VMI_FISICO ESPACIAL_ Equipamientos y su relación con Centralidades | | 68% | | 32% | |
| 2.1 | Sub-dimensión: Social | 10 | 83% | 2 | 17% | 12 |
| 2.2 | Sub-dimensión: Económica | 3 | 60% | 2 | 40% | 5 |
| 2.3 | Sub-dimensión: Físico Espacial | 29 | 78% | 8 | 22% | 37 |
| 2.4 | Sub-dimensión: Técnico o Institucional | 1 | 50% | 1 | 50% | 2 |
| 3 | VMI_SOCIAL_ Equidad Social por Vivienda de Interés Prioritaria_ VIP | | 57% | | 43% | |
| 3.1 | Sub-dimensión: Social | 19 | 54% | 16 | 46% | 35 |
| 3.2 | Sub-dimensión: Económica | 1 | 33% | 2 | 67% | 3 |
| 3.3 | Sub-dimensión: Físico Espacial | 2 | 67% | 1 | 33% | 3 |
| 3.4 | Sub-dimensión: Técnico o Institucional | 3 | 75% | 1 | 25% | 4 |
| 4 | VMI_ECONÓMICO_ Desarrollo Económico y Competitividad | | 63% | | 37% | |
| 4.1 | Sub-dimensión: Social | 3 | 60% | 2 | 40% | 5 |
| 4.2 | Sub-dimensión: Económica | 32 | 73% | 12 | 27% | 44 |
| 4.3 | Sub-dimensión: Físico Espacial | 3 | 60% | 2 | 40% | 5 |
| 4.4 | Sub-dimensión: Técnico o Institucional | 3 | 60% | 2 | 40% | 5 |
| 5 | VT_PARQUES DEL RIO | | 47% | | 53% | |
| 5.1 | Sub-dimensión: Social | 2 | 33% | 4 | 67% | 6 |
| 5.2 | Sub-dimensión: Económica | 3 | 50% | 3 | 50% | 6 |
| 5.3 | Sub-dimensión: Físico Espacial | 6 | 55% | 5 | 45% | 11 |
| 5.4 | Sub-dimensión: Técnico o Institucional | 1 | 50% | 1 | 50% | 2 |
| TOTAL_RIESGOS Y OPORTUNIDADES DE LOS MACROPROYECTOS AIE MEDRío | | | 61% | | 39% | |

Tabla 4: Conclusión: Análisis Final de la Sistematización de las Entrevistas a Expertos.

Fuente: Jaramillo, 2016.

3.1.3. HALLAZGOS, PREGUNTAS SIN RESOLVER Y CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN:

Estos resultados se explican en la investigación de manera desagregada y amplia. Se señalan, sin embargo, algunos ejemplos, tipificando con las respuestas de los expertos el porqué de esos riesgos. Por ejemplo:

- **OBJETIVO ESPECÍFICO 3:** Determinar los posibles riesgos y oportunidades de los aspectos económicos asociados a la gestión de los Macroproyectos del AIE MEDRío, en el cumplimiento del Modelo de Ocupación de la Ciudad.

| ECONÓMICO_ Desarrollo Económico y Competitividad | | | 63% | | 37% | |
|---------------------------------------------------------|-------------------------|----|------------|----|------------|----|
| 3 | Social | 3 | 60% | 2 | 40% | 5 |
| | Económico | 32 | 73% | 12 | 27% | 44 |
| | Físico Espacial | 3 | 60% | 2 | 40% | 5 |
| | Técnico o Institucional | 3 | 60% | 2 | 40% | 5 |

Tabla 5: Objetivo Específico 3. Hallazgos Riesgos y Oportunidades.

Fuente: Jaramillo, 2016

Algunos ejemplos se tipifican con las siguientes respuestas:

Oportunidades:

- “Los procesos de formulación, históricamente han sido tortuosos. Tener el Corredor del Río con los Planes parciales aprobados genera grandes oportunidades de desarrollo” (Loaiza, 2016).
- “Yo recibí unos franceses que querían hacer una inversión de 300 millones de dólares, de la Agencia de Cooperación; (por los tiempos) “Salieron disparados” (Loaiza, 2016).

- “Oportunidades para los propietarios del suelo con actividades económicas” (Juan D Pérez, ANDI).

Riesgos:

- “No hay estudios económicos que soporten las decisiones del POT” (Miranda, Concejal de Medellín 2012-2015).
- “Se corre el riesgo de convertir a Medellín en una ciudad dormitorio” (Pérez, 2016).
- “Deberíamos estar pensando otro Medellín Futuro pensando a 100 años cómo va ser la movilidad, la carga, transporte materias primas, producto terminado, transporte de la energía y demás insumos que requiere toda la ciudad para operar” (Gómez, 2016).
- “Yo creo que debemos mantener unas capacidades de industria de determinados tamaños, que son altamente generadoras de valor” (Medina, 2016).

