



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Renovación urbana del barrio Moravia de Medellín: Implicaciones sobre el derecho a la ciudad de sus habitantes, 2014-2020

Laura Vásquez Sánchez

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Arquitectura
Escuela de Planeación Urbano-Regional
Medellín, Colombia
2021

Renovación urbana del barrio Moravia de Medellín: Implicaciones sobre el derecho a la ciudad de sus habitantes, 2014-2020

Laura Vásquez Sánchez

Tesis o trabajo de investigación presentada(o) como requisito parcial para optar al título
de:

Magíster en Estudios Urbano-Regionales

Directora:

PhD. Ángela Milena Álzate Navarro

Arquitecta

PhD. en Geografía

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Arquitectura
Escuela de Planeación Urbano-Regional
Medellín, Colombia

2021

Agradecimientos

Quiero agradecer a Dios por permitirme participar en este proceso de aprendizaje no solo académico, sino profesional y personal, y bendecirme con la salud y los medios económicos para su realización.

También quiero agradecer a mi familia y amigos que se interesaban por mi avance desde una pregunta, así como su comprensión por no poder asistir a muchos eventos, incluso antes de Pandemia; especialmente agradecerle a mi mamá que siempre me recordó la necesidad e importancia de culminar el postgrado, aunque a veces sintiera que esta tesis me abrumaba.

A mi directora de tesis, Ángela, que siempre me entrego las claridades necesarias y la disponibilidad suficiente para desarrollar este trabajo de investigación, y quien además me mostro que la mejor ruta era cogerle amor y trabajar diario por este propósito.

Agradezco también a la Escuela de Planeación Urbano-Regional que me permitió conocer grandes compañeros y profesores, que como Análida me enseñaron la comprensión y relación del derecho con el territorio y a través de la participación en investigaciones en el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población un primer acercamiento a Moravia; también gracias a Juan David, Darly, Karen, Lucía, Luz Dary, Elizabeth, Paula , Ana, Danilo, Bibiana y Alejandro por sus interlocuciones en las que aprendimos a relacionar nuestras diferentes disciplinas con los estudios urbano-regionales.

Resumen

Renovación urbana del barrio Moravia de Medellín: Implicaciones sobre el derecho a la ciudad de sus habitantes, 2014-2020

En el marco del neoliberalismo, la regulación de la vida social por el derecho, ya no es más una facultad exclusiva del Estado, esta se transformó permitiendo la intervención de agentes no estatales que median sus intereses en las determinaciones de ordenación del territorio.

La presente investigación aborda la renovación urbana asignada en el año 2014 al barrio Moravia, con una perspectiva crítica en el análisis de los discursos de planeación, incluyendo aquellos en los que se regulo a través del mejoramiento integral, así como un análisis a los principios en los cuales se sustentaron el Macroproyecto de Mejoramiento Integral, el plan parcial de esta naturaleza, y el plan parcial de renovación.

En este sentido el trabajo desarrolla el análisis normativo inherente a los cambios en los tratamientos urbanísticos y las transformaciones de las políticas hacia la renovación aplicadas a Moravia, examinando las implicaciones en el derecho a la ciudad de sus habitantes con esta última decisión, poniendo especial énfasis en cuatro derechos. De esta manera fue posible establecer a partir de un criterio propio, que la renovación urbana como designación urbanística, aún sin implementarse el plan parcial adoptado mediante el Decreto 0321 de 2018, suspende la continuidad de las acciones de mejoramiento integral, y, por consiguiente, el reconocimiento de algunos derechos como el de propiedad.

Palabras clave: derecho urbanístico, asentamientos informales, mejoramiento integral, renovación urbana, derecho a la ciudad.

Abstract

Urban renewal of the Moravia neighborhood of Medellín: Implications on the right to the city of its inhabitants, 2014-2020

In the framework of neoliberalism, the regulation of social life by law is no longer an exclusive faculty of the State, it was transformed allowing the intervention of non-state agents that mediate their interests in the determinations of territorial planning.

This research addresses the urban renewal assigned in 2014 to the Moravia neighborhood, with a critical perspective in the analysis of planning discourses, including those in which it was regulated through comprehensive improvement, as well as an analysis of the principles in which were supported by the Comprehensive Improvement Macroproject, the partial plan of this nature, and the partial renovation plan.

In this sense, the work develops the normative analysis inherent to the changes in the urban treatments and the transformations of the policies towards the renovation applied to Moravia, examining the implications in the right to the city of its inhabitants with this last decision, putting special emphasis in four rights. In this way, it was possible to establish, based on its own criteria, that urban renewal as an urban designation, even without implementing the partial plan adopted by Decree 0321 of 2018, suspends the continuity of comprehensive improvement actions, and, consequently, the recognition of some rights such as property.

Keywords: urban law, informal settlements, Comprehensive Improvement, urban renewal, right to the city

Contenido

	Pág.
Resumen.....	V
Lista de figuras	X
Lista de tablas	XI
Introducción	1
1. Estado, derecho y producción jurídica	3
1.1 El paradigma de la modernidad y el capitalismo	3
1.1.1 El pilar de la regulación y la idea de buen orden	5
1.1.2 El derecho estatal científico.....	6
1.1.3 La concepción de estado en los tres momentos del capitalismo.....	8
1.2 El lugar del derecho estatal en la faceta neoliberal	9
1.2.1 El derecho estatal relevado, suplido y suplantado	11
1.2.2 Producción jurídica contemporánea, “postmoderna”.....	12
1.3 Derecho, planeación y producción jurídica urbana.....	14
1.3.1 De las leyes de indias y otras de contenido urbanístico.....	15
1.3.2 Proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre reforma urbana, función pública de ordenación del territorio y ley de desarrollo territorial.....	19
1.3.3 Gobernanza, política pública y producción jurídica urbana.....	28
1.3.4 Territorio y derecho a la ciudad	31
2. Renovación urbana: entre conceptos, denominaciones jurídicas e instrumentos	37
2.1 Diversas formas de renovar	37
2.1.1 Rehabilitación, regeneración y revitalización urbana	37
2.1.2 Mejoramiento integral del tejido urbano y social-procesos de “acupuntura”...	39
2.1.3 Redesarrollo y renovación urbana	43
2.1.3.1 Tipologías de renovación: entre experiencia y norma	46
2.2 Denominaciones jurídicas de renovación en la normativa local de Medellín	49
2.2.1 Remodelación Urbana para intervenir zonas deterioradas	50
2.2.2 Renovación y redesarrollo en el Acuerdo 38 de 1990	52
2.3 Renovación urbana para Medellín: instrumento estratégico.....	54
2.3.1 El modelo de ciudad compacta: una apuesta de renovación	56
2.3.2 Proyectos y tratamientos estratégicos 1999 y 2006.....	59
2.3.3 Renovación urbana para un modelo estratégico de ocupación.....	63
3. Moravia: transformación estratégica del barrio informal a partir de la producción jurídica: de la rehabilitación del morro de basuras a la renovación urbana.....	72
3.1 Apuntes sobre Moravia: producción social del barrio	73
3.1.1 Programa de <i>Rehabilitación urbana</i> para el antiguo basurero	79
3.1.2 Puntos destacados del Programa de Rehabilitación y las acciones ejecutadas	81

3.1.3 Titulación de predios y desplazamiento de población	83
3.2 Plan parcial y Macroproyecto de Mejoramiento Integral del Barrio Moravia.....	85
3.2.1 Proyecto estratégico de ciudad: Macroproyecto Integral Moravia	89
3.2.2 Mecanismos de gestión: Plan parcial de Mejoramiento Integral del Barrio Moravia	94
3.3 Plan parcial Moravia, polígono de tratamiento Renovación Z1_R_7 del municipio de Medellín	114
3.3.1 La producción jurídica para la renovación urbana de Moravia	114
3.3.2 Decreto 0321 de 2018, Plan parcial renovación urbana de Moravia	117
3.3.3 Principios del plan parcial de renovación y subsistema habitacional.....	129
4. Implicaciones sobre el derecho a la ciudad en la renovación urbana.....	135
4.1 El derecho a la ciudad	135
4.2 Implicaciones en el derecho al mejoramiento en la calidad de vida frente a la asignación de renovación.....	137
4.3 Implicaciones sobre los derechos a la propiedad y la vivienda frente a la expropiación.....	139
4.4. Implicaciones en el derecho a la participación.....	143
5. Conclusiones y recomendaciones.....	147
A. Anexo: Guía para el libreto y la sistematización de las entrevistas	151
Referencias bibliográficas	153

Lista de figuras

	Pág.
<i>Ilustración 1</i> Modelo o proyecto de ciudad POT de 1999	57
<i>Ilustración 2</i> Mapa Tratamientos y proyectos estratégicos Acuerdos 62 de 1999 y 46 de 2006.....	63
<i>Ilustración 3</i> Antiguo basurero de Moravia/ Sectores de Moravia antes de la década de 1980.....	75
<i>Ilustración 4</i> Montaña de basuras 1984/ Tugurios en medio del basurero.....	76
<i>Ilustración 5</i> Últimos camiones recolectores entrando al Morro-febrero 7 de 1984.....	78
<i>Ilustración 6</i> Quebrada canalizada en el Programa de Rehabilitación del antiguo basurero	83
<i>Ilustración 7</i> Inversiones Macroproyecto de Mejoramiento Integral de Moravia.....	93
<i>Ilustración 8</i> Productos del Proyecto de legalización integral de predios del barrio Moravia	99
<i>Ilustración 9</i> Localización de El Morro / antigua y actual destinación	106
<i>Ilustración 10</i> Imagen de la Comisión Accidental sobre el Morro de Moravia “Un Morro de inquietudes”	145

Lista de tablas

	Pág.
<i>Tabla 1 Instrumentos de gestión</i>	58
<i>Tabla 2 Tratamientos de desarrollo, redesarrollo y renovación en Medellín</i>	60
<i>Tabla 3 Vigencia de los componentes del POT</i>	62
<i>Tabla 4 Áreas de Intervención Estratégica del modelo de ocupación territorial</i>	65
<i>Tabla 5 Sectores de Moravia antes de la década de 1980</i>	75

Introducción

Este trabajo de tesis se dirige a uno de los procesos urbanos más dinámicos y analizados en el campo de los estudios urbano-regionales, pero a su vez, de los poco revisados y estudiados en Colombia por la disciplina del derecho: la renovación urbana determinada para barrios de origen popular, y ubicados en zonas centrales de las ciudades. Y para ese propósito, de manera muy específica, la investigación se dirigió a tratar de analizar las implicaciones en el derecho a la ciudad, de los moradores del barrio Moravia, a partir de la última estrategia de regulación implementada en el POT de Medellín, en el año 2014, para este polígono de la ciudad que establece el tratamiento urbanístico de la renovación urbana, cuando antes -entre 1999 y 2014- lo antecedió el tratamiento urbanístico de mejoramiento integral para promover los procesos de intervención en este territorio.

Actualmente diversas ciudades de Latinoamérica y el mundo experimentan procesos de transformación constante, a partir de la proliferación de las políticas neoliberales que como Janoschka e Hidalgo expresan: “han alterado profundamente como las ciudades son imaginadas, percibidas, apropiadas, así como simbólica y materialmente transformadas por los diferentes actores sociales, políticos y económicos” (2014, p.10).

La ciudad como espacio de representación de dichas políticas, surge de la ejecución de las decisiones que se toman respecto a ella, y que son legitimadas a través de un estatuto de regulación de usos del suelo, y en general, del régimen de suelo urbano.

Para el caso colombiano, “el derecho urbanístico, en tanto rama específica del ordenamiento jurídico que se ocupa de abordar la dinámica y cambiante realidad urbana, ha presentado una evolución muy significativa” (Pinilla, 2004, p.235), consolidándose un verdadero régimen urbanístico a partir de la Ley 9ª de 1989, denominada Ley de Reforma Urbana, en la cual se fijaron, según Arbouin, competencias para los agentes públicos y privados que intervendrían en la transformación del suelo (2012, p.31).

Seguidamente, en la Constitución Política de 1991, se establecieron las competencias en materia de ordenamiento territorial, en tanto que a través del artículo 311 se reconoció al municipio como la entidad fundamental de la división político administrativa, encargada de gestionar la función pública del urbanismo, mediante la intervención de los concejos municipales a quienes les corresponde ordenar el desarrollo de su territorio y reglamentar los usos de suelo.

Aunque el derecho urbanístico es considerado joven, también es cierto que, antes de proferirse la Ley 388 de 1997 conocida como la Ley de Desarrollo Territorial, y por medio de la cual se dictan las disposiciones técnicas para la elaboración de los instrumentos de ordenación del territorio, se profirió en el año 1995 la Política Urbana de Salto Social que como señala Pinilla (2004), se inspiró en el principio: tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea necesario; dejándose ver la intencionalidad de promover la construcción de la ciudad neoliberal.

Y es justo acá, donde conviene atender lo que se ha conceptualizado respecto a la ciudad neoliberal, en este sentido Orleans citado por Janoschka plantea que “la ciudad es para los propietarios del capital un valor de uso general diferente al valor de uso específico de cada una de sus partes considerado por separado” (2014, p.13), pero además, otra faceta de la neoliberalización hace referencia a las escalas de gobierno a través de lo que Harvey ha denominado como el empresarialismo urbano, y otros como Delgadillo, lo denominan urbanismo empresarialista, destacado por el impulso de una regulación urbana adecuada para la explotación del suelo y la realización de negocios inmobiliarios, así como por una forma de gestión pública que opera con criterios de mercado (2017, p.164), donde el estado se ha reestructurado en las formas de actuar en las escalas de gobierno, desplazándose de su posición de ente regulador para dar cabida al sector privado, y mediante la gobernanza urbana gestionar la atracción de los capitales para la mercantilización del desarrollo urbano, ponderando al sector privado sobre la sociedad civil.

En esta tesis se quiso entonces retomar y articular algunos de los temas mencionados anteriormente, no sin antes resaltar la prioridad que hay de entender, que la renovación urbana ha sido un hecho transversal para la permanencia de las ciudades en el tiempo, por ende, en cada época ha presentado su propia forma, gestión y regulación, y que la

renovación actual es la forma de orden urbano propuesta por el estado neoliberal y regulada por el derecho urbano, de tal manera, que para entender este tipo de intervenciones en el marco de la globalización neoliberal, se exige el reconocimiento de la transformación y desplazamiento de la facultad reguladora del estado.

Para el caso de la ciudad colombiana, la renovación urbana empleada en vigencia de la Ley de Desarrollo Territorial, ha sido establecida en algunos de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) como estrategia para lograr el modelo de ciudad compacta, que a propósito Ángela Franco, destaca como “aquella que esta soportada en las propuestas del urbanismo sostenible donde la renovación urbana, la densificación y la recuperación de las áreas centrales degradadas se presentan como alternativas para mejorar el funcionamiento de la ciudad y frenar la expansión” (2009, pág.35).

En Medellín, para este caso, a partir del año 1999, se le apostó a un modelo de crecimiento hacia dentro, que en principio obedece al mayor aprovechamiento de la infraestructura instalada, es decir, a la localización estratégica de ciertos sectores de la ciudad, por ejemplo, las áreas próximas al río y al sistema de movilidad principal (Autopista y Av. Regional), y la presencia de grandes lotes (antiguas industrias) que se aprovecharon para renovar y reurbanizar.

En síntesis, la principal causa para justificar el crecimiento hacia adentro es el conflicto funcional y la subutilización, favoreciendo con una mayor densificación las zonas cercanas a la planicie y por tanto al Río que lleva este mismo nombre, de tal manera, que un primer ejercicio de renovación, pero que no llevo esta denominación, sino que fue una transformación ejecutada en una destacada zona industrial¹, a la que se asignó el tratamiento de redesarrollo, el cual, reconocía la existencia predominante de ese uso industrial, pero que a su vez, era compatible con el uso residencial y de servicios, para que

¹ Zona en la que operaron por muchos años las plantas de Siderúrgica de Medellín S.A –SIMESA-, HOLASA S.A., entre otros

de forma paulatina, se desplazara la actividad industrial y se instalara, el mercado inmobiliario, los servicios de salud, y el sistema hotelero.

En otro sentido, la renovación se ha establecido como tratamiento para zonas centrales, en las que se ha desarrollado la construcción de infraestructuras viales, y grandes equipamientos de ciudad, como sucede con la zona norte, cercana al edificio de Ruta N, al Parque Norte, Parque Explora y Planetario, como ha sido el caso de los barrios Sevilla y Chagualo, que anteriormente soportaban un uso residencial.

Por otro lado, se encuentra la renovación urbana que se estableció en el Acuerdo 48 de 2014-por medio del cual se revisó y ajustó el componente del largo plazo del POT- para el barrio Moravia, un asentamiento informal que ha sido objeto de intervención a través de rehabilitación, y posteriormente intervenido a través del macro proyecto y plan parcial de Mejoramiento Integral de Moravia, con el cual se propendió por una regularización integral, en la que se intentó la titularización de predios, legalización de construcciones, reasentamiento de las familias asentadas en zonas de alto riesgo no recuperable, reubicación de familias que no podían ser reasentadas, y construcción de equipamientos de salud, educación, cultura, así como ampliación de vías, entre otras acciones.

Sin embargo, hay que entender que este barrio no solo presenta informalidad en su consolidación, sino, incluso, en las dinámicas económicas y formas de emplearse de sus habitantes, por lo que ha existido un “alto grado de dificultad para conciliar los intereses comunitarios relativos al hábitat y a la vivienda con las disposiciones del ordenamiento y la gestión territorial” (Uribe, 2010, p.12); lo cual se contrapone con los interés del gobierno local, en la medida en que por la ubicación estratégica del barrio, esta zona debe gestionarse mediante renovación, para habilitar una re densificación en una zona ubicada a escasos 15 minutos del centro, caminando; proceso que probablemente y por las tendencias mundiales, implica el desarrollo inmobiliario en una zona cercana al centro de Medellín, el desplazamiento de la población originaria a zonas periféricas, y el repoblamiento por parte de nuevos ciudadanos de mayor capacidad adquisitiva.

Moravia se caracteriza por ser un asentamiento de conformación espontanea, que comenzó a poblarse desde la década de 1950, y que, en el año 1977, a través de un acuerdo municipal, fue designado como área de expansión del Parque Norte, sin embargo,

antes de concretarse este uso, se decidió que allí se deberían depositar las basuras de la ciudad (Comfenalco, 2011).

No obstante, para los años 80 el asentamiento ya se había consolidado a partir de sectores, y en especial, el denominado El Morro (el morro de basuras) se había ocupado con viviendas construidas en materiales desechables, y el basurero se había convertido en una fuente de empleo para los habitantes del barrio a través del reciclaje.

La identificación de esta problemática condujo a la administración a formular el “Programa de Rehabilitación del basurero” a través de acciones de mejoramiento integral, que tenían por objeto: desalojar todas las familias asentadas en la zona de alto riesgo “El Morro” - permitiendo el reasentamiento en sitio y otras en la periferia de la ciudad-, la titulación de predios mediante un proceso de loteo del municipio de Medellín y el reconocimiento del derecho de propiedad a las personas que estuvieran censadas hasta antes de abril de 1983, el mejoramiento de las viviendas, la consolidación de la estructura urbana con la dotación de equipamientos comunitarios, la definición de vías, la canalización de la quebrada la Bermejala, y la instalación y dotación de servicios públicos domiciliarios (Arango, 2007).

Si bien este programa fue adoptado a través del Decreto 102 de 1984, algunas medidas para su ejecución se iniciaron en forma previa, pero lamentablemente no tuvo sostenibilidad en el tiempo por ausencia de voluntad política en las administraciones siguientes, esta situación sometió al barrio al olvido, hasta inicios del siglo XXI, cuando se designa a CORVIDE para el diagnóstico y la formulación de un Macroproyecto de Mejoramiento Integral del barrio Moravia, el que una vez liquidada esta entidad pasó a ser competencia del Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de Medellín, este Macroproyecto fue considerado por la comunidad como una solución a las problemáticas del barrio, por lo que la participación de ellos en su estructuración fue fundamental.

El macroproyecto fue operado a través de un plan parcial de Mejoramiento Integral adoptado a través del Decreto 1958 de 2006, que tenía una vigencia de 6 años inicialmente, en este plan parcial se representaron los programas transversales a la intervención que se haría en el barrio, a saber: generación, recuperación, mejoramiento y

consolidación del espacio público, mejoramiento de vivienda en el barrio Moravia, comunicaciones para el desarrollo sociocultural, mejoramiento de la salud sexual y reproductiva, legalización integral de predios, fortalecimiento del tejido productivo, y la gerencia y gestión del macroproyecto de mejoramiento integral del barrio Moravia y área de influencia.

Al cumplirse el tiempo de vigencia inicial, el plan parcial de Mejoramiento Integral fue prorrogado hasta que se llevara a cabo la revisión y ajuste del componente del largo plazo del POT, con la intención de mantener las intervenciones, sin embargo, durante el tiempo inicial y la prórroga, las metas trazadas no se cumplieron en su totalidad, por lo que, la garantía para poder continuar con las acciones tendientes al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, era mantener el tratamiento urbanístico de mejoramiento integral. En contraste, en el Acuerdo 48 de 2014, se modifica a renovación urbana, con la finalidad de conservar el sentido del modelo de gestión territorial (ciudad compacta), que se había potencializado en este acuerdo, a partir de la determinación de las Áreas de Intervención Estratégica -AIE, y especialmente, de la asignación del tratamiento de renovación urbana, al interior AIE MedRío, del cual hace parte el Macroproyecto Río Norte, establecido para la zona norte de la ciudad, y al que pertenece el barrio Moravia.

De esta manera, la designación de la renovación urbana estaba acompañada de la formulación de un plan parcial, que se adoptó a través del Decreto 0321 de 2018; lo cual suspende e impide la continuidad de las acciones de mejoramiento, porque si bien en este se contemplan proyectos estratégicos, la solución habitacional se presenta a través de la densificación, lo cual cambia los modos de vivir de los habitantes y a su vez genera inseguridad en relación con la permanencia en el barrio, debido a que los precios con los cuales se llegue a ofertar la vivienda, de ser superiores al dinero que los habitantes reciban como precio por la venta o indemnización en caso de expropiación de sus predios o mejoras, implica que se deben tener recursos extras, para poder tener una vivienda en el barrio.

De estos antecedentes reseñados se planteó entonces el problema de investigación de esta tesis a partir de las siguientes preguntas situacionales:

¿Cómo se reestructuró el derecho urbano con el giro neoliberal del estado, en los procesos de renovación urbana?

¿Qué conceptos e instrumentos se han aplicado en Medellín, para la implementación de la renovación urbana con especial atención en el barrio Moravia?

¿Qué consecuencias se generan sobre el derecho a la ciudad de los habitantes de Moravia a partir de la regulación de la renovación urbana?

Sobre el objeto de estudio

Varios antecedentes permitieron establecer la construcción de nuestro objeto de estudio; en un primer momento, el análisis sobre los modelos urbanos y su correspondencia a momentos históricos determinados, permitió entender que períodos como el de la colonia, la transición y la modernidad, impulsaron los modelos: indiano, posliberal y del CIAM, respectivamente, por lo que, si bien se comparte que en ellos se manifiesta la idea de orden, el control del crecimiento de la ciudad, el rechazo al caos y la improvisación, concluye Perfetti que la diversidad de estos atienden a aspiraciones de los gobernantes, por lo que mal se haría en separar un modelo urbano de su condición política, máxime, cuando cada modelo tiene para un ideal de trazado de ciudad, una normativa (1995)².

En otra línea, enmarcada en las transformaciones de ciudades destacadas de Colombia, se plantea que previa revisión de los planes parciales de Naranjal y Parque San Lorenzo en Medellín, y Ciudad Victoria en Pereira, la clasificación realizada desde los POT a la renovación urbana, si no es complementada con una política de renovación, puede ser insuficiente, por la ausencia de determinación del alcance que la renovación puede tener, pues en algunos casos es aplicada para el mejoramiento de la habitabilidad, y en otros, bajo una connotación saneadora, donde lo pretendido es la renovación de usos de suelo, que implica la expulsión de población, para habilitar el posicionamiento de nuevos grupos poblacionales (Guinguer, 2005).

² Las Transformaciones de la estructura urbana de Medellín. La colonia, el ensanche, y el plan regulador.

Por su parte Ángela Franco, en el estudio de los impactos de la renovación, destaca en las conclusiones de su investigación, que “El paso del estado como ente regulador a promotor y socio (...) en aquellos proyectos de renovación, evidencian su papel protagónico por tener el poder de regular la norma urbana” (2009, p.193), en la que incluso, se puede asociar la rentabilidad de los proyectos a las decisiones normativas de aprovechamientos urbanísticos.

De otro lado, se han planteado reflexiones en el contexto metropolitano del Valle de Aburra, en las que se expone que en la renovación urbana se transforma desde lo físico el hábitat, y desde allí se intenta desencadenar una transformación social, a propósito, (Díaz 2011), considera como conclusión que “la acción de la comunidad, alrededor de los tratamientos urbanísticos, sitúa al barrio en el espectro político”, haciéndose visible la acción comunitaria a través de la exigencia de la satisfacción de sus necesidades, reclamando su inclusión en la planeación de la ciudad, máxime cuando son objeto de la innovación empresarial urbana.

Ahora bien, en el estudio acerca del “Impacto de la implementación de la Ley 388 de 1997 en Medellín (1999-2014)”, se ha determinado como conclusión central, que en esta ciudad la existencia de intereses heterogéneos ha generado un escenario complejo, en el que, al momento de decidir sobre la ordenación del territorio, han ganado las propuestas de determinadas alianzas estratégicas, por lo que, la invocación del ordenamiento territorial como meta común, tan mencionada por los agentes, es de escaso interés para su cumplimiento (García, 2014).

De tal forma que es necesaria la participación integral de todos los actores y agentes, pero además la inclusión de las propuestas y su discusión, para llegar a la meta común; por ello en otros informes, se ha concluido que

A la luz del Derecho a la Ciudad, las iniciativas de renovación urbana no pueden obviar que la ciudad es un instrumento para garantizar derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, y colectivos, por lo cual los ciudadanos pueden y deben intervenir en procesos de formulación de proyectos. En otras palabras, el derecho a la ciudad, en sede de la participación ciudadana, plantea superar el aspecto exclusivamente informativo en la participación (Llache, 2014, p.76).

En el estado del arte no solo se ubicaron referencias que hicieran alusión a la renovación, sino que se acudió a la interrelación: estado, derecho y planeación urbana, y en ese sentido comprender como lo señala Lozano en 2019, que hablar de la planeación urbana como una producción estratégica del espacio, implica comprender que “este ejercicio de racionalización de la vida humana, está atravesado en el capitalismo por una lógica estratégica y competitiva, que entiende las ciudades como equivalentes a compañías y firmas empresariales”.

Y en este sentido, una apreciación relativa al rol de la institucionalidad, es la presentada en el marco del cambio del modelo de gestión pública de los planes parciales de renovación urbana a partir del estado neoliberal, en la que Rincón (2019) concluye que, “la institucionalidad continúa haciendo presencia en los temas de desarrollo de ciudad, la diferencia es que las decisiones no las toman solamente entre niveles de gobierno”.

Sobre el método

Esta investigación se desarrolló desde una perspectiva interdisciplinar de las ciencias sociales y jurídicas, al integrar, al estudio de la renovación urbana, la sociología del desarrollo urbano, la transformación social del hábitat, el análisis político del discurso y el análisis normativo. Pretendiendo, de esta manera, evitar los acercamientos que lo aborden como un simple proceso de urbanismo; para considerarlo desde su dimensión física como proceso de transformación, pero también como una decisión jurídico-política, asociada a un estado que se destaca, en el contexto de la globalización, por posicionar la mercantilización de la ciudad mediante estrategias de gobierno que han relevado su función reguladora, en cuyo ejercicio se olvida el derecho a la ciudad de aquellos que han producido un espacio no planificado oficialmente, para la satisfacción de sus necesidades.

El tema central, a través del análisis del discurso, fue el de tratar de identificar los procesos a través de los cuales se reestructuró el derecho urbano con el giro neoliberal del estado, se aplicaron los conceptos e instrumentos normativos para la implementación de la renovación urbana en la ciudad de Medellín, y se generaron consecuencias sobre el derecho a la ciudad de los habitantes de Moravia a partir de la regulación de la renovación urbana. Pues se parte de la idea de que la decisión jurídico-política de establecer el

tratamiento de renovación urbana en el POT de Medellín -con el cual se pretende la renovación de la ciudad- es conflictivo per se, porque surge un choque entre los intereses del municipio con los de la población que resulta impactada, pues la entidad territorial pretende la implementación del modelo de ciudad compacta bajo el esquema de que el interés particular debe ceder ante el interés general, pero los habitantes reclaman el respeto de sus derechos, especialmente por los vínculos que han construido con el territorio.

Sobre la ruta metodológica

Referente a la ruta metodológica, este trabajo de investigación, desde un enfoque cualitativo de la comprensión y el análisis del discurso, se propuso analizar distintos lenguajes y discursos difundidos y establecidos en el proceso de reestructuración del derecho urbano con el giro neoliberal del Estado, y en los conceptos e instrumentos normativos que se han aplicado en la ciudad de Medellín durante la implementación de las estrategias de renovación urbana, con especial atención en el barrio Moravia, tal como se propone en el apartado de la problematización.

En ese orden ideas, se pretendió comprender las intencionalidades de los diferentes actores sociales a través de la documentación abordada, pues, como lo afirma Paul Ricoeur, la interpretación busca “comprender un texto, comprenderlo a partir de su intención, sobre la base de lo que quiere decir” (Ricoeur, 2003, pág. 9).

Lo anterior, vinculado con la perspectiva clásica weberiana de comprender significados atribuidos a una acción social por parte de una sociedad o civilización específica en un momento histórico determinado.

Desde la comprensión, se realizó un análisis de los diferentes discursos sociopolíticos sobre conceptos y normatividad relacionada con estatutos de regulación de usos del suelo, derecho urbanístico, ordenamiento territorial, desarrollo urbano, desarrollo territorial, transformación social del hábitat, como también sobre los denominados planes parciales de renovación, rehabilitación y/o mejoramiento urbano, todo en el marco de una gestión pública guiada por políticas neoliberales que promueven la entrada del mercado de capitales en el desarrollo urbanístico, y los cuales pueden detectarse a partir de las

intencionalidades, significados y fines que los actores sociales atribuyeron a dichos lenguajes (Ricoeur, 2002). En este sentido, se plantea el análisis del discurso como método de indagación, que en las ciencias sociales y humanas ha tenido vigencia desde finales de la década de 1980, para diferentes tipos de estudios en los ámbitos de lo político, lo social y lo cultural. (Ricoeur, 2001). El ejercicio analítico estuvo orientado entonces hacia una comprensión fenomenológica, en donde se interpretaron los lenguajes técnicos, políticos y jurídicos emitidos, desde la investigación cualitativa, que permitieron analizar diferentes fuentes primarias y secundarias que proporcionaron la información sobre los procesos del desarrollo urbano en la ciudad de Medellín.

En tal sentido el análisis del discurso estuvo acompañado de la observación directa, la cual se tuvo sobre lo normativo y fáctico, a partir de la jurisprudencia y las transformaciones normativas ocurridas en el orden municipal, específicamente observando los hechos que han acontecido con su aplicación y los impactos que se han generado en el caso concreto de Moravia, referidos además a los elementos teóricos que configuran o constituyen el derecho a la ciudad.

Sobre las técnicas y fuentes de investigación

Frente a las técnicas y fuentes de investigación abordadas en el marco del análisis del discurso y la observación directa, se hace referencia a una técnica de investigación que en las ciencias sociales comenzó a cobrar fuerza a partir de finales de la década de 1980, para todo tipo de análisis político. El uso de la comprensión como método de investigación exige comprender al texto en su contexto, esto es, entender el entorno sociopolítico en el cual se emitieron los discursos, en razón de comprender cuál era la significación de estos lenguajes para los actores sociales de la época. La investigación se desarrolló entonces a partir de la indagación de fuentes documentales y de las voces directas de algunos actores sociales relevantes. A nivel de fuentes secundarias se rastreó información documental relacionada con la transformación y el desplazamiento de la facultad reguladora del estado, y la renovación como propuesta de orden urbano presentada por el estado neoliberal y regulada por el derecho urbano, así como las decisiones que se han tomado con relación al ordenamiento urbano, especialmente en la ciudad de Medellín.

Para este fin, se tuvieron en cuenta documentos de índole jurídico, como leyes, acuerdos municipales, decretos, y aquellos documentos que relatan ya sean la memoria justificativa de dichas normas o que tengan la calidad de documento técnico de soporte; para su análisis se aplicaron criterios de revisión como la entidad que expidió los documentos, los actores claves implicados, el objeto perseguido con la norma, así como el momento en el cual fue producida y/o usada.

Las referencias principales, se encuentran asociadas, por ejemplo, a las transformaciones de la estructura urbana de Medellín (Perfeti,1995), la problemática general de los planes parciales en áreas de renovación (Guinger, 2005), los impactos de la renovación urbana (Franco, 2009), la transformación social del hábitat en la renovación urbana (Díaz, 2011), impacto de la implementación de la ley 388 de 1997 en Medellín -aproximación desde el poder y la racionalidad- (García, 2014), renovación urbana, derecho a la ciudad y planes parciales (Llache, 2014), el estado neoliberal y la producción estratégica del espacio (Lozano, 2020), gobernanza y cambios del modelo de gestión pública para la renovación urbana (García,2018 y Rincón,2020).

De igual forma se utilizó la técnica de entrevistas semiestructuradas a actores sociales relevantes. En este sentido, “la entrevista cualitativa se encuentra a medio camino entre la conversación cotidiana y la entrevista formal”, pero además es en las “prácticas conversacionales donde los individuos construyen su identidad, el orden y el sentido (Interdirección) de la sociedad, según el contexto en el que viven” (Galindo, 1998, p.297). La entrevista es una técnica ampliamente utilizada en las metodologías cualitativas para obtener información, “mediante una conversación profesional con una o varias personas para un estudio analítico de investigación o para contribuir en los diagnósticos o tratamientos sociales.”

Las entrevistas a actores sociales relevantes permitieron el acercamiento a la realidad social de los habitantes del barrio Moravia, que, por tercera vez, se encuentran ante la regulación de un macro proyecto urbano, historia, que no se desconoció en esta investigación y, por el contrario, se tuvo como referente para el análisis de la posible negación al derecho a la ciudad.

Se realizaron, entonces, entrevistas semiestructuradas con personas que incluyeron actores sociales relevantes del sector gubernamental, académico y comunitario, y que representan, desde sus cargos y posiciones, a las entidades responsables de la planeación urbana y de la protección integral de los derechos de los moradores, a las instituciones académicas encargadas de los estudios y diseños de los instrumentos técnicos de política pública y a las comunidades involucradas directamente en los diferentes planes de intervención urbana.

Es necesario tener en cuenta que la realización de las entrevistas, fueran presenciales o virtuales, implicó considerar una guía de preguntas que además incluyeran aproximaciones a los aspectos contextuales de las personas a entrevistar.

Siguiendo con las técnicas de investigación, la crítica de fuentes permitió, además de la sistematización y clasificación de las fuentes, también realizar el análisis de las mismas, identificando su originalidad, pertinencia e intencionalidad. Sirvió para confrontar la información, debido a la necesidad de corroborar datos, responsables, contextos y discursos visibles y ocultos de las fuentes documentales. En la crítica de fuentes, el primer paso fue clasificar las fuentes entre primarias y secundarias: las primeras, que hacen referencia a las entrevistas y a los documentos que fueron producidos oficialmente, tales como leyes, acuerdos municipales, y decretos; el segundo tipo de fuentes, que fueron los estudios previos sobre el tema, en este caso, las investigaciones más relevantes que proporcionaron datos importantes para corroborar o contradecir asuntos identificados, así como, para contextualizar momentos socio históricos que representaban la realidad social estudiada.

Ahora bien, de acuerdo con Renzo Ramírez, para realizarse la crítica de fuentes fue necesario tener en cuenta criterios de: *proximidad y simultaneidad*, es decir la relación tiempo y espacio del documento con los acontecimientos estudiados, *tendenciosidad*, indica la intencionalidad de parte de quienes escribieron, *independencia*, tiene que ver con la atmósfera y nivel de condicionamiento que tenía quien escribió el texto, *contextual*, se refiere a la coherencia y contorno del documento, *autenticidad*, especifica su originalidad, *representatividad*, importancia, perfil y reconcomiendo social del autor, *veracidad*, refiere a la independencia de la fuente, simplicidad, busca identificar la claridad argumentativa del

documento, y *racionalidad*, que se refiere a la identificación del “sentido del discurso y perspectiva del enfoque de la fuente” (Ramírez, 2010).

Sobre el Análisis documental

Por su lado, el análisis documental permitió el rastreo, interpretación y análisis de diversos tipos de documentos sobre las problemáticas asociadas a la renovación urbana. Documentos físicos, virtuales y audiovisuales fueron, a grandes rasgos, las diversas tipologías de fuentes que se encontraron dentro de esta amplia gama de información en un enfoque cualitativo (Galeano, 2002).

En el análisis documental fue fundamental considerar un enfoque socio-histórico, en la medida en que, mucha de la información con la cual se trabajó tiene procedencia anterior a la época en que la investigadora estuvo indagando, por lo cual, en el proceso de investigación se debió hacer interpretación de los contextos en los cuales se produjeron dichos documentos, de tal forma que se interpretara, a nivel sociológico, las condiciones en las cuales fueron creadas dichas informaciones. Este enfoque socio-histórico posibilita, además, ejercer procesos analíticos de comparación y crítica, toda vez que, la historia social que tenemos a nuestra mano en la actualidad nos ofrecerá información, proyecciones, percepciones y visiones del pasado que pueden someterse a inspección dentro del marco de las condiciones sociales de la actualidad (Valles, 1999).

De acuerdo con lo anterior, la estrategia de análisis de información que se utilizó para la investigación tuvo en cuenta la triangulación metodológica, de datos y de actores, teniendo en cuenta que se recurrió a más de un método, a más de una técnica dentro de los métodos seleccionados para obtener la información y analizarla, así como a más de una fuente de datos. La información obtenida de fuentes secundarias y primarias brindó información complementaria.

En el proceso de triangulación se realizó la comparación con los hallazgos obtenidos a través de las diferentes fuentes en cada uno de los momentos de la investigación. Así, el análisis cualitativo de las fuentes se realizó de manera paralela inicialmente, pero luego convergieron en un proceso de comparación, en el que, en principio, se observaron las coincidencias y divergencias. Por otra parte, se realizó un ejercicio interpretativo, en donde

se buscó dar sentido a los datos a la luz de los hallazgos cualitativos, así como un ejercicio de verificación de las hipótesis desarrolladas en el análisis cualitativo.

Para la triangulación de la información primaria con la información secundaria y documental, de acuerdo con Cisterna (2005) es indispensable que toda la revisión bibliográfica pertinente sobre el tema de investigación sea abordada en el análisis y sea una fuente importante para la construcción de conocimiento.