Aspectos a discutir en mesa de trabajo con el Departamento Administrativo de Planeación de Medellín (DAP):

A través de estas mismas entrevistas a los expertos, se identifican los riesgos de los Macroproyectos del Río como estrategia para la Renovación Urbana y el desarrollo de los Parques del Río. A continuación, se listan los principales hallazgos y riesgos que se pretendían discutir en la mesa de trabajo con el DAP:

- 1) A la fecha de esta investigación (Nov. de 2017), a más de dos años de haber sido adoptados estos Macroproyectos bajo Decreto, la cartografía de los mismos solo está disponible en PDF para la ciudadanía⁷⁹. No está disponible en ACAD o GIS para que propietarios y gestores puedan hacer verificaciones, cuantificaciones o formulación.
- 2) Si para la fecha de la revisión y ajuste del POT había planes parciales de Renovación Urbana que suman 75 hectáreas, adoptados por Decreto en el marco de los Acuerdos 62 de 1999 y 46 de 2006⁸⁰, de las cuales sólo se ha podido gestionar media (1/2) de las Unidades de Actuación Urbanística (UAU#2 en Nuevo Naranjal), equivalente a dos torres. De ahí el que surjan interrogantes tales como:
 - ¿Por qué era necesario incorporar todo el Corredor del Río con más planes parciales de Renovación Urbana?
 - ¿Por qué no se hizo un ejercicio riguroso para identificar los problemas del pasado, para solucionarlos en estos nuevos planes parciales de los Macroproyectos⁸¹?
- 3) Puede afirmarse que el principal riesgo que se deriva, tanto de la Revisión del POT (Acuerdo 48 de 2014) como de la formulación de los Macroproyectos del Río, está asociado a la Movilidad de la Ciudad. Esto a pesar de que se publicitó durante la administración de aquel entonces, que tanto el POT como los Macroproyectos del Río propendían por “invertir la pirámide de la movilidad” hacia una movilidad más sostenible.

3.1) Sobre la Movilidad en el POT: Acuerdo 48 de 2014, se presentaron los siguientes hallazgos:

3.1.1) Se elimina el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) de los Componentes del Modelo en el POT.

3.1.2) Se eliminó el SITP de los Proyectos Estratégicos de Ciudad o Programa de Ejecución del POT.

⁷⁹ A la fecha de esta investigación del Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (2017/10), a saber, todavía no es publica la información de los Macroproyectos: Cartografía, Reparto de Cargas y Beneficios, etc.); aspecto por verificar con la Administración Municipal.

⁸⁰ 75 Hectáreas: Corazón de Jesús 26,4 ha., San Lorenzo 15,7 ha., Guayaquil 11,3 ha. y Naranjal 21,5 ha.).

⁸¹ Ver Anexo 5. Sobre Evaluación de los Planes Parciales (PP) de los Acuerdos 62 de 1999 y 46 del 2006. Documentos de Evaluación y Seguimiento DTS IIIC pp. 634, 635, 710, 716 y DTS IIIIE, p. 634, del Acuerdo 48 de 2014.

3.1.3) En el instrumento *Capacidad de Soporte*, no se incorporar este SITP en los Corredores de las Avenidas 34 (en el oriente) y 80 (en el occidente) en los escenarios futuros de ciudad para determinar densidades en el ámbito de media ladera⁸²

Estos tres hechos ponen en evidencia la eliminación del Sistema Integrado de Transporte Público como proyecto estratégico y prioritario para la ciudad. Lo cual, según expertos de la categoría de Sir Peter Hall (2009), señalan es prioritario para garantizar el alcance de altos niveles de sostenibilidad en la movilidad de Medellín y el Valle de Aburrá, así como para desincentivar el uso del transporte privado (esencia misma de invertir la pirámide de movilidad), generando mayores niveles de equidad social, inclusión, eficiencia urbana, entre otras.

3.2) Sobre la Movilidad en los Macroproyectos del Río:

3.1.1) Tras las entrevistas a los expertos, se concluye que no se cumplió el Plan Vial. Al no hacerlo, modificando estos proyectos viales en los Macroproyectos del Río⁸³, no se citó para su aprobación al Comité de Movilidad, como lo establece el Artículo 201 del Acuerdo 48 de 2014.