El objetivo de la investigación es analizar las implicaciones en el derecho a la ciudad de los habitantes del polígono de Moravia, a partir de la última estrategia de regulación implementada en el POT de Medellín en 2014 para este polígono que, establece el tratamiento urbanístico de la renovación urbana, cuando antes -entre 1999 y 2014- lo antecedió el tratamiento urbanístico de mejoramiento integral para promover los procesos de intervención en este territorio

Para alcanzar este objetivo, se trazaron lo siguientes objetivos específicos:

1. Identificar el cambio del derecho urbano en Colombia en la fase neoliberal del estado, con énfasis en los procesos de renovación urbana de la ciudad de Medellín.
2. Describir las distintas etapas de regulación jurídica sobre el uso del suelo del barrio Moravia, a partir de los discursos de planificación para un asentamiento de origen informal.
3. Establecer con perspectiva de derechos de qué manera se reconoce a la población moradora del barrio Moravia el derecho a la ciudad, a partir de la regulación de la renovación.

En concordancia, el documento se divide en cinco capítulos, donde en el capítulo uno desarrolla el marco teórico, a partir de la transformación de la facultad exclusiva de la regulación del estado con ocasión de los procesos neoliberales; el lugar del derecho estatal en la producción jurídica contemporánea, y la conformación del sistema urbanístico colombiano. En el segundo capítulo se aborda un marco regulatorio de la renovación a partir de conceptos teóricos, denominaciones jurídicas y la caracterización como instrumento regulatorio. El tercer capítulo se centra en el análisis y la revisión de la

transformación estratégica del barrio Moravia, a partir de su consolidación como asentamiento informal y las intervenciones desde la Rehabilitación, el mejoramiento hasta la renovación, con un análisis de los principios rectores de estos instrumentos complementarios de ordenación del territorio. El cuarto capítulo se centra en el análisis, bajo el objetivo de establecer las implicaciones sobre los derechos en los cuales se representa el derecho a la ciudad de los habitantes de Moravia y, finalmente en el capítulo cinco se exponen, las conclusiones derivadas de la investigación.

1.Estado, derecho y producción jurídica

1.1 El paradigma de la modernidad y el capitalismo

“Sin duda, no estamos ante el mismo derecho del pasado, pero detrás de la profusión normativa, el culto al derecho, inherente a la modernidad, es revivido por el surgimiento de discursos como el del estado de derecho y el panjuridismo, que sugieren en la hipermodernidad. La técnica jurídica ha sido objeto de profundas transformaciones, inseparables de mutaciones sociales más globales que las determinan”
(Maldonado, 1999, p.30)

El paradigma sociocultural de la modernidad se ha caracterizado por introducir un orden basado en la razón, en el individuo, en el conocimiento experto y los mecanismos administrativos ligados al estado. El orden y la razón han posibilitado el lenguaje de los derechos, por ser el fundamento para la igualdad y la libertad. Sin embargo, se ha visto el lado negativo del orden y la racionalidad de distintas formas “desde la dominación y desencantamiento como efecto de la secularización, hasta la predominancia de la razón instrumental para la racionalización de la vida y la disciplinación de poblaciones” (Escobar, 2003, p.57)

La necesidad de encontrar un orden social, hizo que la ciencia y el derecho se convirtieran en espejos de la sociedad moderna, como lo plantea De Sousa (2000), porque la imagen que tienen las sociedades de sí mismas, es la que ven reflejada en los espejos que se construyen para representar las identificaciones dominantes en un momento determinado de la historia. Así mismo, ha destacado que dicho proceso histórico, surge por la combinación de dos procesos históricos de distinta naturaleza: el paradigma de la modernidad y el capitalismo, siendo ambos diferentes y autónomos, el primero surge entre

los siglos XVI y finales del XVIII, incluso, antes de que el segundo llegara a ser el modo de producción dominante. Por lo tanto, el capitalismo no es el modo de producción propio de la modernidad, porque, así como él, el socialismo marxista, también, fue parte constitutiva de este paradigma sociocultural.

El paradigma de la modernidad se estructuró a partir de dos pilares: el de la regulación y el de la emancipación, integrados a su vez por tres principios o *lógicas*, a propósito, De Sousa (2000) señala que, el pilar de la regulación se constituye por el principio de Estado, formulado principalmente por Hobbes; por el principio de mercado, desarrollado por Locke y Adam Smith; y por el principio de comunidad, que domina toda la teoría política de Rousseau; de igual manera, el pilar de la emancipación tiene sus cimientos en las tres lógicas de la racionalidad establecidas por Weber a saber: la racionalidad estético-expresiva de las artes y de la literatura, la racionalidad cognitivo-instrumental de la ciencia y de la tecnología, y la racionalidad moral-práctica de la ética y del derecho. Los referidos pilares se sustentan en principios independientes, los cuales, son diferenciables funcionalmente, sin embargo, tienden a “desarrollar una vocación maximalista: en el lado de la regulación, la maximización del Estado, del mercado o de la comunidad; en el lado de la emancipación, la maximización de una visión estética, científica o jurídica de la *praxis* social” (p.53).

La posibilidad del surgimiento de excesos y déficits de la modernidad, no fue algo no previsto, por el contrario, se concibieron de forma reconstructiva: los excesos fueron contemplados como desviaciones fortuitas y los déficits como deficiencias temporales, que podían ser atendidas o solucionables con una mayor y mejor utilización de los recursos-institucionales, materiales e intelectuales-, que surgían en la modernidad. Si bien, a inicios del siglo XIX la ciencia se reconocía como una instancia moral suprema, la crisis moral propagada desde la Reforma y, la separación entre el poder laico y religioso, debía ser resuelta por nueva religión, la ciencia; así mismo, la política se convirtió en un espacio social que no planteaba soluciones satisfactorias para los problemas, los cuales eran resueltos de manera adecuada si se mutaban a problemas científicos o técnicos, convirtiendo así la administración de personas en una administración de cosas. Adicional a esto, la micro ética como principio de responsabilidad con el individuo y, el formalismo jurídico como construcción erudita, que incluía desde el Código Napoleónico a la teoría

pura del derecho de Kelsen, tenían valor siempre que se adecuaban a las necesidades de la gestión científica de la sociedad (De Sousa, 2000, p.53-54).

La tarea reconstructiva de los excesos y los déficits no podía ser atendida únicamente por la ciencia, necesito además, de la intervención aunque subordinada, del derecho, destacándose como una participación crucial que, permitía la protección de oposiciones a la gestión científica de la sociedad, lo cual fue posible a través de la integración normativa y de la coerción que proporcionaba el derecho, es por esto que se ha destacado que, una de las características fundamentales de la modernidad, es la relación de cooperación y circulación de sentido entre la ciencia y el derecho bajo el amparo de la ciencia; en este sentido autores citados por Boaventura de Sousa Santos, como Foucault, caracterizaron dos formas de poder :

el poder jurídico (o estatal) se sustenta en la teoría de la soberanía; es poder en cuanto derecho que se posee o se permuta; es un poder de suma cero; tiene una organización centralizada y es ejercido de arriba hacia la base; distingue entre ejercicio del poder legítimo e ilegítimo; se aplica a receptores o “blancos” autónomos preexistentes; se funda en un discurso de derechos, obediencia y normas. El poder disciplinario, por el contrario, no tiene centro; es ejercido en toda la sociedad; es fragmentario y capilar; se ejerce a partir de la base y crea “blancos propios como vehículos para su ejercicio; parte de un discurso científico de normalización y estandarización (De Sousa, 2000, p.55).

Acá se destaca que, en lo que respecta a las formas de poder-jurídico y científico-planteadas por Foucault, que pueden ser vistas como opuestas o antagónicas, y que además, son entendidas por él como incompatibles, a la luz de la interpretación que hace Boaventura de Sousa (2000, p.56), se señala que, la “autonomía entre derecho y ciencia es fruto de una transformación isomórfica del primero en un alter ego de la segunda”.

1.1.1 El pilar de la regulación y la idea de buen orden

Se ha considerado que, en la modernidad tuvo un destacado protagonismo la tensión entre sus dos pilares-regulación y emancipación-, lo cual, como lo plantea De Sousa, sería superada a través de la idea del *buen orden*, que se pretendía o quería lograr a través del derecho, como una exigencia del capitalismo, convirtiéndose así, esta disciplina en un segundo regulador de la vida social, un suplente de la cientificación de la sociedad, función

que podría cumplir el derecho siempre que, se sometiera a la racionalidad cognitivo-instrumental de la ciencia moderna.

La cientifización del derecho moderno, implicó, su estatalización, pues se había considerado que era una obligación del estado moderno, garantizar el predominio del orden sobre el caos; resultando así, un derecho estatal científico.

Sin embargo, es destacable que, para finales del siglo XI, se consolidó un movimiento intelectual que inicio en la Universidad de Bolonia, dirigido a la construcción de un derecho erudito, enmarcado en la gran obra de Justiniano, "*Corpus Iuris Civilis*", compilada en el siglo VI después de Cristo, la cual dictó las normas para la regulación de la vida en la sociedad romana, totalmente opuesto, a lo que se pudo conocer como el sistema jurídico feudal, en el cual no se encontraba una obra reunida y, la que además, por su ausencia de unidad y sentido, constituía un pluralismo jurídico extremo que, lejos de garantizar orden, producía lo contrario (De Sousa, 2000).

En el origen de esa nueva constelación jurídica estaba el derecho erudito y la racionalización jurídica de la vida social que él proponía; (...) el "derecho erudito" comenzó por ser una disciplina académica, esto es, un conocimiento disciplinario que más tarde se convirtió en poder jurídico -la forma de poder que Foucault contrapone al poder disciplinario- cuando, a finales del siglo XII, pasó a ser aplicado como derecho residual. A partir de ahí, el derecho romano reunió las dos formas de poder-saber, siendo probablemente ese el secreto de los resultados notables que obtuvo (De Sousa, 2000, p.136-137).

1.1.2 El derecho estatal científico

En el paradigma de la modernidad, el campo jurídico y político, tuvieron a partir del siglo XIX, una prueba real, por cuanto, el capitalismo se erige como el modo de producción dominante y la burguesía como clase hegemónica, quedando asociado desde ese momento, el paradigma de la modernidad al desarrollo del capitalismo, autores como De Sousa (2000), siguen y citan la propuesta de Hilferding y Offe, respecto de la división del desarrollo del capitalismo en tres periodos,

“el primero, el del capitalismo liberal, cubre todo el siglo XIX, aunque las tres últimas décadas tengan un carácter de transición; el segundo, el periodo del capitalismo organizado, comienza a finales del XIX y alcanza su máximo desarrollo en el periodo de entreguerras y en las dos primeras décadas de la post-guerra; finalmente, el tercer periodo, el del capitalismo desorganizado, que comienza a finales de los años 60 y aún continúa” (p.157).

Otros, como Delgadillo (2017), señalan que, el capitalismo ha tenido tres fases de desarrollo: liberalismo, keynesianismo y neoliberalismo; de tal manera que, la historia reconoce en el desarrollo del capitalismo, tres momentos importantes.

De la tradición intelectual construida en el siglo XI, se erige en el siglo XIX el Estado Constitucional, aunque adecuado a los requerimientos regulatorios del capitalismo liberal; para ese momento “la soberanía del pueblo se había transformado en la soberanía del estado nación; la voluntad general se transformó en la regla de la mayoría” (De Sousa, 2000, p.158), la cual provenía del gobierno de las elites, y el derecho como indica De Sousa, se estableció como un instrumento construido por la institucionalidad y de regulación del mercado.

La idea del buen orden, pretendida por la modernidad, se estructuró a partir del positivismo como aparición en la epistemología de la ciencia moderna y del positivismo jurídico en el derecho y en la dogmática jurídica, considerándose que, como lo expone De Sousa (2000)

El orden positivista tiene, por tanto, las dos caras de Jano: es, simultáneamente, una regularidad observada y una forma regularizada de producir la regularidad, lo que explica que exista en la naturaleza y en la sociedad. Gracias al orden positivista, la naturaleza puede tornarse previsible y cierta, de forma que pueda ser controlada, mientras que la sociedad será controlada para que pueda tornarse previsible y cierta.

(...) El conocimiento sistemático y la regulación sistemática son las dos caras del orden.

Autores como Max Weber, citado por De Sousa, destacan que solo occidente conoce el estado en el sentido moderno, al que acompañado de una administración profesional, funcionalismo especializado, le sigue un derecho sustentado en el concepto de ciudadanía;

derecho que además, se distingue por ser una elaboración de juristas, interpretado y aplicado en forma racional, por lo que, la dominación jurídica se destaca por estar constituida por un derecho racional, así mismo la legitimidad de esta dominación reside en “el sistema racional de leyes, universales y abstractas, emanadas del Estado, que presiden una administración burocratizada y profesional, y que son aplicadas a toda la sociedad por un tipo de justicia basado en una racionalidad lógico-formal” (2000, p.160).

1.1.3 La concepción de estado en los tres momentos del capitalismo

La concepción del Estado en la época del capitalismo liberal, permite el entendimiento de este en dos sentidos, uno de ellos como persona que, en virtud de la soberanía que le fue cedida por cada uno de los ciudadanos, le impone el deber de garantizar el bien común, esto es, una protección y representación en escenarios de relaciones de productividad y credibilidad, y el otro, es como máquina que, garantiza como lo dice De Sousa (2000), de manera prevalente una eficaz regulación de las relaciones de mercado y, la certeza sobre lo que hace y lo que sucederá en sus diferentes actos.

La energía del estado como máquina y, la voluntad del mismo en su fase de persona, fueron proporcionadas por el derecho, en tanto que, el derecho formal racional, así lo permitía, sin embargo, el derecho fue reducido al Estado, convirtiéndose en un instrumento de este, perdiendo su autonomía y poder, en esta medida, se presentaba una relación proporcional, ya que, una vez el derecho se volvía estatal, se hacía también, científico, lo cual aportó a la despolitización del mismo Estado, mutando su legitimidad de la dominación política a la dominación técnico-jurídica.

Aun cuando el derecho fuera considerado en la modernidad, como algo de segundo orden en relación con la ciencia, terminó por convertirse en un dispositivo científico de primer nivel, que le permitía al estado consolidar su legitimidad no solo en los escenarios de representatividad del bien común, sino, ante la misma sociedad, en la determinación de un orden, a través de la regulación social de la vida, mediante la ley; tras este posicionamiento del derecho estatal científico, no había lugar a pensar que existieran escenarios libres de

regulación por parte del estado, posesionando al derecho a partir de la positividad, como un instrumento inagotable de dominación.

En el periodo del capitalismo denominado organizado o keynesiano, para el área jurídica se redefinen el carácter científico y estatal del derecho, en virtud de la atención social mediante el derecho; ese absolutismo jurídico que se presentaba en el capitalismo liberal, donde el derecho privado en aras a garantizar la regulación del mercado, fue el seno del positivismo y cientifismo jurídico, desvinculándose de cualquier contenido político o social tendía a regularse; así mismo, como lo describe De Sousa (2000), el derecho administrativo tenía un énfasis en establecer los límites que distanciaban las instituciones del estado y los ciudadanos y, por otro lado, el derecho constitucional, cimentado en libertades que, solo podrían ser garantizadas por el Estado siempre que, de manera radical se establecieran los medios políticos y administrativos para atenderlas.

El crecimiento del modo de producción capitalista a finales del siglo XIX, implicó una alteración en todos los aspectos de la vida social; la amplia expansión del principio de mercado, evidenciable en la concentración de capital industrial, comercial y financiero, exigía unas prácticas de clase que a su vez eran traducidas en políticas de clase, donde a la escena política intervenida hasta ese momento por las organizaciones burguesas y partidos de la oligarquía, se sumaron otros actores, como los sindicatos y los obreros.

En estas condiciones, la distinción Estado y sociedad civil sufriría un proceso de transformación gradual que tuvo su origen en las sucesivas dislocaciones de su línea de demarcación y que acabó por superar totalmente la distinción, todo ello con implicaciones decisivas en el campo jurídico que continúan repercutiendo en la actualidad. (De Sousa, 2000, p.166).

1.2 El lugar del derecho estatal en la faceta neoliberal

Es preciso indicar que surge la pregunta por el lugar del derecho estatal en el marco del neoliberalismo, con ocasión de las transformaciones globales que mediante la priorización del mercado pretenden la flexibilización de la facultad de regulación mediante el derecho, que por larga tradición se había reconocido como una función única y exclusiva del estado soberano.

Para Arnaud (2000) la concepción moderna del estado-nación, donde dictar el derecho era uno de los atributos de la soberanía estatal, y el modo de regulación social por excelencia, se ve disminuida en la medida que la soberanía se encuentra en tela de juicio, no porque se prescindiera de una regulación mediante el derecho, sino, porque se percibe una transformación de la soberanía, a una organización política global, caracterizable por

“la pérdida de autoridad exclusiva de los Estados, para reconocer la soberanía; transferencia de la autoridad meta-política a actores institucionales no estatales; final del monopolio del Estado sobre la coerción legítima; y desterritorialización de las reivindicaciones de autoridad por parte de los Estados” (Thomson, 1995, p.214).

La faceta neoliberal del estado, implementó una racionalidad jurídico-normativa que contempló en el proceso de producción del derecho, la intervención de actores externos al ente soberano y legítimo; sin embargo, no puede dejarse de lado, como lo expone Harvey en 2005, que dentro de los puntos que se consideran esenciales en la teoría neoliberal para la garantía de las libertades individuales, se encuentra el imperio de la ley, acompañado también del favorecimiento a los derechos de la propiedad privada individual, y las instituciones de libre mercado y libre comercio.

Así entonces, los “sectores económicos anteriormente dirigidos o regulados por el Estado deben ser traspasados a la esfera privada y desregulados (liberados de toda forma de interferencia estatal). La competencia entre los individuos, las empresas, y entre entidades territoriales (ciudades, regiones, naciones, y agrupamientos regionales) es considerada una virtud esencial” (Harvey, 2005, p.72)

En este sentido la función reguladora del estado pasa de controlar no solo la conducta social, sino que se transforma para proteger los intereses del mercado, produciendo marcos normativos que garantizan la satisfacción de ciertos intereses específicos, llegando incluso, a asumir los riesgos para que el sector privado obtenga los beneficios, resultado un cambio de un gobierno, que consistía en el poder del estado per se, a la gobernanza, que ha fortalecido las alianzas público-privadas.

1.2.1 El derecho estatal relevado, suplido y suplantado

Reconociendo que el estado mantiene su rol de productor del derecho, se ha indicado que, a través de grados de intervención se busca disminuir su supremacía, ampliamente distinguida en la época de la modernidad, mediante un “relevo” como lo indica Arnaud (2000) en tres momentos: el derecho estatal relevado, el derecho estatal suplido, y el derecho estatal suplantando.

En este sentido, el derecho estatal encuentra relevos hacia arriba y hacia abajo, con relación a su ejercicio tradicional, como sucede con los acuerdos regionales; se entiende como relevos hacia arriba una transnacionalización de la regulación jurídica del estado-nación, donde se puede establecer que los cambios en el derecho estatal de un país dado, han sido influenciados por presiones internacionales formales o no, o por actores transnacionales (De Sousa, 1998).

Así mismo el derecho estatal también lo relevan, quienes están por debajo de él, mediante la producción jurídica hacia poderes económicos privados, que lo hacen mediante negociación, mediación, o conciliación, como sucede en las relaciones que se establecen entre derecho y la política pública, donde el estado “a la vez que conserva el dominio del procedimiento, delega, en cierta medida la posibilidad de decir el derecho en un mayor número de personas entre las cuales surge un conflicto y con un margen de libertad mayor”(Arnaud, 2000, p.169), lo cual es atractivo por cuanto si bien el estado libra la posibilidad de que otros intervengan en la producción de la norma acorde a sus intereses, no se despoja de la facultad de coacción para exigir el cumplimiento, asumiendo así los riesgos.

La suplencia del derecho estatal, se circunscribe a la administración y regulación de temas que asumen un carácter internacional que en unos casos supera a los estados y en otros los atraviesa, sin que tengan control sobre ellos para oponerse o actuar eficazmente, se encuentran temas comunes como: el clima, medio ambiente, comercio, seguridad mundial, competitividad y renovación de las ciudades, entre otros.

Como si se tratara de una disputa por la prevalencia de un régimen normativo, el derecho estatal suplantado pone de manifiesto la práctica de un derecho internacional, que se incorpora al ordenamiento jurídico mediante ratificación del Congreso, por lo tanto, se

reconoce la prevalencia de ese derecho, como es el caso de los tratados y convenios internacionales.

La producción de la norma, no es un proceso nuevo, pero la forma cómo se produce en la actualidad con el desplazamiento de la facultad del estado hacia otros agentes, muestra la fragmentación de la soberanía del estado, en tanto ya no es la autoridad que regula todos los aspectos dentro de su territorio.

De otro lado, la norma jurídica también se flexibiliza con la intención de cumplir determinados objetivos, así es posible entenderlo a partir del análisis realizado en el estudio acerca de la Dinámica de la relación entre derecho y territorio, en el cual Uribe (2010), expone como a través del Decreto 1958 de 2006 expedido por el Municipio de Medellín, a través del cual se adoptó el Plan Parcial de Mejoramiento Integral del Barrio Moravia, con la intención de desarrollar un proceso de regularización integral para un asentamiento de origen informal, se flexibiliza la norma, estableciendo requisitos que se acoplen a la realidad y que puedan ser cumplidos para los trámites de reconocimiento de edificaciones construidas sin el respectivo permiso, lo cual cuestionó, en relación con las áreas de vivienda de interés social unipersonales, donde se señaló que a partir de 35 m² podrían ser reconocidas, sin embargo, concibe que áreas como estas no cumplen por ejemplo, con las determinantes internacionales para una vivienda digna.

1.2.2 Producción jurídica contemporánea, “postmoderna”

En la medida en que se trasciende la concepción moderna del estado y del derecho, y la forma tradicional de producción de este último, se conciben nuevas formas de producción jurídica, que han exigido al estado una transformación, en estrategia, que como lo plantea Arnaud (2000), su función en la actualidad parece ser la de definir las reglas de juego de los actores económicos acompañado de la armonización de sus comportamientos, convirtiéndose así, en un regulador.

Presentándose un cuestionamiento respecto al gobierno, que se ha definido tradicionalmente como la facultad de ejercer el poder legítimo que se le ha reconocido al estado a través de la soberanía, por lo que, si esta se encuentra actualmente en tela de juicio, conviene al estado establecer una estrategia que le permita el sostenimiento de la

governabilidad en el territorio, para lo cual algunos autores referencian la “governancia” como la que

“Se lleva a cabo, en la mayoría de los casos, a través de las políticas públicas, que aparecen entonces como estrategias destinadas a preservar la identidad de una comunidad contra agresiones exteriores. Estas políticas pueden ser locales, nacionales, regionales. Pueden ser también globales si la comunidad que haya de preservar es la del planeta” (Arnaud, 2000, p.192-193)

Sin embargo, en estudios posteriores a 2010, se plantean análisis como el presentado por Vásquez en 2013, donde se propone que, en el marco genérico de la gobernanza, existe un antecedente en las redes de políticas públicas, que se originan como un resultado de las metas y estrategias de diversos actores, que aplicado a la producción jurídica implica la presencia de actores distintos a los gobiernos, quienes van a enmarcar su acción a través de coaliciones, y donde resulta de gran interés la pregunta por quienes toman las decisiones o inciden en ellas, así como quienes establecen lo que se va a decidir mediante la norma jurídica, precisando el papel que desempeñan los diversos actores y revelando la diferencia entre participar y decidir.

No obstante, en la práctica del estado neoliberal han crecido y proliferado los movimientos de base y las organizaciones no gubernamentales-ONG-, mediante el ejercicio de una oposición movilizadora separada del aparato estatal, concebida como una fuerza de la política opositora y de la transformación social, y que se ha denominado la sociedad civil (Harvey, 2005).

El regreso de la sociedad civil exige al estado manifestarse frente a temas que son su competencia regular, pero que olvida por su enfoque en gestionar una economía y las relaciones que surgen de esta; a la vez que le reclama la reivindicación de una participación en la elaboración de la regulación social y hasta en la construcción de las normas jurídicas y producción del derecho, pero en caso de no encontrar su garantía la busca de otra manera y es “así como los movimientos ciudadanos adquieren relevancia en todas partes”, (Arnaud, 2000, pág.194), llegando incluso asociarse, como es el caso de las ONG.

1.3 Derecho, planeación y producción jurídica urbana

Este acápite es un esfuerzo por traer el derecho a la reflexión sobre la cuestión urbana, el territorio, y especialmente a la ciudad como el lugar “donde se manifiestan todas las contradicciones no como producto de una forma racional sino como producto del contenido práctico y social, y, más específicamente, del contenido capitalista” (Rincón, 2009, pág.219), claro está, no sin antes describir cuál ha sido la evolución del derecho urbanístico en el ordenamiento jurídico colombiano.

Así entonces, por derecho “se suele entender un conjunto de reglas positivas que el Estado establece y controla” (Arnaud, 2000, p.165), concebido también como el “derecho impuesto”, con la finalidad de que se regule jurídicamente la conducta del hombre en sociedad, (Correa, 2011); sin embargo, un asunto diferente será el cuestionamiento acerca del poder *-privado económico-* al que se le ha reconocido la facultad para la producción jurídica, que en tiempos modernos era un atributo exclusivo de la soberanía estatal.

En tal sentido conviene traer a colación una definición del derecho urbanístico, aplicada en el campo español, donde ha sido definido como “el conjunto de normas reguladoras de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación” (Parada, 2000, pág.320); si bien esta acepción es acertada, es necesario desplazarnos al escenario colombiano donde con ocasión de la expedición de la Ley 9ª de 1989 se consolidó un área del derecho, denominada derecho urbanístico, la cual como lo destaca Arbouin en 2019, se ha presentado de diferentes formas, en unos casos como un conjunto de relaciones público-privadas, en otras como parte integrante del derecho público, también como una especialidad del derecho administrativo, e incluso como una nueva disciplina jurídica, por lo que el referido autor consideró necesario reflexionar sobre la naturaleza, objetivos, principios y aplicación de este derecho, construyendo una definición que compartimos y apoyamos en el presente trabajo, en tal sentido se define

“El derecho urbanístico como aquella disciplina, parte del *derecho administrativo*, que se encarga del estudio de las normas, principios y demás fenómenos jurídicos relativos al *urbanismo* y al *desarrollo territorial*, tanto en su parte sustancial como procedimental y que establece los principios y fundamentos jurídicos con base en los cuales debe

guiarse la actuación de la administración y de los particulares en esta materia y expedirse, aplicarse e interpretarse la *legislación urbanística*” (Arbouin, 2019, pág.10)³.

1.3.1 De las leyes de indias y otras de contenido urbanístico

Para comenzar hay que tener en cuenta que la corona española haciendo uso de las capitulaciones, que para el siglo XV eran entendidas como un “tipo de contrato firmado entre los monarcas y ciertos particulares para emprender determinadas acciones” (Larousse, 2011, pág.199), contrató el descubrimiento, la conquista, o la población de los territorios.

Siguiendo a Muro (1989), en las *Capitulaciones Indianas* una de las partes contratantes era el monarca hispano, propietario de las nuevas tierras y la otra, una o varias personas o instituciones privadas; sin embargo, y aunque los antecedentes de las capitulaciones son eminentemente hispanos, la institución jurídica es aplicada bajo los mismos alcances al implementarse en el Nuevo Mundo; en este sentido las capitulaciones podían ser

“de *descubrimiento*, cuyo fin principal es hallar algún territorio nada o poco conocido; de *conquista*, donde la licencia regia es para ocupar pacíficamente o no un territorio previamente hallado, y de *población* donde el asiento autorizado por la Corona consiste en la fundación y subsiguiente población de ciertos territorios previamente descubiertos” (pág.147).

Seguidamente, el mismo autor señala que el 17 de abril de 1492 en la Villa de Santa Fé de la Vega de Granada, se suscribieron las *Capitulaciones de Santa Fé*, donde los monarcas conceden a Cristóbal Colon como atributo de su soberanía, la realización del descubrimiento de las islas y tierra firme en el mar océano, no obstante, estas capitulaciones fueron refrendadas el 30 de abril del mismo año, a través de una carta merced real, (título considerado más valioso que el anterior).

³ Una definición temprana que estableció el mismo autor en 2012, definía al derecho urbanístico como “el conjunto de normas de derecho administrativo que regulan los procedimientos e instrumentos legales necesarios para el desarrollo físico de los municipios y distritos, encaminados al correcto y eficaz ejercicio de la función pública del urbanismo, a la ejecución de instrumentos de gestión y al cumplimiento de los principios rectores del desarrollo territorial”. Observándose que, en la construida en 2018, extiende los efectos regulatorios del derecho urbanístico a las actuaciones de los particulares (Arbouin, 2012, pág.20).

“Como estas capitulaciones de descubrimiento, el capitulante volvía a solicitar al monarca, otra licencia para la ocupación y población del territorio, autorización en la que el jefe recibía el título de *adelantado*, en cuanto aquella nueva tierra se consideraba como tierra *frontera*. Con ese título recibían los de *gobernador*, *capitán general* y de *justicia mayor*, reuniendo así toda la máxima autoridad” (Muro, 1989, pág.149).

En relación con lo anterior se desprende el inicio de la conformación del sistema urbano, y la fundación de ciudades, que algunos autores reconocen como “un deber del conquistador y una potestad pública más que como una consecuencia del dominio privado de la asignación de tierras” (Gómez, 2003, pág.9).

Las capitulaciones se constituyen como un antecedente referente a la forma en la cual se generó la ordenación inicial del territorio en el Nuevo Mundo, probablemente, como una planeación desregulada en la medida en que esta era definida por el titular de la autorización de población otorgada por la Corona.

A partir del 13 de julio de 1573, se compila a través de las *Ordenanzas de descubrimientos, nuevas poblaciones y pacificaciones* firmadas por Felipe II, la legislación anterior y vigente relacionada con estos temas; las de pacificaciones remplazaron las normas relativas a las capitulaciones de conquista.

“En las *nuevas poblaciones* se determina minuciosamente las circunstancias que han de ocurrir para escoger el territorio a poblar -clima propicio, gente (sanos y de edad) animales, vegetales-, etcétera y tras ello las varias maneras de fundar las poblaciones- por adelantado corregidor, alcalde mayor, colonia (castellana o indiana) o cierto número de vecinos; la urbanización del sitio, plazas (mayor y menores), calles (principales y aledañas), término municipal, ejido, dehesa, propios, edificios públicos (civiles y eclesiásticos), categoría política -ciudad, villa o pueblo- y el gobierno local o ayuntamiento” (Muro, 1989, pág.151).

Estas ordenanzas son concebidas como un estatuto orgánico que regule la fundación y el desarrollo de los centros poblados, y el cual puede referirse como el comienzo de la planeación y el derecho urbanístico aplicable en Colombia. (Morcillo, 2002).

La ordenación de las ciudades se lograría a través de un sistema que se conocería “como cuadrícula, conformado por una plaza central de la cual partían las calles, generando nuevas manzanas de la misma forma geométrica de la plaza central, y repitiéndose así en la medida que iba creciendo en las ciudades” (Arbouin, 2012, pág.22), forma bajo la cual se consolidaron la mayor parte de los municipios y distritos en Colombia.

Superada la época de la colonia, y derogada la legislación española, las normas urbanísticas señaladas en las ordenanzas pierden su vigencia, y tiene lugar para la época de la República las disposiciones establecidas en la Ley 57 de 1887 por la cual se adopta el Código Civil, proveniente del proyecto de don Andrés Bello- Código Civil Chileno-; si bien este compendio normativo regula temas relacionados con personas, bienes, obligaciones y sucesiones, se observa que con la finalidad de limitar el derecho real de dominio de los titulares sobre bienes inmuebles, se generaron normas específicas de contenido urbanístico, las cuales se han agrupado como lo presenta Arbouin (2012) en 3 categorías a saber, 1) las encaminadas a la protección del espacio público, 2) la referida a las servidumbres prediales, como aquella limitación al dominio que le exige al titular del predio respetar la realización de determinados actos permitidos al beneficiado con la misma, como el derecho de paso o servidumbre de tránsito, y 3) referente a las acciones, esto es, el derecho del Estado o un particular a reclamar la protección de los derechos a través de la autoridad judicial o administrativa facultada para dirimir los conflictos en dicha área, de manera que estas disposiciones no estaban encaminadas al desarrollo urbano o de la ciudad.

Simultáneamente en la vigencia del Código Civil (que de hecho aún lo está), se dio durante un período de aproximadamente 11 años la expedición de algunas leyes que Maldonado (1999) a su criterio reconoce como las que incorporan a nuestro ordenamiento jurídico, el discurso y la preocupación por la apropiación de la *housing reforme* y el *city plannig* como ejes fundamentales que dieron origen en Estados Unidos al urbanismo moderno, entendiéndose por el primero la necesidad de generar programas de vivienda para la clase obrera, y el segundo como aquel que señala al “plan como el instrumento orientador de crecimiento urbano y como mecanismo de control de los usos del suelo en las zonas existentes y de expansión urbana” (1999, pág. 36).

Para 1918 se habían identificado algunas problemáticas en las viviendas de la clase obrera, las cuales eran consideradas por los médicos, ingenieros, y algunos políticos como higiénicamente lamentables, principalmente en la ciudad de Bogotá, por lo que,

“con plena claridad de las consecuencias que producía el problema de la vivienda en la clase obrera – y que había producido en otros países- el Estado inició su intervención creando la Ley 46 de 1918, por medio de la cual se invertía el 2% de los impuestos municipales en la construcción de la vivienda obrera, lo que permitiría aplicar ideas urbanísticas modernas en las ciudades colombianas que ya se encontraban encaminadas a la modernidad como ciudades industriales” (Díaz, 2007, pág.7).

Posteriormente en 1936 a través de la Ley 61 se modificó la ley proferida en 1918, en el sentido de ordenar a aquellos municipios que tuvieran un presupuesto de veinticinco mil a cincuenta mil pesos anuales, destinar el 3% para construcción de vivienda obrera; igualmente se genera la garantía de que la vivienda adquirida por un obrero no podía ser embargada, y solo podría ser transferida a su conyugue o sus hijos, y cuando el trabajador muriera sin haber terminado el pago de la vivienda, y su conyugue o descendientes no pudieran continuar con el pago, el derecho igualmente se radicaría en ellos.

De otro lado, el impuesto de valorización es creado a través de la Ley 25 del 08 de noviembre de 1921, como una contribución sobre las propiedades raíces que se beneficiaran con la ejecución de obras de interés público local.

Ahora, para la ejecución de obras de ornato, seguridad, construcción, saneamiento, entre otras acciones urbanísticas, se facultó a los municipios con una población igual o superior a los 25.000 habitantes, para decretar los motivos de utilidad pública o interés social y aplicar la expropiación, lo cual se reglamentó a través de la Ley 1ª de 1943; finalmente, mediante la Ley 88 de 1947 para el fomento del desarrollo urbano del municipio, se incorporó que estos debían indicar el área urbana y determinar la nomenclatura de sus vías, ya fueran calles o carreras, así mismo, dispuso que en aquellos municipios donde su población superara los diez mil habitantes se debían presentar para su aprobación los planos de las edificaciones que se pretendieran construir, lo que hoy conocemos como trámite de licencia urbanística, pero dentro de los aspectos más relevantes que reguló, se

encuentra la carga para aquellos municipios con un presupuesto superior a doscientos mil, de levantar un Plano Regulador que indicaría el futuro de la urbanización, en ese territorio.

Las legislaciones presentadas luego de las ordenanzas, evidencian normas de pueden tenerse como aquellas de contenido urbanístico porque pueden entenderse como “reglas que no obstante tener una naturaleza diferente” (Arbouin, 2012, pág.21) porque provienen por ejemplo de materia civil, de salubridad, o de la ordenación y desarrollo de los municipios, contemplan situaciones urbanísticas.

El *citty planning* fue promovido a partir de 1893 en Chicago por Daniel Hudson Burnham, y entendido por el presidente de la Sociedad de Mejoras Públicas de Medellín, Ricardo Olano, citado por González (2007)

“como una ciencia para guiar y anticipar el crecimiento de las ciudades con un plan previo, en el que se tenían en cuenta todos los factores, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población tanto desde el punto de vista físico como mental y moral. Era además una ciencia para formar constructores y administradores de ciudad” (pág.155).

Al respecto, a partir de los principios del *citty planning* motivados por Olano que se promovió el Plano de Medellín Futuro, adoptado por el Concejo de Medellín, en 1913.

1.3.2 Proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre reforma urbana, función pública de ordenación del territorio y ley de desarrollo territorial

En una amplia discusión para la consolidación de una norma urbanística en Colombia, se inicia en la década de 1960 la presentación de proyectos de ley de reforma urbana ante el Congreso por parte de sectores políticos de diversa tendencia, con el propósito de cambiar la realidad urbana que se consideraba por muchos como injusta, así lo expuso Valencia en 1989 cuando compartió la experiencia de proyectos frustrados ante el congreso, en algunos casos por considerarse de avanzada, de gran sentido comunista; otros autores como Pinilla en 2004 considera que estos proyectos no se aprobaron en esta corporación

pública por la oposición de los sectores conservadores respaldados por intereses privados como los promotores inmobiliarios y el gremio de la construcción.

Aunque los proyectos de ley presentados se consideraban diferentes, es de reconocer que, dentro de sus metas se encontraba “resolver los problemas de la ciudad mediante el control público de la tierra y la reglamentación de los centros urbanos” (Maldonado, 1999, pág.39).

Solo hasta el año 1989 en el gobierno de Virgilio Barco Vargas se da la sanción de la Ley 9ª de 1989, que se justificó como lo exponen Pinilla (2003) y Gaitán (2007) en la exigencia de instrumentos para hacer frente a situaciones de injusticia, la ausencia de vivienda adecuada en los sectores pobres y los asentamientos irregulares que reclamaban un régimen de propiedad sobre el suelo urbano.

“Los aspectos generales que regulo la Ley 9ª fueron de manera general los siguientes: estableció como contenido de los Planes Municipales de Desarrollo un plan y un reglamento de usos del suelo, y cesiones obligatorias gratuitas y normas urbanísticas específicas; un plan vial, uno de servicios públicos y uno de obras públicas, un programa de inversiones, la reserva de tierras urbanizables para atender la demanda de vivienda de interés social y para reubicar los asentamientos situados en riesgo natural; las afectaciones de obras públicas; la asignación de áreas urbanas de actividades, tratamientos y prioridades para el desarrollo y construcción de terrenos no urbanizados o no construidos, conservación histórica arquitectónica y ambiental, reserva para la protección ambiental, renovación, redesarrollo y rehabilitación de áreas construidas. Además, estableció un plan para la conformación, incorporación, regulación, y conservación de los inmuebles constitutivos de espacio público” (Maldonado, 1999, pág.42).

Sin duda esta norma se erigió como el punto de partida del derecho urbanístico de la República de Colombia, con la referencia a un sin número de instrumentos con la vocación de enfrentar el problema de la gestión urbana.

Otro destacado aporte a la naciente área del derecho, se produjo con la Constitución Política de 1991, mediante la cual se define en el *Título I: De los principios fundamentales, art 1.ª*, a Colombia como un estado social de derecho organizado en forma de república

unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

De esta manera la definición del estado social de derecho no solo referencia un momento histórico en la progresión del estado, sino que hace alusión, además, a un “sistema político y económico orientado hacia la realización de la justicia por medio de la libertad política y la igualdad económica, mediante la configuración democrática y pluralista del poder público” (Bastidas, 2009, pág.50); de igual manera es un tipo de estado en el que se destacan como elementos claves:

“una res publica, que ha roto el tipo de reino dinástico con un republicanismo democrático, una ley fundamental que legitima y limita el poder estatal, la Constitución creada normalmente por una asamblea constituyente que reclama una prioridad frente a otras leyes; una estructura basada en la división de poderes y un catálogo de derechos fundamentales” (pág. 50).