Parágrafo 3. En las Áreas de Intervención Estratégica, (...) podrán modificar y establecer las secciones viales mediando siempre un estudio de movilidad que analice y mitigue los impactos en el área o zona de influencia, siempre dejando las reservas de faja necesarias para los corredores de transporte público masivo o colectivo de pasajeros; para este tipo de modificaciones se debe elevar consulta al Comité de Movilidad (Acuerdo 48 de 2014, p 267).

3.1.2) A este incumplimiento legal se suma el que en los Macroproyectos de RíoNorte y RíoSur no se mejora o fortalece el sistema viario paralelo al sistema regional, o las vías de penetración a las laderas o de conexión a las centralidades, incumpliendo uno de los objetivos específicos (Acuerdo 48 de 2014, Artículo 64, p 77): “Planificar cada Macroproyecto articulado con su contexto inmediato y los demás Macroproyectos”.

Incumpliendo también el Modelo de Ocupación (Artículo 9, p. 13): Componente No 2: “Un territorio ordenado en torno a la estructura ecológica, interconectado al Subsistema de Centralidades (...)”, y los “Objetivos y Estrategias Urbanísticas de los Macroproyectos”: Objetivo 1) “Integrar el Río con el borde, así como generar conexiones transversales y longitudinales, con énfasis en la movilidad peatonal y sistemas alternativos⁸⁴” (Acuerdo 48 de 2014, p.566).

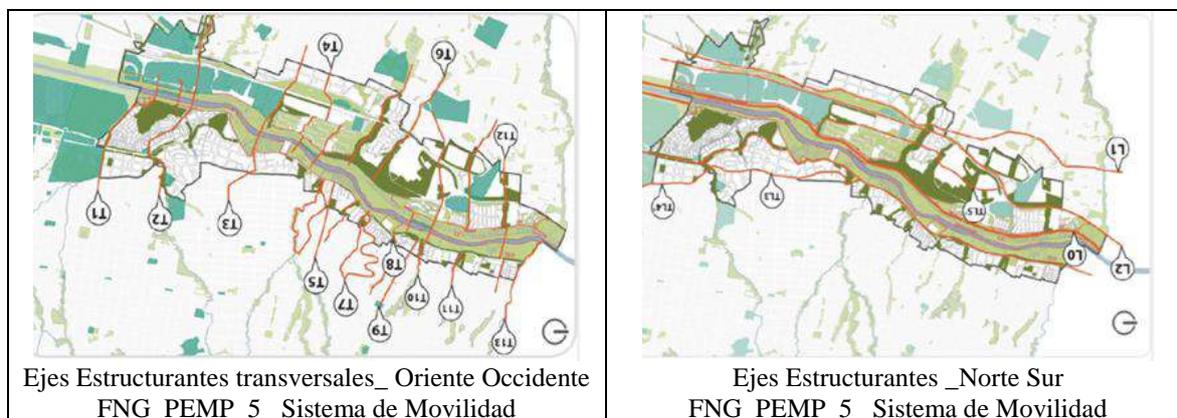


Gráfico 3: Intención original para el Macroproyecto RíoNorte.
Fuente: DAP, Presentación: Taller 1 - Oficial RíoNorte - 11ago15 en Jaramillo, 2016.

⁸² Obedece esto a los anteriores puntos 3.1.1. y 3.1.2.

⁸³ Plan Vial de Medellín, adoptado en el Plan Maestro de Movilidad Metropolitana mediante el Acuerdo 042 de 2007 el Área Metropolitana del Valle de Aburrá para el conjunto de sus nueve municipios _DTS IIIC, p. 364.

⁸⁴ La intención de fortalecer el sistema vial en sentido norte sur y oriente occidente que planteó la Administración Municipal en un principio (Ilustración 24) no se llevó a cabo. Como se mencionó antes tampoco se respetó el Plan Vial de la ciudad; aspectos que hoy están siendo estudiados en el DAPM (Ver C5, Entrevistas a Expertos, Jaime Pizarro).

- 4) Los Macroproyectos RíoCentro y RíoNorte (exceptuando el plan parcial Distrito de la Innovación) no aportan equipamientos de escala regional, metropolitana, municipal. Los Macroproyectos RíoCentro y RíoNorte tampoco reservan suelo para equipamientos en ninguna de estas escalas.