Ahora bien, en relación con los principios fundamentales, mediante la Sentencia T-406 de 1992 la Corte Constitucional de Colombia, expresó que “los principios consagran prescripciones jurídicas generales que suponen una delimitación política y axiológica reconocida, restringen el espacio de interpretación, lo cual hace de ellos normas de aplicación inmediata”, así mismo, caracterizo a los principios expresados en el artículo 1 de la Constitución, como aquellos que se refieren a la naturaleza política del Estado y las relaciones entre gobernantes y gobernados.

En consonancia, se delimito el alcance normativo de los principios en el sentido de que significan una definición en el presente, por lo tanto, los principios a partir de la constitución política de Colombia, representan en el ordenamiento jurídico, normas para el presente, el inicio de un nuevo orden; incluso, se dispuso en la citada sentencia que un “principio constitucional jamás puede ser desconocido en beneficio de otra norma legal o constitucional o de otro principio no expresamente señalado en la constitución, pero puede en ciertos casos, necesitar de otras normas constitucionales para poder fundamentar una decisión judicial”.

De esta manera los principios no se entienden como valores, o normas del deber ser, buscando algún día llegar a ellos, sino, que son de cumplimiento inmediato, son el presente.

En materia de urbanismo, se estableció en el artículo 311 de la Constitución Política que la competencia en materia de ordenamiento territorial se encontraba en cabeza del municipio como entidad fundamental de la división político administrativa, y por ende era quien debía gestionar la función pública del urbanismo mediante la intervención de los concejos municipales, a quienes se les atribuye la obligación de ordenar el desarrollo de su territorio y reglamentar los usos de suelo; así mismo, se puede afirmar que con esta carta magna surge un nuevo régimen constitucional en relación con el derecho de propiedad, donde se redefine el contenido del mismo a partir del nuevo planteamiento de la función ecológica de la propiedad.

Aunado a lo anterior cabe indicar que para el momento de adopción de esta constitución⁴, Colombia producía de manera directa las regulaciones propias de un estado neoliberal, con tendencia a la apertura económica, la privatización de algunos servicios y el impulso del libre mercado, así como el posicionamiento de las políticas de mercado del suelo.

No obstante, en el año 1995 bajo el gobierno de Ernesto Samper Pizano, quien había sido el ponente en el Congreso de la Ley 9ª de 1989, se impulsó la política de “Ciudades y ciudadanía. La política urbana del salto social”, la cual se fundamenta mediante Documento CONPES 2808 del 20 de septiembre de 1995, como la “forma de actuación, criterios y directrices que guiarán y permitirán la coherencia de las acciones gubernamentales con el fin de alcanzar objetivos urbanos de interés común para la nación y las entidades territoriales”, en tal sentido se establece como base para el desarrollo de la misma, la ciudad y el territorio por cuanto son dentro del sistema productivo un componente esencial, y la evolución de ambos se relaciona con el desarrollo económico.

⁴ Solo para citar, y mostrar el interés en el desarrollo de algunas de las disposiciones de la Carta de 1991, hay que destacar que aún en vigencia de la Ley 9ª de 1989, se profirieron las Leyes 3 de 1991, 99 de 1993, 128 de 1994, 142 de 1994 y 152 de 1994, mediante las cuales se pretendía la regulación de la vivienda, medio ambiente, Áreas Metropolitanas, servicios públicos domiciliarios y se emitió la ley orgánica del plan de desarrollo, en su orden.

Así entonces se proyectaba a la ciudad como el sustrato espacial para la proliferación y desarrollo de políticas económicas y de mercado, lo que generó la necesidad de una ley que se inspiraría en el principio de la referida política: “tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea necesario (...) y estaría dirigida a redefinir el derecho de propiedad y a configurar una nueva manera de hacer planeación y gestión urbana” (Pinilla, 2003, pág.254), así entonces se profiere la Ley 388 de 1997 conocida como la ley de desarrollo territorial en la cual, se define que la ordenación del territorio constituye en su conjunto una función pública.

1.3.2.1 Sistema urbanístico y principios del derecho urbanístico colombiano

De acuerdo con Maldonado (2006), un sistema urbanístico se define básicamente por las relaciones y competencias entre niveles de gobierno, a partir de la organización territorial, esto es, la organización político administrativa del país; el alcance y tipo de actuación del estado en relación con los procesos vinculados al territorio; en el régimen de propiedad del suelo, en el cual se definen las responsabilidades, atribuciones y/o derechos de los privados ya sean estos, propietarios, promotores, urbanizadores, entre otros, así como en las reglas que definen la forma de financiamiento de los procesos urbanos; y finalmente los instrumentos de planeación y la consecuente estrategia y mecanismo de gestión.

Como vimos previamente, Colombia esta organizada en forma de república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, dentro de las cuales se destacan, los departamentos, los municipios, y los distritos territoriales indígenas, entre otros; de esta manera a las entidades territoriales las caracteriza además su autonomía.

De conformidad con el artículo 311 de la Constitución, el municipio como entidad fundamental de la división político administrativa le corresponde la prestación de los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la constitución y la ley.

Adicionalmente, en el artículo 313 se asigna dentro de las competencias de los municipios la reglamentación de los usos del suelo, y dentro de los límites que fija la ley vigilar y

controlar las actividades relacionadas como la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda; esta función si bien es cumplida por las corporaciones de elección popular, como lo es el concejo, dicha atribución no se ejerce de manera discrecional, es decir bajos los criterios de esta corporación, sino que se ejerce en el marco de las disposiciones determinadas por la constitución y la ley.

Como lo expone Granda (2010) a partir de la norma de normas (constitución), las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997, se desprenden los principios orientadores de la intervención del territorio:

1. La función social y ecológica de la propiedad
2. La prevalencia del interés general sobre el particular
3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios
4. La función pública del urbanismo
5. Participación democrática
6. Autonomía territorial

La propiedad privada si bien no es una creación o reconocimiento de la Constitución Política de 1991, se le atribuye gran incidencia en el desarrollo de la planeación urbana, porque ha potenciado la ordenación del territorio, al ser una figura jurídica que, amparada en los principios de la primacía del interés general sobre el particular, la solidaridad, la participación y el reparto equitativo de cargas y beneficios, está dirigida al bienestar general y la prosperidad de la nación, (Vásquez, 2012).

Aunque la propiedad en el área del derecho civil, esto es en las relaciones entre particulares, se garantiza como un derecho, en el campo del derecho público (al que pertenecen las normas ambientales y de desarrollo territorial), es concebido como una función social de la cual se desprenden obligaciones (Maldonado, 2006 y Granda, 2010).

“La función social y ecológica de la propiedad puede verse cumplida por medio de las acciones dirigidas a garantizar la vivienda digna, también cuando desarrollando su función social permite de forma paralela el uso, manejo, conservación adecuada de los recursos naturales o manteniendo dichos recursos umbrales límites; y en el campo privado, se contempla como derecho ejercitable en el contexto de las relaciones civiles,

mientras que en el campo del derecho público, se configura como obligación, pues si bien el propietario recibe la garantía de disfrutar las atribuciones y derechos que involucra, debe asumir el cumplimiento de ciertas cargas que contribuyen a la definición del régimen urbanístico, y con él al desarrollo de la función pública del ordenamiento territorial” (Vásquez, 2012, pág.39). *Cursiva por fuera del texto original.*

Prevalencia del interés general sobre el particular. Este es un principio en el que, si bien se constituye el sistema urbanístico a partir de la Ley 388 de 1997, desde la constitución de 1886 se había consignado, con la finalidad de que el estado limitara la concepción absolutista del derecho de propiedad, que era como se tenía desde el artículo 669 del Código Civil, reservándose la potestad de limitar los atributos de este derecho cuando estimaba que existía un interés considerado superior; a partir de este principio se limita el derecho a la propiedad, pero además se manifiesta que el derecho a construir se encuentra regulado, y que el ordenamiento urbano obedece a la facultad y obligación del Estado en los procesos de planeación y ordenamiento de las ciudades de asignar usos del suelo, y determinar los lineamientos para ejercer y disponer del derecho de propiedad. (Granda, 2010).

De otro lado, a partir de este principio surge la obligación de planear y ordenar el territorio por parte de las entidades territoriales, y también la justificación para aplicar la expropiación por vía judicial y administrativa.

La distribución equitativa de las cargas y beneficios. A partir de la disposición legal contenida en el artículo 38 de la Ley 388 de 1997, este principio esta en consonancia con el principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, los POT, por lo que las normas urbanísticas en las cuales se desarrollen deberán establecer mecanismos para el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre quienes se verán afectados; para tal fin dispone mecanismos como las unidades de actuación urbanística -UAU-, la compensación y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo.

No obstante, este un principio que a partir de la dimensión técnica permite articular fuentes de financiación para el desarrollo territorial; por lo que desde este principio surge la “imposición de obligaciones urbanísticas a los propietarios del suelo como parte de las

cargas asignadas directamente desde el Plan de Ordenamiento Territorial y las normas complementarias” (Granda, 2010, pág. 41).

“Si partimos de que los propietarios de suelo no tienen el derecho a edificar por el solo hecho de ser propietarios, sino que la prerrogativa o potestad para hacerlo está determinada por decisiones públicas de ordenamiento territorial, encontraremos que, a la hora de definir las obligaciones imputables a estos mismos agentes, buena parte de las dificultades se desvanecen, pues, como sujetos de facultades otorgadas, son objeto de un estricto régimen de cumplimiento de deberes” (Pinilla, 2003).

La función pública del urbanismo. En consonancia con Granda(2010), en el ordenamiento jurídico colombiano se designa a la actuación urbana la categoría de función pública, y de esta manera, la exigencia de su agendamiento en el orden nacional, regional y local, y se delimita a partir de las directrices normativas la actuación del estado; no obstante, el mismo autor plantea que a partir de este principio “el proceso de planeación, ordenamiento y gestión del territorio municipal es potestativo de las entidades públicas y no puede responder a las expectativas particulares de algunos ciudadanos o grupos de interés” (Granda, 2010, pág. 42), respecto a lo cual se plantea que con ocasión de la planeación estratégica y la gobernanza, esta función pública se ve afectada en ocasiones por las estrategias de mercado de la ciudad que se vienen imponiendo a nivel global.

Si embargo, como lo consideran Vásquez & Vásquez en 2015, la función pública del urbanismo

“exige un trabajo interdisciplinar dado que el objeto principal de la reglamentación es la clasificación del suelo y la definición de sus usos. No obstante, no es esta su única labor, pues junto a las anteriores debe garantizar otra serie de materias como a vivienda digna, la función social y ecológica de la propiedad privada, el ambiente sano, la gestión del riesgo, y la infraestructura, en las que confluyen derechos individuales, sociales,

económicos y colectivos. Para la reglamentación de estas materias en aras de realizar el ordenamiento territorial el orden jurídico dispone el POT⁵ (pág. 150).

La participación democrática. A partir de la Sentencia C-1338 de 2000 la Corte constitucional de Colombia, expresó que “la participación ciudadana es un principio fundamental que ilumina todo el actuar social y colectivo en el Estado Social de derecho, y que persigue un incremento histórico cuantitativo y cualitativo de las oportunidades de los ciudadanos de tomar parte en los asuntos que comprometen los intereses generales”.

Con la actual constitución, la participación además de reconocerse como principio, derecho y deber, es catalogado a partir de sus características como “un eje transversal de planificación estratégica del desarrollo, instrumento potencial de la autonomía administrativa y componente legitimador de gobernabilidad” (Vásquez, 2015, pág.141).

Autonomía territorial. Es un principio que se articula a la descentralización, en la medida que implica en cuestiones de ordenación del territorio que, los municipios disponen de autonomía, sin embargo es responsabilidad del municipio por ejemplo, acoger las determinantes normativas de superior jerarquía, como las que se definen a través de la Ley 99 de 1993 “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”.

No obstante, esta autonomía territorial en materia de ordenación del territorio se hace evidente en el ejercicio de producción normativa dirigida a la “generación de una serie de acciones destinadas a la ocupación racionalizada, la prevención del territorio y degradación del suelo urbano, rural, suburbano y de expansión urbana, como base para el mejoramiento de las condiciones de la calidad de vida de la población” (Granda, 2010, pág. 43).

Esta presentación evidencia el recorrido normativo en la consolidación de una legislación urbanística para Colombia, que al igual que otras áreas reguladas por esta disciplina se ha

⁵ Plan de Ordenamiento Territorial, definido en el artículo 9 de la Ley 388 de 1997.

visto impactada e influenciada por las políticas del neoliberalismo, que como se dejó sentado, generó una transformación en el estado y el derecho.

1.3.3 Gobernanza, política pública y producción jurídica urbana

Como hemos visto con anterioridad, con la racionalidad neoliberal el Estado se transmutó para poder lograr el desarrollo económico anhelado bajo esta teoría política; el cuestionamiento que se hizo a su soberanía y a partir de la cual se transfiguró la producción jurídica, también se acompañó de la pregunta por su capacidad de gestión para los procesos socioeconómicos dependientes y los nuevos objetivos. A este respecto a partir de los años 80 en el ámbito público y académico se expuso en América Latina un ocaso de la planificación centralizada, normativa, racionalista y de largo plazo (como en la que se fundamentó la planificación del desarrollo económico y social), bajo la cual se habían regido los estados para la gestión pública, la misma que se había caracterizado porque los procesos y prácticas socio-económicas eran desarrolladas y controladas por el Estado, desde arriba hacia abajo.

Aquella crisis de la planificación se acuñó en cierta medida a un problema de gobernabilidad⁶, por cuestiones de eficacia y legitimidad, ya que no había sido posible “enfrentar los más graves problemas sociales y económicos que aquejaban a muchos de los países que habían intentado implementar procesos de planificación” (De Mattos, 2015, pág.134), lo que derivó en el planteamiento de una nueva modalidad de gestión pública y gestión urbana.

La gobernanza se posesiona como la mejor alternativa para la gestión pública, por la interferencia en la dinámica socioeconómica de distintos actores, y permitir la interacción entre aquellos de origen público y privado; alternativa que se presentó por organismos internacionales como el Banco Mundial como una expresión de buen gobierno⁷, así mismo,

⁶ Como lo plantea Tomassini (citado en Rincón, 2001) “la gobernabilidad se refiere a la capacidad de la autoridad para canalizar los intereses de la sociedad civil a la interacción que se da entre ambos para alcanzar el desarrollo económico”.

⁷ Para lo cual esta entidad de origen internacional estableció, incluso, un conjunto de componentes que evaluados permitían inferir un buen gobierno o no, aquellos componentes según lo indica De Mattos (2015) son: voz y rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de violencia; efectividad gubernamental; calidad regulatoria; estado de derecho y control de la corrupción.

se sitúa a la planificación estratégica como la mejor forma para guiar, regir y articular las decisiones y acciones de aquellos actores públicos, privados, sociales, administraciones, y empresas, lo que reafirma como lo expuso De Mattos (2015) que las dos caras de una misma moneda, son la gobernanza y la planeación estratégica y, que este nuevo enfoque de la planeación supone un estado descentralizado con “una ascendente participación de las administraciones y actores locales” (pág.162), invirtiendo la escala desde la cual se impulsa el crecimiento económico, planteándose que debía ser desde abajo hacia arriba, y no, desde arriba hacia abajo.

Ahora, sin duda el enfoque de esta planificación estratégica se sitúa en las estrategias de política urbana, en tanto que los primeros enfoques de la gobernanza urbana estarían dirigidos a enfrentar los problemas urbanos y metropolitanos; así mismo la organización para la Cooperación de Desarrollo Económico (OCDE) como lo consideró De Mattos (2015) hizo públicas algunas precisiones al respecto, en las que deja ver las relaciones entre gobernanza, regeneración urbana, planificación estratégica y marketing urbano; análisis estrechamente ligado al neoliberalismo que además imponer una nueva forma de gestión pública, constituyo como su dogma, la competitividad, donde “el asunto no es que hacer, sino como construir ciudades competitivas y sistemas urbanos de gobernanza” (Betancur, 2009, pág.111), circunscribiendo el ejercicio de la planeación de cada espacio geográfico a la creación de estrategias para cautivar la inversión privada y la promoción del mercado.

Desde el enfoque estratégico de la planeación, los instrumentos de planificación “ya no tienen que ser pensados y diseñados desde la racionalidad de un solo actor el gobernante, sino que tiene en cuenta a los demás actores y el juego de fuerzas -alianzas y contradicciones-” (Rincón, 2001, pág.109), con preferencia hacia quienes tienen la capacidad de incidir en la toma de decisiones acorde a su nivel en el estado y la sociedad.

Siguiendo a Vásquez en 2013, si bien el enfoque de la gobernanza urbana está dirigido a la transformación del estado y de los gobiernos locales, la cual puede ser concebida como un fenómeno, también hay que considerar que la presencia de actores diferentes al gobierno en la política pública urbana, entre los que se destaca la primacía del sector privado económico; el papel de los empresarios; el rol de los rentistas y del sector inmobiliario, los tipos de regímenes urbanos (entendidos como los arreglos entre actores

gubernamentales y no gubernamentales), demarcan un sistema de toma de decisiones y de agenciamiento de la norma urbana, a partir de la incidencia del actor o agente que intervenga.

“En general los ciudadanos son simplemente *actores* que se mueven en la ciudad, aunque algunas veces puedan también influir en el modelo de la misma: a través de su participación en los movimientos vecinales, de la presión periodística o política en la demanda de servicios” (Capel, 2002, pág. 20)

De otro lado, existen también aquellos que se consideran los *agentes urbanos*, quienes construyen realmente la ciudad según Capel (2002) y determinan su morfología, en cuyo grupo hay que distinguir los públicos y los privados, a quienes se va a diferenciar por el objetivo que buscan, los últimos que pueden ser los propietarios del suelo, promotores inmobiliarios, dueños de medios de producción, empresas de construcción estarán en pro de su propio beneficio económico, mientras que los primeros, en cuyo marco actúa el estado a través de sus diferentes niveles, ya sea el gobierno central, municipal o regional, está en por intereses como preservación de valores ambientales, la calidad de vida, y el bienestar social, entre otros.

Por lo tanto, es ahí dónde surge la incidencia del desplazamiento de la facultad de regulación del estado por el derecho, donde la producción jurídica relativa a los usos del suelo y desarrollo territorial de la ciudad, se impone a través de los intereses de agentes reguladores, que tienen la capacidad de configurar en el territorio de manera legítima, la plataforma para la mercantilización del suelo.

“De esta forma el ideario y los discursos urbanísticos, producidos en contextos económicos y políticos particulares, adquieren positividad a través de la norma jurídica definiendo y nominando” (Rincón, 2009, pág.220), para lo cual, las administraciones urbanas como lo señala De Mattos (2015) han erigido desde sus componentes centrales, estrategias de regeneración y revitalización urbana, junto con la promoción de Grandes Proyectos Urbanos (GPU) y con esto aumentar la competitividad y atracción física y específica del lugar, así mismo la realización de grandes operaciones y negocios inmobiliarios.

Sin embargo, en ciudades como las latinoamericanas donde se han presentado procesos en los que la dinámica socio-espacial revela la autoconstrucción del espacio, por la ausencia de la satisfacción del derecho a la vivienda, por ejemplo, exigen formas de articulación e interacción entre el gobierno y los actores sociales.