No se atiende el déficit actual o futuro de equipamientos en estos corredores, o el potencial de servir desde el río los ámbitos de media ladera. Esto a pesar que en el Acuerdo 48 de 2014 se establece el Corredor del Río como una gran centralidad (...) que ofrece gran vitalidad urbana (...) y diversidad económica que impulsa la competitividad local y regional, con el propósito de lograr que este territorio central continúe siendo el núcleo del valle de Aburrá (Componentes del Modelo, Acuerdo 48 de 2014). De ser así, se perdería esta oportunidad para siempre, lo cual podría redundar en ineficiencia urbana en esta espina dorsal.

- 5) Para la adopción de los Macroproyectos del Río no se realizaron los estudios que se les exigía a los particulares en el pasado (Acuerdos 62 de 1996 y 46 de 2006) para la formulación de planes parciales. Por ejemplo: Estudios de movilidad en detalle, censo de actividades económicas, censos de población, estudios de vulnerabilidad en las áreas de planificación, levantamientos topográficos de las áreas privadas, avalúos, etc.

Contrariando lo establecido en el Artículo 6º, Objeto de Ley 388 de 1997, que establece: “El ordenamiento del territorio municipal (...) tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial (...)”, para la formulación y adopción por Decreto de estos Macroproyectos del Río y sus planes parciales:

5.1) No se elaboraron censos de población o estudios de vulnerabilidad en las áreas de planificación⁸⁵.

5.2) Tampoco se elaboraron estudios económicos (o estudios de carácter prospectivo) para evaluar los impactos de las decisiones del POT y/o los Macroproyectos del Río.

Según expertos entrevistados, permitir vivienda en suelo industrial sin los estudios económicos/prospectivos y censos, pone en riesgo esta actividades industriales que sigue siendo el primer renglón en la participación del PIB por rama de actividad económica con el 16,9%⁸⁶.

5.3) No se elaboraron estudios de movilidad en detalle que garanticen, una vez desarrollados los planes parciales, la capacidad del sistema viario para las densidades pretendidas.⁸⁷

La visión de Expertos Internacionales⁸⁸ coincide en señalar que los Macroproyectos o GPU, en el mundo, como factor común:

- Con frecuencia alteran el marco normativo o el Plan de Ciudad por la presión de los inversionistas privados; se han impuesto los proyectos sobre las regulaciones.
- Suele no hacerse evaluación de su impacto socioeconómico y ambiental.
- Con relativa frecuencia se convierten en proyectos expulsores de población residentes, generadores de gentrificación (“elitización”).

⁸⁵ En lo poco que se ha avanzado en gestión en el plan parcial de Naranjal, ya hay serios señalamientos de incumplimientos a esta población vulnerable (a población recicladora y a mecánicos de vehículo pesado).

⁸⁶ En la Investigación se explica porque los Protocolos Urbanos Ambientales no protegen la industria. La especulación en los precios del suelo expulsará la industria mediana y pequeña, así esta quiera necesita permanecer para sacar provecho de los ecosistemas empresariales e industriales creados como resultado de décadas de trabajo.

⁸⁷ Se argumenta que para estas definiciones de los aspectos viales se empleó el instrumento Capacidad de Soporte. A saber, por sus características, este Instrumento tiene limitaciones para orientar la toma de decisiones (modelar) un polígono con sus máximas densidades, o de la interacción de este polígono con el resto del corredor del Río, dado que no está soportado en un modelo de movilidad confiable, tal como EM2, TRANSCAD o similar.

⁸⁸ Expertos Internacionales citados: Mario Lungo, Martim O. Smolka, Paulo Sandroni, Arantxa Rodríguez Lorenzo Vicario, Ciro Biderman, entre otros.

- Normalmente hay ausencia de mecanismos institucionales que ofrezcan garantías a sus habitantes.
- 6) El Documento Técnico de Soporte del Decreto 2078 de 2015 (por medio del cual se adopta el Macroproyecto para el área de intervención estratégica RíoSur, publicado en la Gaceta Oficial N°4352) no contiene los planes parciales que adopta. Surge la inquietud, si esto invalida dicha adopción del Macroproyecto RíoSur.

Según algunos de los expertos entrevistados, en los planes parciales de los Macroproyectos del Río, no solo no se corrigieron los problemas de los planes parciales de Renovación Urbana del pasado (Acuerdos 62 de 1996 y 46 de 2006), en algunos casos se cometen errores u omisiones que pueden comprometer de manera estructural este importante Corredor del Río. De ahí que permanezcan interrogantes a ser resueltos:

- ¿Cuál es el Modelo de Desarrollo Socio Económico que se pretende estructurar para Medellín desde el Corredor del Río?
- ¿Cuál es el Modelo de Desarrollo Físico Espacial para el Corredor del Río?