De este modo el autor plantea, que el nacimiento de la legislación urbanística en Colombia, está acompañada paralelamente, de la transformación del estado y del derecho con ocasión de la incorporación del neoliberalismo como política económica dominante, donde es necesario, evidenciar que la regulación por el derecho ya no es una facultad exclusiva del estado y un gobierno, sino, de múltiples actores que establecen en relación con la ciudad, qué regular, dónde regularlo, quiénes se beneficiaran.

1.3.4 Territorio y derecho a la ciudad

En relación con el territorio este no debe ser dimensionado únicamente a partir de la visión reguladora que define que está permitido hacer y que no, el territorio también se configura a partir de la intervención de las personas que lo han apropiado para el desarrollo cotidiano de la vida, por esto, algunos asuntos de connotación jurídica como el acceso a la vivienda o al espacio público que se generan en las contiendas sociales por el territorio “hacen parte de las disputas históricas por la ciudad”, en este sentido el espacio social no puede ser considerado exclusivamente por la lógica de la mercancía, reduciéndolo a la forma de valor de cambio, por el contrario, el valor de uso representa la resistencia a esta lógica contemporánea de dominación global (Rincón, 2009, pág.220).

La visión clásica de la relación territorio-derecho- justicia en el Estado-Nación y en el Estado de derecho, plantea Uprimny (2016) que está asociada a la idea de Estado de Max Weber que concibe “El estado como un monopolio, un conjunto de instituciones que logran concentrar el ejercicio de la violencia en un territorio con dos características: ser eficaz y ser legítimo” (pág.16).

El Estado ejerce el poder de manera legítima en un territorio que es considerado jurídicamente homogéneo, igualmente, expone el autor una correspondencia entre orden jurídico y territorialidad, donde el derecho se piensa a partir del Estado Nación,

planteamiento clásico que revela como una nación que es la población, un gobierno integrado por un conjunto de instituciones, y un territorio, confluyen en el Estado.

Al respecto y a partir de la teoría jurídica de Hans Kelsen, el territorio es el ámbito material de validez del ordenamiento jurídico, por lo tanto, la relación territorios-derecho-justicia, que presenta Uprimny se sustenta a partir de la visión clásica que considera que, “Un orden jurídico tiene presencia, y por lo consiguiente, permite una correspondencia entre sistema jurídico, orden jurídico y territorialidad, y los derechos existen en los territorios del Estado-Nación” (Uprimny,2016, pág. 17).

De esta manera, existen derechos dentro de un territorio, más no se ha reconocido al territorio, como un derecho; sin embargo, la solicitud de reconocimiento de identidad, cultura y consulta previa, de las comunidades étnicas, revela un conflicto territorial, que ha conducido a los altos tribunales como la Corte Constitucional de Colombia, a reconocer a aquellos grupos colectivos el derecho al territorio, a partir de la conversión del derecho a la propiedad en un derecho colectivo de las comunidades étnicas, sustrato material en el que ellas ejercen su autonomía e identidad colectiva (Uprimny,2016).

“El territorio es el componente que permite el asentamiento de la población y el despliegue del ejercicio soberano, la aplicación de la ley y la particularización y el reconocimiento del Estado a nivel internacional. Como elemento del Estado implica una delimitación en la medida que es una porción de tierra con fronteras suficientemente conocidas para poder delimitar la unidad política constituida” (Vásquez, 2012, pág.42).

Reconociendo la incidencia del territorio como elemento del estado y principalmente como sustrato material en el cual tiene vigencia un ordenamiento jurídico, se destaca a partir del interés del presente trabajo, orientado a leer las implicaciones del derecho a la ciudad de los habitantes del barrio Moravia a partir de la renovación urbana, la necesidad de comprender el territorio a partir de una relación de este con el espacio y la sociedad, y en ese sentido,

“interpretar el territorio en su doble papel: como soporte material y básico del desarrollo social y como producción social derivada de la actividad humana que transforma ese

territorio que le sirve de base. El territorio no es más ese trozo de naturaleza con cualidades físicas, climáticas, ambientales, etc. o ese espacio físico con cualidades materiales, funcionales y formales, sino que se define desde los procesos y grupos sociales que lo han transformado e intervenido haciéndolo parte de su devenir. Esa relación entre sujeto transformador y objeto transformado no es unidireccional, ya que a la vez que el primero crea o modifica el territorio, éste último a su vez marca y deja huella sobre el sujeto, transformándolo” (CEHAP, 2000, pág.23).

El territorio cobra relevancia en la sociedad contemporánea a partir de la necesidad de desarrollar los intereses y las esfuerzos económicos globales sobre las ciudades, que como se expuso con antelación son objeto de una planificación estratégica, y la vez revela el desafío de hacer dialogar estos intereses con las lógicas de los grupos, las comunidades territoriales, los procesos sociales territorialmente organizados, y sus identidades (CEHAP, 2000).

Quienes han transformado el territorio, desarrollan así mismo la capacidad de intervenir con el propósito de incidir en las decisiones que están dirigidas a modificar o transformar el espacio que han producido, como lo dice Harvey (2005), en el neoliberalismo no debe sorprender que los principales medios de acción para la defensa de varios tipos de derechos se definan y articulen a través de grupos no dirigidos por la élite, y que por fuera del aparato estatal crece una oposición movilizadora a través de las organizaciones no gubernamentales y los movimientos de base popular que, bajo este estado neoliberal han crecido de forma destacada.

Es preciso entender la complejidad de la globalización y del estado neoliberal, de un lado como un fenómeno de gran apertura económica, que marca una tendencia hacia la urbanización acompañada de innovación y progreso, que paradójicamente está acompañado en opinión de Correa (2008) de consecuencias “que no puede pasarse por alto: desigualdad, concentración de la riqueza y la correlativa expansión de la pobreza, exclusión social, segregación espacial, degradación ambiental y división social”; de otro lado, la transformación de las funciones del estado, implica para los gobernantes la garantía de la vida digna en la ciudad y la efectividad del derecho a la ciudad.

El derecho a la ciudad se ha conceptualizado para algunos autores a partir de un nuevo entendimiento del ser humano que, en su ejercicio social y colectivo, encuentra en la ciudad, en lo urbano, el lugar de la vida, del progreso y de desarrollo, así mismo, se destaca como el objetivo esencial de la ciudad, la satisfacción de una función social, que a través de la sostenibilidad y la justicia social, garantice su usufructo colectivo, de esta forma, el derecho a la ciudad “ se manifiesta, a sí mismo, como una forma superior de derecho: al desarrollo de la individualidad en la socialidad, el hábitat y poblamiento de la ciudad, el derecho a participar y a apropiarse en términos diferentes a la propiedad privada”(Correa, 2008, pág.32).

Siguiendo a Granda (2010), “La vida urbana, como reino del uso frente al valor de cambio, propio de la ideología de consumo, es la perspectiva reivindicadora de derechos, tanto desde lo económico como desde lo cultural. En términos generales, la justificación del significado del derecho a la ciudad debe ser buscada en la legitimidad, que tiene el individuo para ejercer un derecho a exigir sobre la ciudad, percibida como operador de democracia social” (pág.61).

Es precisamente la comprensión de la transformación de la facultad reguladora del estado, en la regulación del ordenamiento territorial, a través de normas de renovación, la que permite interpretar el derecho a la ciudad como parte de la configuración de los otros derechos que se ejercen sobre el territorio, y así poder especificar si la ciudad garantiza un usufructo equitativo para todos en el marco de la búsqueda de una justicia social.

2. Renovación urbana: entre conceptos, denominaciones jurídicas e instrumentos

2.1 Diversas formas de renovar

Con el objetivo de ubicarnos claramente en el campo de estudio que nos ocupa, es indispensable comenzar por precisar los conceptos que contemplan la renovación urbana, destacando que, a través de diversos documentos consultados para la ejecución del presente trabajo, se encontró que hay pluralidad de términos con los que se definen los procesos de renovación de las ciudades, concluyendo incluso algunos autores que existe ambigüedad entre ellos.

En este mismo sentido, se evidenció que mediante la norma jurídica se legitiman e instauran acorde a los procesos territoriales pretendidos, determinadas definiciones jurídicas que también es oportuno compartir, máxime, cuando la normativa urbanística para la República de Colombia, como se explicó en el capítulo anterior es relativamente joven en relación con la de otros países, que como España, por ejemplo, cuentan con una ley de reforma urbana asociada a la rehabilitación, regeneración y renovación urbana.

Para la anterior gestión haremos referencia a las definiciones encontradas en diccionarios especializados como el denominado: “*Diccionario de Geografía Aplicada y Profesional*”, en la ley nacional, en la norma local, así como a las reflexiones que al respecto se han construido por la academia.

2.1.1 Rehabilitación, regeneración y revitalización urbana

El referido diccionario establece que la *Rehabilitación* es una medida de recuperación que se aplica a un lugar, barrio o región por presentar un deterioro notorio en sus elementos,

inscribiéndose así, en el marco de las políticas de tendencia progresiva, que persiguen salvaguardar la ciudad heredada; esta medida de recuperación se puede aplicar tanto en las unidades de uso individualmente consideradas, como las unidades de vivienda o de comercio, o a las partes comunes de los edificios.

Se considera, además, que existe *Rehabilitación Integral* cuando aunado al objetivo de lograr la correcta habitabilidad de un lugar o edificio, se favorece como lo indica López en 2015, “tanto la permanencia de la población residente como el mantenimiento de sus actividades tradicionales”.

De otro lado, se diferencia en esta acepción al concepto de rehabilitación de los de reestructuración y restauración, entendiéndose por el primero “las obras que se realizan en los edificios y que afectan a sus elementos básicos causando modificaciones en la estructura urbana”, por su lado *la restauración* “consiste en la restitución del edificio existente o parte de él a su estado original. Los materiales empleados deben adecuarse a los que presentaban los inmuebles antes de sufrir modificaciones” (López, 2015, pág. 531).

Por lo anterior, y siguiendo a López se expone que, en algunos casos, cuando en la rehabilitación son consideradas las dimensiones sociales y económicas, se asocia a los conceptos de regeneración y revitalización, que se definirán seguidamente.

Al respecto, la *regeneración urbana* es definida como una estrategia y un proceso de “carácter inclusivo e integrador, capaz de provocar iniciativas, proyectos y actuaciones, siendo un instrumento de gestión colectiva del territorio con capacidad para utilizar, como recursos propios, programas urbanos muy diferenciados, de cariz más social, económico o cultural” (López, 2015, pág. 525).

De tal manera que sus acciones comprenden además de la dimensión física, la socioeconómica y cultural, en procura del mejoramiento del ambiente urbano, con la finalidad de articular una actuación que integre diferentes agentes, dimensiones y recursos, por esto se acierta en que, bajo dicho contexto, la regeneración es un proceso de planeación estratégica, que asume y promueve relaciones entre personas, territorios y actividades.

Por lo que, en la definición de este diccionario se señala que hay ciertas condiciones que caracterizan un área revitalizada, a saber:

“1ª) Actividades, que sugieren vitalidad, energía, animación, acontecimiento en un determinado contexto urbano, lo que exige la presencia de personas y la sostenibilidad a nivel de lo que se produce y como se mantiene. Esa actividad corresponde a una vitalidad económica, social y cultural. 2a) Transacciones o intercambios a nivel económico (consumo, transacción de propiedades), social (relaciones, compromiso y participación) y cultural (networks, intercambios de información e ideas). 3a) Diversidad, que puede ser económica, social (ciudad favorecedora de la expresión de un individualismo creativo) y cultural (multi-identidades, ciudad tolerante)” (López, 2015, pág. 525).

2.1.2 Mejoramiento integral del tejido urbano y social-procesos de “acupuntura”

Dentro de las diversas formas que reviste la transformación planificada de un espacio, se destaca otro tipo de intervención dirigido al mejoramiento de las condiciones generales de un área, y es el mejoramiento integral, como una respuesta a problemáticas presentes generalmente en barrios informales, para lo cual se enfocan los esfuerzos a

“la ejecución de proyectos de generación y mejoramiento del espacio público, del mejoramiento del espacio privado en habitabilidad interior de las viviendas, de procesos de reasentamientos de familias que viven en riesgo, de programas de titularidad y pertenencia sobre las viviendas de origen informal” (Saldaña, 2016, pág.6), así como la generación de vivienda nueva.

En otro aspecto, y en el marco de discusiones técnicas y académicas, estos procesos se reseñan como de acupuntura, porque su atención está puesta en garantizar una mejor dotación del espacio público, privado, de los equipamientos comunitarios, y la garantía de vivienda social, pero no, en la reconfiguración de la estructura de todo un territorio, muy característico en la renovación.

Un apunte de carácter histórico, da cuenta de que la Política de Mejoramiento Integral de Barrios en Medellín, tiene la génesis, al menos el componente de dotación de servicios públicos, en el año 1964 a partir de la creación del Fondo Rotatorio de Habitación de Barrios, el cual estaba adscrito al Departamento Administrativo de Valorización; este Fondo se creó con dineros provenientes del Instituto de Crédito Territorial-ICT⁸, y su función era “financiar los planes que evitaran la proliferación, de barrios fuera de las normas municipales como las urbanizaciones piratas”. (Martínez, 2014, pág. 228).

El Fondo Rotatorio de Habitación de Barrios, se articuló con las Empresas Públicas, en la cual, se creó la División de Habitación de Viviendas, que “recibía prestamos de este fondo, destinados a mejorar las viviendas marginales y dotarlas de servicios públicos: alcantarillado, acueducto, energía” (Martínez, 2014, pág. 229).

Posteriormente en el año 1969, en la investigación “*Criterio de prioridad en los programas de renovación urbana para el centro de la ciudad de Medellín*”, en las definiciones de la renovación y sus categorías, se determinó a partir del grado de deterioro de las áreas, para lo cual se tenía en cuenta, las condiciones físicas de la comunidad, la distribución geográfica de su población, su tipo de estructura económica y social, entre otros criterios, que la *habilitación o remodelación* era el proceso de dotar de servicios públicos, y facilidades comunales adecuadas, construir nuevas viviendas, remodelar las existentes y reorganizar el sistema vial, en las áreas subdesarrolladas.

Para mejor ilustración, la renovación propiamente dicha, era aplicada en las zonas céntricas de la ciudad, mientras que la habilitación, estaba dirigida a las zonas periféricas.

No obstante lo anterior, el programa que en la ciudad de Medellín, representó un hito de intervención urbana orientada al mejoramiento integral, a través de regularización, titulación de predios, dotación de espacio público, reasentamiento de población ubicada en zona de riesgo y planes de recuperación ambiental, fue el *Programa de Rehabilitación*

⁸ Fue una entidad descentralizada del orden nacional, creada en el año 1939 con autonomía administrativa y financiera en el ámbito local, el cual, tenía por finalidad desarrollar programas masivos de vivienda para atender el problema habitacional, y el déficit acumulado. En el caso Medellín, se reconoce a esta entidad la construcción de vivienda popular en la zona noroccidental, entre los cuales se encuentran, los barrios: Santander, Pedregal, Florencia, López de Mesa, Boyacá, Tejelo (Martínez, 2014).

del Morro de Basura, en el barrio Moravia, implementado en el año 1983; este programa se constituyó incluso en la prueba piloto, del *Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Informales en Medellín -PRIMED-*.

En el ámbito local, a través del Plan de Ordenamiento Territorial, adoptado para Medellín a través del Acuerdo 62 de 1999, el Mejoramiento Integral fue definido como un tratamiento, aunque se mantiene parte de su definición, es oportuno revisar lo dispuesto en los Acuerdos 46 de 2006, y 48 de 2014, en los cuales, se revisa y ajusta el componente de mediano plazo del POT, y el componente de largo plazo del mismo instrumento, respectivamente.

Los tratamientos de conformidad con el artículo 1 del Decreto 1232 de 2020, son las “determinaciones del Plan de Ordenamiento Territorial-POT-, que de acuerdo con las características físicas de cada zona y modelo de ocupación propuesto, permiten establecer las normas urbanísticas para un manejo diferenciado de los distintos sectores del suelo urbano y de expansión urbana”, en este sentido los tratamientos urbanísticos son: Consolidación, Conservación, Desarrollo, Renovación Urbana y Mejoramiento Integral.

En relación con el tratamiento de mejoramiento integral, se indica a continuación la definición que se ha establecido en los acuerdos recientemente enunciados.

Acuerdo 62 de 1999 (art.156), en esta norma el mejoramiento integral se asignaba con la finalidad de mejorar la mala calidad de vida y deficientes condiciones de vida en asentamientos humanos que contaban con un desarrollo incompleto e inadecuado, localizados en la periferia, los alrededores del centro de la ciudad y en las zonas de alto riesgo no mitigable, que se debían intervenir a través de procesos de consolidación y recuperación.

Principalmente la intervención estaba dirigida a superar las carencias, implementado políticas como, legalización integral de predios y edificaciones, mejoramiento de vivienda, dotación del entorno a través de espacio público, vías, acceso al transporte, equipamiento social y productivo.

Acuerdo 46 de 2006: Al igual que en la definición anterior, en el artículo 243, se indicó que era un tratamiento que se asignaba a zonas homogéneas identificadas como de desarrollo

incompleto e inadecuado, donde estaban localizados asentamientos humanos en condiciones de marginalidad y segregación socio-espacial y en los que se concentraba población en situación crítica de pobreza al margen de las oportunidades del desarrollo, y limitaciones para acceder a los bienes y servicios públicos esenciales, como salud, educación, lo cual, generaba bajas condiciones de vida.

En este acuerdo se previó la intervención a través de mejoramiento integral para lograr la integración socioespacial, la equidad, y la inclusión social, para posibilitar su acceso al desarrollo, incluso a través de acciones transversalizadas y articuladas de regularización urbanístico ambiental, recuperación y mitigación de zonas de alto riesgo, elevar los estándares de espacio público, integración al sistema de movilidad y a los servicios públicos domiciliarios, tenencia de la tierra, reconocimiento de edificaciones, mejoramiento de vivienda, reforzamiento estructural, y reasentamiento de población asentada en zonas de alto riesgo no recuperable.

Acuerdo 48 de 2014: En este acuerdo a través del artículo 235, se mantuvo la definición del tratamiento de mejoramiento integral que se indicó en el Acuerdo 46 de 2006, así como las características que expresan la precariedad del hábitat.

Si bien se encuentra similitud entre las definiciones contempladas en los acuerdos en los cuales se adopta, revisa y ajusta el POT de la ciudad de Medellín, se evidenció que en los Acuerdos 62 de 1999, y 46 de 2006, el tratamiento urbanístico de mejoramiento integral se considera como un proyecto, específicamente de naturaleza estratégica.

Los proyectos y tratamientos estratégicos fueron definidos con la finalidad de reglamentar un conjunto de actuaciones dirigidas a la consecución de los objetivos estratégicos del Plan de Ordenamiento Territorial (art.100 Acuerdo 62 de 1999), por cuanto tenían la capacidad de modificar un problema crítico o aprovechar un potencial especial, y así generar impactos de gran significado en la estructura espacial para favorecer el desarrollo, de esta manera el mejoramiento integral era un tratamiento estratégico dirigido a mejorar las condiciones de vivienda y hábitat.

En contraste, en el Acuerdo 48 de 2014 *El Mejoramiento Integral* si bien conserva la calidad de tratamiento urbanístico, ya no recibe la connotación de ser parte de los proyectos y

tratamientos estratégicos, para lo cual, hay que tener en cuenta que la ordenación del territorio en este acuerdo se estructura a partir las Áreas de Intervención Estratégica-AIE: MEDRío, MEDBorde Urbano Rurales, y MEDTransversalidades, las cuales se ampliarán más adelante, sin embargo, se encuentra que puede implementarse al interior de ellas- AIE- el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios.