Bibliografía

Ángel J. F. (2017) Experto. Comunicación personal, 11 de octubre de 2017.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2014). *Decreto 562 de 2014, "Por el cual se reglamentan las condiciones urbanísticas para el tratamiento de renovación urbana, se incorporan áreas a dicho tratamiento, se adoptan las fichas normativas de los sectores con este tratamiento y se dictan otras disposiciones"*. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=60137>

Área Metropolitana del Valle de Aburrá AMVA. (2006). *Acuerdo Metropolitano No 15 de 2006*.

Carvalho D. (2017). Concejal de Medellín. Comunicación personal, 03 de octubre de 2017.

Crespo B. (2017) Experta. Comunicación virtual vía email, 27 de octubre de 2017.

Cuartas J. (2017). Concejal de Medellín. Comunicación personal, 19 de octubre de 2017.

Concejo de Medellín. (2006). *Acuerdo Municipal 062 de 2000. Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín*. Recuperado de: [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pot%20-%20medell%C3%ADn%20-%20antioquia%20-%202000%20-%20\(175%20p%C3%A1g%20-%20607%20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pot%20-%20medell%C3%ADn%20-%20antioquia%20-%202000%20-%20(175%20p%C3%A1g%20-%20607%20kb).pdf)

Concejo de Medellín. (2006). *Acuerdo Municipal 046 de 2006. Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Hacienda/Secciones/Normas/Documentos/2010/ACUERDO%2046%20DE%202006_P.O.T.pdf

Concejo de Medellín. (2014). *Acuerdo Municipal 048 de 2014 "Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias"*. Recuperado de: file:///C:/Users/inver/Downloads/@ACUERDO%2048_2014%20POT-19-12-2014.pdf

Congreso de la República de Colombia. (1989). *Ley 9ª de 1989 "Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones"*. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1175>

Congreso de la República de Colombia. (1997). *Ley 388 de 1997 "Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones"*. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339#1>

Duque J. C. (2017). Experto. Comunicación personal, 18 de octubre de 2017.

Echeverri J. A. (2017). Concejal de Medellín. Comunicación personal, 20 de octubre de 2017.

García J. C. (2017). Experto. Comunicación personal, 12 de octubre de 2017.

González M. (2017). Departamento Administrativo de Planeación de Medellín. Comunicación personal, 13 de octubre de 2017.

Jaramillo C. H. (2016). *El Corredor del Río en el Modelo de Ocupación Territorial de Medellín*. Maestría en Urbanismo, UPB.

Jaramillo S. (2017). Departamento Administrativo de Planeación de Medellín. Comunicación personal, 23 de octubre de 2017.

Juzgado Administrativo 28 Medellín. (2017). *Fallo del 24 de octubre de 2017, Caso Naranjal - Medellín*. Rama Judicial de Colombia

Loaiza E. (2017). Camacol. Comunicación personal, 10 de octubre de 2017.

Lopera J. D. (2017) Departamento Administrativo de Planeación de Medellín. Comunicación personal, 11 de octubre de 2017.

Montoya C. A. (2017). Experto. Comunicación personal, 02 de octubre de 2017.

Monsalve J. (2017). Departamento Administrativo de Planeación de Medellín. Comunicación personal, 13 de octubre de 2017.

Montes. M. (2017). Experto. Comunicación personal, 09 de octubre de 2017.

Naranjo M. V. (2017). Curaduría Urbana Tercera de Medellín. Comunicación personal, 19 de octubre de 2017.

Ortiz L. (2017). Asistente Concejal de Medellín. Comunicación virtual vía Whatsapp, 03 de noviembre de 2017.

Pérez M. A. (2017). Sociedad Antioqueña de Ingenieros y Arquitectos SAI. Comunicación personal, 11 de octubre de 2017.

Preciado H. (2017). Concejal de Medellín. Comunicación personal, 09 de octubre de 2017.

Presidencia de la República de Colombia. (2006). *Decreto 2181 de 2006 “por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística”*. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20809>.

Presidencia de la República de Colombia. (2006). Decreto 075 de 2013 “*Por el cual se reglamentan el cumplimiento de los porcentajes de suelo destinado a programas de Vivienda de Interés Social para predios sujetos a los tratamientos urbanísticos de desarrollo y renovación urbana y se dictan otras disposiciones*”. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=51364>.

Presidencia de la República. (2007). Decreto 3600 de 2007, “*por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones*”. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=26993>.

Revista Semana. (2017). *Naranjal, el experimento social*. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/medellin-naranjal-el-experimento-social/546060>.

República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Sánchez M. V. (2017). Departamento Administrativo de Planeación de Medellín. Comunicación personal, 11 de octubre de 2017.