2.1.3 Redesarrollo y renovación urbana

En relación al redesarrollo hay que destacar como lo hacen algunos autores, que esta modalidad de renovación, privilegia el “urbanismo bulldózer” propuesto por LeCorbusier para modificar las formas de ocupación insalubres de la ciudad industrial, que él había criticado, y por lo que consideró que “haciendo *tabla rasa* en los centros históricos reconstruiría una ciudad con buenas condiciones de vida” (Franco, 2010, pág.26).

Este tipo de renovación, por ejemplo, se reglamentó en los Estados Unidos para intervenir áreas que se reconstruirían totalmente por considerarse degradadas, y fue reglamentada mediante el Título 1 del Acto Federal de Vivienda de 1949.

No obstante, en el caso colombiano y siguiendo a Franco en 2010,

“la renovación urbana en los Planes de Ordenamiento Territorial de las ciudades más importantes del país, privilegia el “urbanismo bulldózer” a través de lo que técnicamente se ha denominado *tratamiento de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo*, el cual permite la demolición de grandes sectores, para convertir las “manzanas-problema” en áreas con grandes potenciales constructivos” (pág.54).

Ahora bien, la renovación urbana en estricto sentido, es definida como una obra que restituye al edificio en sus cualidades de imagen, aclarando también que se trata

“no solo de un embellecimiento de fachada sino de actualizar las características urbanas, dotándolas de servicios modernos y actualizando sus infraestructuras (...), sin embargo, las operaciones de renovación urbana implican la demolición del patrimonio edificado existente y su sustitución por nueva construcción puede llevar a alteraciones profundas del tejido urbano con consecuencias morfo-tipológicas, funcionales y sociales. Es decir, amparado también en un proceso de renovación se produzcan

cambios de la morfología y de la tipología urbana, la sustitución de funciones tradicionales por otras nuevas y, aun, del tejido social existente por otro adaptado a nuevas funciones” (López, 2015, pág.532).

En este mismo sentido se señala en la definición presentada por el diccionario de Geografía Aplicada y Especializada, que experiencias como la de URBAN en Europa, aplicada en la renovación de los centros urbanos, ha conllevado al desalojo de las poblaciones ocupantes, y su traslado forzado a las periferias y centros envejecidos de las ciudades.

Ahora bien, en el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, adoptado a través del Acuerdo 62 de 1999, en el artículo 157, se estableció que el tratamiento de redesarrollo pretendía orientar procesos de transformación ya iniciados o generar nuevos en zonas que contaban con buenas condiciones de infraestructura y localización en sectores estratégicos de la ciudad, con la finalidad de privilegiar su optimización para mayores aprovechamientos y diversidad de usos, definición que se mantuvo en el artículo 244 del Acuerdo 46 de 2006, sin embargo, para la revisión y ajuste del año 2014, el tratamiento de redesarrollo desaparece.

De otro lado, con el tratamiento de renovación se pretendía (art.158, Acuerdo 62 de 1999) promover importantes transformaciones en las zonas que cumplían un papel fundamental en la consolidación del modelo de ordenación territorial propuesto con el POT, y en cumplimiento de este en aquellas zonas que por razones de deterioro ambiental, físico o social, conflicto funcional interno o con su entorno inmediato, requirieran de esa transformación para aprovechar al máximo su potencial; este tratamiento también pretendía aprovechar la localización estratégica de los sectores con la finalidad de incentivar procesos de intensificación y diversificación del suelo y de las construcciones y así, lograr el mejoramiento integral de la vida de los moradores, la racional densificación y mezcla de usos, la descongestión del tráfico urbano o la conveniente rehabilitación de bienes históricos y culturales; no obstante, las zonas que generalmente recibían este tratamiento estaban localizadas en áreas del centro tradicional y representativo metropolitano o sus alrededores; en la revisión del año 2006 la definición se mantiene igual.

Sin embargo para el año 2014, en el artículo 236 del Acuerdo 48, se conserva parte de esta definición, pero a su vez, se reconoce que en las áreas en las cuales se asigne este tratamiento se deberá respetar el derecho de permanencia de las actividades industriales existentes, considerándose incluso un principio rector del tratamiento, junto con el de protección a moradores, los cuales se deben aplicar de conformidad con los términos señalados en las AIE; así mismo, las zonas que reciben este tratamiento son las localizadas principalmente en el ámbito río y en las áreas del centro tradicional y representativo metropolitano y sus alrededores, destacando incluso la norma POT, que este es un tratamiento fundamental, porque permitirá una solución paulatina a sus conflictos funcionales y una articulación adecuada con el resto de la ciudad, de manera que la recuperación global de la zona más importante de la ciudad permitirá un beneficio de carácter metropolitano de gran incidencia para la productividad y la competitividad.

Si bien se establecieron ambos tratamientos urbanísticos (renovación y redesarrollo), durante el período comprendido entre 1999 y su ajuste en 2006, se impulsó la gestión mediante iniciativas privadas, en forma de planes de redesarrollo, por lo que este tratamiento, tiene más protagonismo que el de renovación, este fenómeno también se presentó en la vigencia de la modificación del POT en 2006 (que entro en gestión en 2007), pero en esta ocasión, pierde protagonismo y se otorgó al municipio mayor intervención (gestión pública). El redesarrollo fue descrito como una modalidad similar a la renovación urbana, pero la asignación de un tratamiento u otro, estaba condicionada a la situación previa de los sectores, el redesarrollo por lo tanto era llevado a cabo en antiguas zonas industriales, como el caso del Plan Parcial de Redesarrollo SIMESA (hoy Ciudad del Río), implementado en la zona en la cual se localizó por muchos años la Siderúrgica de Medellín S.A. -SIMESA-; mientras que la renovación fue aplicada en los sectores céntricos de la ciudad, normalmente en áreas deterioradas o con algún conflicto funcional (García, 2010).

Siguiendo a Lozano (2020) en el Acuerdo 62 de 1999, Medellín contaba con 24 polígonos de redesarrollo, y 31 a partir de la revisión del año 2006; en relación con la renovación, para el año 1999 se determinaron 7 polígonos con este tratamiento, 9 en el año 2006, y para la revisión y ajuste de 2014, tiene un crecimiento exponencial, a 48 polígonos con tratamiento de renovación urbana.

2.1.3.1 Tipologías de renovación: entre experiencia y norma

En la ciudad de Medellín, el Departamento Administrativo de Planeación-DAP- ha llevado a cabo los procedimientos necesarios para el diagnóstico, formulación, implementación y seguimiento, del Plan de Ordenamiento Territorial-POT, así como de sus revisiones y ajustes; al respecto y en entrevista con el abogado Danny Granda del DAP, él comparte que el redesarrollo fue un tratamiento establecido a través del Acuerdo 62 de 1999, siendo en Medellín los pioneros, incluso, no estaba regulado en el orden nacional, en este sentido, se considera como una cosecha propia.

En relación con el redesarrollo, en Medellín se acogió en el POT y en la revisión de este instrumento llevada a cabo en el año 2006, sin embargo, para el año 2014, las áreas anteriormente catalogadas como redesarrollo pasan a ser renovación, desapareciendo el primer tratamiento mencionado.

A partir del año 2013, a través del Decreto 0075 del 23 de enero⁹, se estableció en la norma nacional la definición del tratamiento de renovación, como aquel encaminado a recuperar y/o transformar las áreas ya desarrolladas de las ciudades, con el objetivo de detener los procesos de deterioro físico y ambiental en los centros urbanos, así mismo que, pretende el impulso para una densificación racional en áreas para vivienda y otros usos, o para garantizar una rehabilitación de los bienes históricos y culturales; en realidad una definición similar a la determinada a través del POT en Medellín; además, se señaló que este tratamiento se podría desarrollar mediante las modalidades de reactivación y redesarrollo.

Paralelamente con la expedición del Decreto 0075 de 2013, en Medellín se inició el proceso de formulación de la revisión y ajuste del POT; si bien la norma nacional determinó unas definiciones en relación con la renovación y sus modalidades, hay que destacar que al momento de asignar la norma urbanística para regular el suelo, la entidad territorial tiene autonomía para el cumplimiento de esta función pública, por esta razón para Medellín, se indica simplemente la renovación, sin acoger ninguna modalidad.

⁹ "Por el cual se reglamenta 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"

Según el criterio del personal técnico del DAP, se observaron inconvenientes en las definiciones establecidas en el Decreto 0075 de 2013, como por ejemplo, que con la renovación en la modalidad de reactivación, se pretendía promover el cambio de las estructuras construidas al interior de los predios con el fin de promover la redensificación de los sectores en que se ubican, conservando la estructura de bienes de uso público y generando nuevos elementos arquitectónicos, pero adicionalmente, se indicaba que los municipios que fueran a establecer esta modalidad de renovación en sus POT, debían dejar señalado en ellos mismos, el desarrollo individual de los predios mediante licencia de construcción sin necesidad de plan parcial.

Paradójicamente, o en el entender del Municipio de Medellín, la definición de renovación en la modalidad de reactivación estaba asociada con la definición de redesarrollo que se había implementado en la ciudad, en el período comprendido entre la adopción del POT y la revisión de 2014, incluso, también se había autorizado un desarrollo predio a predio en la norma local, lo cual, fue evaluado al momento de determinar en 2014 únicamente el tratamiento de renovación sin ningún tipo de modalidad, porque esto había mostrado en varios sectores un desarrollo aleatorio, sin plan parcial.

Si bien la norma nacional consideraba dos modalidades de renovación: reactivación y redesarrollo, para el municipio de Medellín se aplicó únicamente la Renovación, porque en la definición nacional la reactivación no requería plan parcial, ni la exigencia de vivienda social, lo cual era contraproducente con el objetivo de lograr el modelo de crecimiento hacia adentro con procesos de redensificación.

Según el análisis de abogado Danny Granda (DAP), aunque en la norma POT (Acuerdo 48 de 2014),

“hay zonas a las que anteriormente se les había asignado el tratamiento urbanístico de mejoramiento integral o redesarrollo, catalogadas como renovación urbana, se debe comprender que la renovación en su acepción más amplia implica también regeneración, planeación y programación, porque los desarrollos ya no se pueden hacer predio a predio, entonces a través del plan parcial existe una oportunidad para repotenciar la infraestructura, porque el tratamiento es una oportunidad para la aplicación del instrumento; adicionalmente, se expone que guarda coherencia desde el

modelo, por cuanto lo que se renueva es todo el corredor del río del que depende todo un sistema territorial, ambiental, porque es donde se localizan las principales vías, todos los equipamientos, y de allí que tenga más sentido sea una estrategia de renovación, de lo cual se resalta, un cambio con la intención pretendida en el Acuerdo de 1999”.

En contraste, la renovación en la modalidad de redesarrollo, según el Decreto 0075 de 2013, correspondía a las zonas en las cuales se requería efectuar la sustitución de estructuras urbanas y arquitectónicas mediante procesos de reurbanización para generar nuevos espacios públicos, privados y una nueva definición de la normativa urbanística.

Colombia a partir del Decreto 1077 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”, compila las normas relativas a dichos temas, sin embargo, este decreto se ha modificado a través de otros expedidos en forma posterior; en relación con la definición del tratamiento de renovación y sus modalidades, el Decreto 1232 de 2020¹⁰ actualizó algunas definiciones señaladas en el decreto del año 2015.

En los parámetros establecidos en el decreto expedido en 2020 se identificó que la renovación urbana se desarrolla a través de sus modalidades: reactivación, redesarrollo y revitalización, respecto a las dos primeras modalidades se sostiene el sentido y alcance normativo que se expresó a través del Decreto 0075 de 2013, sin embargo, en relación con la revitalización la modalidad a través de la cual en áreas desarrolladas al interior del suelo urbano, se promueve la densificación y mezcla de usos, impulsando intervenciones que promuevan el mejoramiento del entorno y las edificaciones, así como los mecanismo que faciliten la permanencia de los propietarios que así lo quieran, en este caso en los POT se deben establecer las normas que permitan el desarrollo predio a predio o las determinaciones para los planes parciales.

¹⁰Por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 2.2. 1.1 del Título 1, se modifica la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 2 y se adiciona al artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del Título 4, de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial”.

En consecuencia de todo lo anterior, la definición de renovación determinada en la norma POT está acompañada de la intencionalidad de la entidad territorial en relación con el modelo de ciudad pretendido, que si bien puede mantenerse en el tiempo como ha sido el caso de la ciudad de Medellín, la decisión jurídico-política de indicar el tratamiento urbanístico de redesarrollo o la renovación, también tiene un sentido y propósito, que en caso de la ciudad se vio caracterizado por la condición previa de los sectores como lo comparte García, que al tratarse de zonas céntricas se asignó la renovación, y el redesarrollo para aquellos sectores de ubicación estratégica y que antiguamente eran zonas industriales.

2.2 Denominaciones jurídicas de renovación en la normativa local de Medellín

Ante la ausencia de un esquema jurídico de orden nacional dirigido a la regulación estricta de los usos del suelo, el cual solo se comenzó a estructurar mediante la ley de reforma urbana-Ley 9ª de 1989- y la posterior Ley 388 de 1997, en la que finalmente se impartieron las directrices para la ordenación del territorio, las decisiones sobre la renovación de las ciudades se establecieron en buena medida, por los gobiernos locales a través de normas en las que se impartían las directrices para las obras de valorización de los municipios.

Al respecto, el profesor de derecho civil (bienes) y personas jurídicas de la facultad de derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana, Doctor Jaime J. Gil Sánchez, emitió un concepto denominado: *“aspectos legales y administrativos que inciden haciendo viables o no los programas de renovación urbana propuestos para la ciudad”*, como un anexo para el trabajo interdisciplinario *“Criterio de prioridad en los programas de la renovación urbana para el centro de la ciudad de Medellín”*, publicado en junio de 1969, y allí recomendó:

“En el orden nacional, obtener una ley que abra la jurisdicción del Municipio hacía la supeditación urbanística de la propiedad inmueble particular a los intereses colectivos de la ciudad; zonificación, restricción de áreas y alturas, normas estéticas, condominios, regulación de urbanizaciones, etc” (pág. 29).

Para aquel momento las autoridades administrativas con capacidad de dirección en temas de urbanismo al interior de la Alcaldía de Medellín, eran la Oficina de Planeación y el

Departamento de Valorización, con plena sujeción claro está, al Concejo distrital de este municipio.

2.2.1 Remodelación Urbana para intervenir zonas deterioradas

Un reconocido antecedente de la estipulación de la renovación en la norma, lo constituye la Ley 3 de 1962, mediante la cual se ordenó la ejecución del Centro Cívico Administrativo del Distrito Especial de Bogotá, y se dictaron las normas para su renovación urbana, así mismo, con la finalidad de efectuar la reconstrucción y modernización de barrios que presentaban condiciones de deterioro, se estableció la creación del Fondo Rotatorio de Renovación Urbana, como una persona jurídica, con autonomía administrativa y financiera. (Municipio de Medellín, 1969).

Bajo esta línea, diversos documentos reconocen que mediante Acuerdo N°14 del 23 de marzo de 1963 *“Por el cual se crea el Fondo Rotatorio de Remodelación Urbana y se dictan otras disposiciones”*, el Concejo del Distrito de Medellín, hace mención a un concepto que implicaba obras de renovación para la ciudad, y estableció en cabeza de una dependencia adscrita al Departamento de Valorización, la carga de la ejecución de las mismas.

Así mismo, se definieron los bienes que constituirían dicho fondo, su destinación, quien sería el administrador, el origen de su presupuesto, y algo que es muy importante, la iniciativa de presentación de las obras que tendrían esta naturaleza, para lo cual, se dispuso en el artículo 8 que para la ejecución de “obras de Remodelación Urbana, el Consejo de Planeación Municipal determinará por sí o a solicitud de personas naturales o jurídicas, las áreas urbanas que deben ser remodeladas y la Oficina de Planeación elaborará directamente los proyectos detallados” (Concejo, 1963), y en los que además debía indicarse las vías nuevas o el ensanche de las existentes, las áreas verdes, el reloteo de los terrenos restantes, retiros requeridos, volúmenes, alturas mínimas y máximas de las edificaciones, y en general la reglamentación de los usos principales.

Todas las anteriores precisiones estarían determinadas en el proyecto de remodelación, que sería adoptado mediante una Resolución emitida por el Consejo de Planeación y ejecutada por el Departamento de Valorización; además, se habilitó la declaratoria de

utilidad pública e interés social para los predios comprendidos dentro de las áreas de remodelación, y así poder ser adquiridos mediante expropiación, de conformidad con la Ley 1ª de 1943 que así lo permitía; igualmente, se estableció la posibilidad de cobrar contribución por valorización a las propiedades ubicadas en zonas cercanas a áreas de remodelación; se permitió que quienes habían sido dueños de propiedades objeto de remodelación pudieran readquirir los predios remodelados y tendrían prelación frente a otros oferentes, finalmente, se regularon los bonos de “Remodelación de Medellín 1963”.

Pese a la amplia regulación de hechos asociadas y vinculadas con el Fondo de Remodelación Urbana, el Acuerdo N°14 no tenía definido el concepto de remodelación, lo cual, si fue desarrollado en el artículo 1° del Acuerdo N° 47 del 24 de agosto de 1965, por medio del cual se modifica y adiciona el acto de 1963.

“Se entiende por Remodelación Urbana un proceso por medio del cual, el Municipio procura conseguir el aprovechamiento óptimo de áreas determinadas de la ciudad que se encuentran urbanísticamente deterioradas o inadecuadamente utilizadas, con la ejecución, entre otras, de obras tales como cambio total o parcial de las edificaciones, realización de vías y obras accesorias que sean necesarias (...)” (Concejo, 1965).

Adicional a lo anterior, este Acuerdo contempló que el 25% del porcentaje de administración para obras de remodelación, sería transferido al Fondo Municipal de la Vivienda creado mediante Acuerdo N°49 de 1962 o la entidad que lo sustituyera, para “la construcción de vivienda para realojamiento de familias desplazadas por los planes de remodelación” (Concejo, 1965, pág.2), señalando además lo respectivos requisitos.

En otro aparte, se estableció que cuando el 70% de los propietarios de los predios ubicados dentro del área de remodelación, desearan realizar los planos y las obras contempladas en el programa, así se podría convenir; y el Fondo Rotatorio de Remodelación aplicaría la adquisición o expropiación de los predios de personas que no estuvieran de acuerdo.

Por lo tanto, la remodelación se convierte en la primera categoría de renovación utilizada para transformar las zonas deterioradas o inadecuadamente utilizadas en la ciudad de Medellín; sin embargo, se contempló como un proceso sectorizado, esto es, aplicado en las áreas en que se encontrara necesario por parte de la alcaldía o en aquellas donde fuera solicitado por la ciudadanía (personas naturales o jurídicas), de lo cual, se desprende que

la renovación no se encontraba establecida como una estrategia para la planeación o la intervención urbana de la ciudad, sino, que era un proceso o una actuación desarrollable a menor escala, de manera individual, incluso, predio a predio.

2.2.2 Renovación y redesarrollo en el Acuerdo 38 de 1990

Al tiempo en que se adoptaban disposiciones nacionales relacionadas con el territorio, los municipios hacían lo necesario para articular estas directrices en sus estructuras normativas locales; es el caso del Decreto Ley 1333 de 1986 y la Ley 9ª de 1989; el primero expidió el código de régimen municipal, que al respecto regulaba los planes de desarrollo en su artículo 34, el cual, fue modificado por el artículo 2 de la Ley 9ª de 1989, en el sentido de la indicación de los aspectos que debían integrar este tipo de planes, entre los cuales se observa, el de “un plan y reglamento de usos del suelo y cesiones obligatorias gratuitas, así como normas urbanísticas específicas”, entre otros temas.

Sin embargo, se destaca que, en el párrafo de este artículo 2, se señaló que los elementos constitutivos del plan de desarrollo y que se habían definido previamente, podían ser establecidos en uno o varios acuerdos; gestión que el Municipio de Medellín adelantó a través del Acuerdo 38 de 1990 “Por medio del cual se expide el Estatuto Municipal de Planeación, Usos del Suelo, Urbanismo y Construcción de Medellín”.

Ahora bien, asociado a nuestro objeto de estudio, la renovación urbana fue referenciada en la Ley 9, pero, en relación a la protección de moradores, esto es, el enfoque estaba en aquellos casos en los que con ocasión del desarrollo de un plan de renovación, ya fuera este ejecutado por una entidad pública o por un particular, y se necesitara adquirir o expropiar inmuebles usados como vivienda propia, se tendrían que observar las reglas indicadas en el capítulo IV de esta ley, para la defensa y protección de los moradores.

Sin embargo, en el artículo 39 de la misma ley se estipulo que,

“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, 1989, pág.10).

Bajo esta disposición normativa de orden nacional, se concluye que la renovación tenía por finalidad el mejoramiento de la calidad de vida de los moradores de las áreas a renovar, un aprovechamiento intensivo de la estructura existente, esto es, no implicaba reestructuración propiamente; la rehabilitación de los bienes históricos y culturales, y un mayor beneficio de la comunidad, lo cual, comprende varias dimensiones de las observadas o destacadas en las diferentes acepciones de renovación desarrolladas en el numeral 2.1, sin embargo, se resalta ese gran interés por garantizar y permitir a la comunidad su permanencia en el territorio a renovar.

A través del Acuerdo 38 de 1990, la renovación, remodelación y el redesarrollo, se contemplaron dentro del artículo 2, en el que se definieron los términos empleados en el estatuto de planeación (...), para el caso de la renovación se aplicó la misma definición presentada en la Ley 9ª; en cambio, la remodelación tuvo una variación en comparación con la definición de aquel Acuerdo N°47 de 1965, se consideró en este caso, que consistía en

“una revisión o reemplazamiento parcial importante de un espacio urbano o instalación del suelo existente, cuando el decaimiento arquitectónico, urbano o de suelo ha llegado a tal grado de deterioro que solo es practicable la demolición (el concepto de remodelación también puede ser aplicado a una edificación particular)” (Medellín, 1990, pág.16)

Esta definición supedita la remodelación para casos en los que el grado de deterioro de una edificación o un suelo este al nivel de ser intervenido mediante demolición, distinto al planteamiento de 1965, que la consideraba necesaria para obtener un aprovechamiento óptimo de áreas deterioradas o inadecuadamente utilizadas, de esta manera, lo planteado en el concepto de renovación de la Ley 9ª, se asemejaba a lo establecido anteriormente por remodelación.

Por otro lado, si bien el redesarrollo no fue definido, a lo largo del Acuerdo 38 de 1990, se trata como equivalente a la renovación, así entonces, esta norma local, contemplo en el artículo 218, como subsector de reglamentación especial y estudio específico, el

“Subsector de renovación (Loma Los Parra y Loma Los González), solo se permite la construcción o adición de viviendas unifamiliares, bifamiliares y trifamiliares, hasta tres (3) pisos de altura, y

el Área de renovación y redesarrollo *Camellón de la Alhambra*. Comprende la parte de la comuna 14 correspondiente al barrio San Diego. Tiene normas del área residencial y de la franja de densidad alta de la zona 2” (Concejo, 1990).

Estos planteamientos normativos, evidencian que la renovación desde los inicios, cuando fue planteada como remodelación y aún para los años 90, se contempló como una obra, un plan sectorizado, sin ser el instrumento ni el proceso de intervención transversal para la ciudad.

2.3 Renovación urbana para Medellín: instrumento estratégico

El neoliberalismo visto como un proceso económico y político, que implicó la transformación del estado y sus funciones, también incorporo con la apertura económica, una dinámica competitiva que rápidamente se manifestaría en las ciudades, aunque “en cierta forma las ciudades siempre han estado en competencia, lo novedoso ahora es que la competitividad interurbana es un componente central en la gestión urbana” (De Mattos, 2007, pág.91), y como parte de las estrategias de esta competitividad se promueven operaciones inmobiliarias de gran envergadura para la realización de grandes proyectos urbanos.

Con la apertura económica que experimentaba el país a partir de la década de 1990 y su reorganización política a través de la Constitución de 1991, los municipios adquirieron en relación con la ordenación del territorio la autonomía que por varios lustros habían reclamado, recordemos, además, que esta función de ordenar el territorio se catalogó

como pública, y que una vez se comienza a ejecutar se hace mediante la racionalidad estratégica de la planeación urbana.

En el gobierno del ex presidente Ernesto Samper Pizano, se sometió a consideración del CONPES la política urbana de el “Salto Social”, Ciudades y Ciudadanía, con la cual, se pretendía “incidir en la transformación de la mentalidad, de la racionalidad y la institucionalidad con la cual se abordaban los problemas de la ciudad colombiana” (CONPES, 1995, pág.5), acompañada de lineamientos competitivos y estratégicos, que como se señaló en el CONPES 2808 de 1995, debían tener la capacidad de responder a los objetivos de la “apertura y contribuir a elevar los niveles de gobernabilidad, solidaridad, sustentabilidad ambiental, identidad colectiva urbana y mejorar la calidad del espacio urbano construido” (pág.2).

Para tal fin se determinó en el referido CONPES de 1995 que, más allá de las preocupaciones de índole sectorial que se tenían en las ciudades, había que entenderla como un fenómeno social, que tenía un componente físico-espacial, de gran importancia, “por cuanto el proceso de construcción, modificación y reestructuración del espacio urbano servía de puente para el funcionamiento global de la ciudad, y la operación particular de cada uno de sus elementos” (pág.4).

La renovación urbana se impulsa en ese momento desde una política de gobierno nacional, que considero a la ciudad la plataforma mediante la cual se impulsaría el crecimiento económico, y a partir de este postulado, se sitúa la planeación estratégica como la racionalidad mediante la cual se definiría el futuro de las ciudades; a partir de este momento, se hizo visible la gobernanza como la mejor estrategia para la gobernabilidad.

En el mismo período, se profiere la Ley 388 de 1997, que si bien modificó la Ley 9ª de 1989, introdujo en el ordenamiento jurídico la regulación de los Planes de Ordenamiento Territorial- POT- como el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, siendo formulado por la administración local -alcaldía- y adoptado mediante acuerdo de los concejos municipales respectivos.

De esta manera, el proceso de formulación de los POT se sujeta a los términos establecidos en la Ley 388 de 1997, a la estructuración de un plan como un proyecto o modelo de ciudad, que se construye considerando los estudios que sobre la misma se han

ejecutado y la armonización de los intereses de los agentes con capacidad de incidir en su construcción y decisión.

Este apartado desarrolla una revisión al Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín adoptado en 1999, revisado y ajustado en los años 2006 y 2014, con la finalidad de evidenciar la transición de la renovación como una acción u obra practicada en pequeñas áreas o sectores, que fue como se presentó desde el año 1965 a través del Acuerdo 47 y se mantuvo hasta la década de los años 90, para considerarse a partir del siglo XXI como el instrumento estratégico para el desarrollo competitivo de la ciudad.

2.3.1 El modelo de ciudad compacta: una apuesta de renovación

En Medellín a través del Acuerdo 62 de 1999 se adopta el Plan De Ordenamiento Territorial-POT-, y en esta norma se estableció un modelo de organización espacial estratégico, enmarcado en la ciudad compacta, y articulado al imaginario de ciudad deseada, estructurado mediante principios y ejecutado a través de objetivos, políticas, tratamientos urbanísticos e intervenciones rurales propuestas en el plan.

Siguiendo a Franco en 2010, la ciudad compacta esta “soportada en las apuestas de urbanismo sostenible donde la renovación urbana, la densificación y la recuperación de las áreas centrales degradadas se presentan como las alternativas para mejorar el funcionamiento de la ciudad y frenar los efectos de la expansión” (pág.32).

Al respecto, en el artículo 11 del ya citado acuerdo de 1999, se señaló como uno de los componentes del modelo de ocupación, *un crecimiento orientado hacia adentro*, dirigido a las zonas centrales, próximas al río, que, dotadas de una excelente infraestructura, experimentaban procesos de estancamiento, degradación o subutilización.

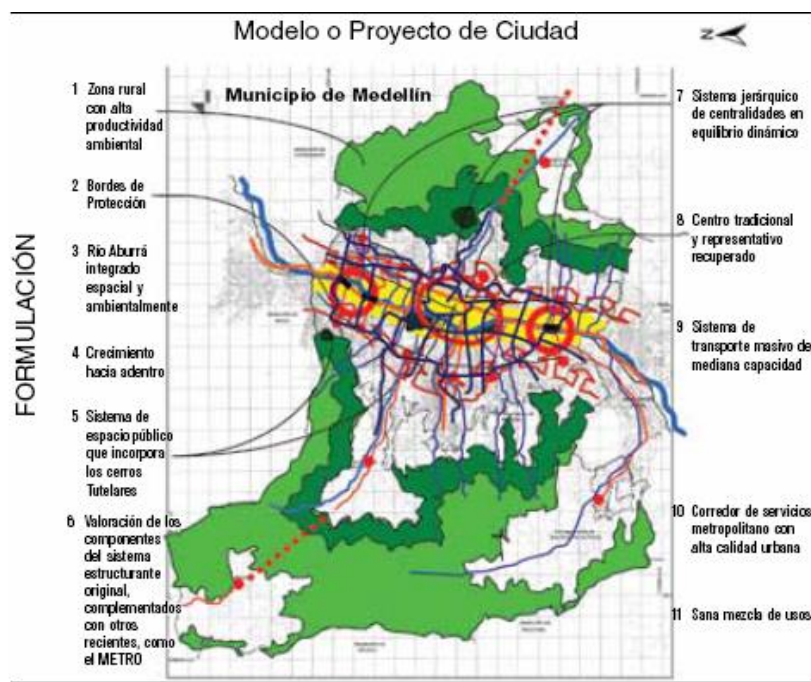


Ilustración 1 Modelo o proyecto de ciudad POT de 1999

Fuente: García, J.C. (2010). Experiencias de gestión urbana reciente en Medellín: Iniciativas públicas

En concordancia, se determinó este componente como un objetivo, que se implementaría mediante las políticas de “desarrollo de programas de renovación urbana y redesarrollo y la densificación en sectores de localización central estratégica o con buena dotación de infraestructura y transporte” (Concejo, 1999, pág.3A), así como la limitación de la construcción en los bordes de la ciudad, y a través de la aplicación de una mezcla adecuada y convivencia de los usos del suelo.

En este caso, la renovación, el desarrollo, y el redesarrollo se convierten en el instrumento y la estrategia de la cual depende el modelo de ocupación territorial; sin embargo, y acorde a la técnica, su implementación se daría en algunas áreas de la ciudad mediante la asignación del tratamiento urbanístico de esta denominación, y cuya área sería regulada a través de un plan parcial.

Respecto a los tratamientos urbanísticos, estos “son decisiones administrativas asignadas a un determinado sector del suelo urbano o de expansión, asociado a las áreas homogéneas, y una serie de objetivos y procedimientos que guían y orientan la actuación pública y privada” (Alcaldía, 2005, pág.21), de esta manera dichas decisiones delimitan los usos de suelo, y en consecuencia las actuaciones y acciones urbanísticas permitidas.

Ahora bien, como lo expone García en 2010, la gestión del territorio se encuentra asociada a la implementación de lo planificado mediante los instrumentos de gestión urbana, que son aquellos a través de los cuales se materializan las transformaciones establecidas en el POT.

Para estos efectos, el referido autor considera apropiado ordenar los instrumentos de gestión en tres grandes grupos a saber, en primer lugar, se encuentran los complementarios, luego los de gestión, y en un tercer grupo están los de financiación.

Instrumentos	Descripción
Complementarios	Estos complementan y desarrollan la gestión del POT, y son instrumentos de planificación en si mismos, por esto, disponen de herramientas para habilitar procesos que permitan la consecución de recursos y la construcción de acuerdos y prioridades entre agentes estratégicos. En su fase de implementación hacen parte de la gestión.
De gestión	Contribuyen a la gestión de los suelos, son los que viabilizan la transformación del modelo urbano y los proyectos previstos.
De financiación y gestión de operaciones	Son aquellos que permiten un reparto equitativo entre las cargas y los beneficios de quienes ejecutan las acciones permitidas y autorizadas sobre el suelo.

Tabla 1 Instrumentos de gestión

Fuente: Elaboración propia a partir de García, 2010, pág.145

Los diferentes sectores normativos, denominados *polígonos de tratamiento*, son sectores fraccionados de acuerdo con sus características particulares, y a los cuales se les asigna

un código específico compuesto por la zona donde se ubica y el tratamiento o intervención que se le aplica (Alcaldía de Medellín, 2009).

Acorde a las determinaciones señaladas en el POT, algunos polígonos se regulan a través del instrumento de planificación complementaria *plan parcial*, creado por la Ley 388 de 1997 con la finalidad de generar una planificación detallada para áreas determinadas del suelo, ya sean de expansión o renovación y también, para macroproyectos u otras operaciones especiales emanadas del POT.

2.3.2 Proyectos y tratamientos estratégicos 1999 y 2006

Es de destacar que en el POT adoptado en 1999, se definieron en el artículo 100 los proyectos y tratamientos estratégicos como un conjunto de actuaciones orientados a la obtención de los objetivos de esta naturaleza, por su capacidad para generar impactos en la estructura espacial, contribuyendo a la solución de un problema crítico o para aprovechar las zonas de gran potencial, permitiendo la construcción del proyecto de ciudad.

En esta línea, entre los artículos 101 al 106, se establecieron proyectos y planes parciales estratégicos que estarían orientados a: 1) la conformación de la plataforma competitiva metropolitana; 2) la recuperación ambiental; 3) la resignificación urbana; 4) la generación del equilibrio urbano; 5) los proyectos de planes parciales de tratamientos estratégicos; y 6) los planes parciales dirigidos a mejorar las condiciones de vivienda y hábitat.

Acorde al interés de este trabajo investigativo estaremos enfocados en los dos últimos tipos de planes parciales enunciados.

Los planes parciales de tratamientos estratégicos descritos en el artículo 105, se plantearon como pruebas piloto, asociados principalmente a los tratamientos de desarrollo, redesarrollo y renovación urbana, con la finalidad de experimentar los instrumentos de gestión y desarrollo asociativo público-privado, unidades de actuación urbanística, reparto de cargas y beneficios, entre otras.

Tratamiento	Descripción
Desarrollo	Es la determinación señalada en el POT o en el instrumento que lo desarrolle y/o complemente, dirigida a regular la urbanización de predios urbanizables, ubicados en el suelo urbano o de expansión y que no hayan sido urbanizados.
Redesarrollo	Es una modalidad específica de la renovación, que, aunque similar, se diferencia en relación con la situación previa de los sectores, por lo tanto, es aplicada en antiguas zonas industriales.
Renovación	Se designa para áreas deterioradas normalmente en los sectores céntricos. Sin embargo, a partir del Decreto 0075 de 2013, se describen como otros fines de la renovación, impulsar la densificación racional en áreas de vivienda, y promover el aprovechamiento intensivo de la infraestructura pública existente.

Tabla 2 Tratamientos de desarrollo, redesarrollo y renovación en Medellín

Fuente: Elaboración propia a partir del Acuerdo 62 de 1999, Decreto 75 de 2013 y reflexiones (García, 2010)

Bajo la denominación de planes parciales de tratamientos estratégicos, se establecieron (artículo 105 del Acuerdo 62 de 1999):

- Renovación urbana de Naranjal, con el objetivo de generar una transformación funcional, urbanística y ambiental en este sector aledaño al borde del río; este plan parcial se adoptó a través del Decreto 1284 de 2000, y se ha modificado en el tiempo.
- Renovación urbana del barrio Corazón de Jesús, en aras de procurar una efectiva recualificación y utilización del suelo en un sector de localización central estratégica.
- Conservación del barrio Prado, para conservar el valor patrimonial de este barrio, y articularlo con una transformación en sus bordes norte, sur y occidente, y con los

desarrollos vecinos regulados con tratamientos de consolidación, redesarrollo y renovación.

- Áreas de expansión: si bien no se determinaron los sectores, si se especificó que lo pretendido era experimentar la figura de las unidades de actuación urbanística, para generar vivienda de calidad en zonas de expansión, con la suficiente dotación de espacio público, equipamientos, y actividades económicas que lo complementaran. Con esta intención se adoptó a través del Decreto 602 de 2002, el plan parcial de desarrollo en suelo de expansión de Pajarito.

A continuación, se relacionan los planes parciales dirigidos a mejorar las condiciones de vivienda y hábitat determinados en el artículo 106, los cuales tienen relevancia para este trabajo, en la medida que se determina el Plan parcial de Mejoramiento Integral de Moravia.

Esta intervención tenía como objetivo el mejoramiento y la integración espacial y social del barrio cuya generación fue espontánea, así como la recuperación ambiental y paisajística de la antigua montaña de basuras; dicha intervención se proyectó para un área de 114 manzanas (42 Ha); en dicho instrumento se debían regular los componentes de reordenamiento, mejoramiento, dotación de espacio público y equipamientos, saneamiento básico, legalización de vivienda, titulación de

predios, reasentamiento, y actividades complementarias de seguridad social, paz y convivencia.

En este mismo sentido, en el artículo citado-106- se estableció la continuación del programa integral de mejoramiento de asentamientos de desarrollo incompleto de Medellín (PRIMED) iniciado en 1992, a través del plan parcial de Mejoramiento Integral Primed Fase II, el cual, estaba dirigido a cubrir un área de 225, 16 Ha, que comprendía barrios de la zona nororiental y centro oriental: El compromiso, Aldea Pablo VI, La Esperanza N°2, La Avanzada, El Carpinelo, María Cano, Carambolas, La Sierra, Villa Liliam, Villa Turbay, Las Estancias, Ocho de Marzo y Juan Pablo II.

En consecuencia, los anteriores proyectos y planes parciales, articulados a las demás determinantes indicadas en el POT de 1999, constituyen las directrices de ordenación territorial en torno a un modelo de ciudad compacta que prioriza el crecimiento hacia adentro, la densificación en el corredor del río, y la protección del borde urbano rural.

Aunque la Ley 388 de 1997, establece en el artículo 28 que, en los POT se deberá definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión, en el Acuerdo 62 de 1999, nada se estableció al respecto; sin embargo, este artículo contempla la posibilidad de que se revisen y ajusten: el contenido estructural del plan y el contenido urbano y programas de ejecución, de conformidad con la vigencia determinada y relacionada a los períodos constitucionales de la administración municipal.

Componente	Vigencia	Correspondencia mínima períodos de gobierno
Estructural	Largo plazo	3
Urbano y Rural	Mediano plazo	2
Urbano y programas de ejecución	Corto plazo	1

Tabla 3 Vigencia de los componentes del POT

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 388 de 1997

De conformidad con esta determinación normativa, el POT de Medellín fue revisado y ajustado en sus componentes de mediano y corto plazo a través del Acuerdo 46 de 2006, en el que, si bien se ampliaron y delimitaron con mayor técnica algunas disposiciones e instrumentos, se mantuvo la estipulación normativa y el concepto de los *tratamientos y proyectos estratégicos*, en el mismo sentido en que se explicó anteriormente (artículo 100 del Acuerdo 62 de 1999), se conservaron incluso, los 4 planes piloto descritos previamente, y se adicionó el plan parcial de redesarrollo en el barrio Sevilla.

Respecto a los proyectos dirigidos a mejorar las condiciones de vivienda y hábitat, en la línea de programas de mejoramiento integral de barrios, se mantiene el mejoramiento de Moravia y de los barrios que hacían parte del PRIMED, además, se adicionan aquellos implicados en programas de regularización y legalización urbanística; se establece la sostenibilidad de PRIMED Fase I, y de los procesos de legalización relacionados con el antiguo CORVIDE.

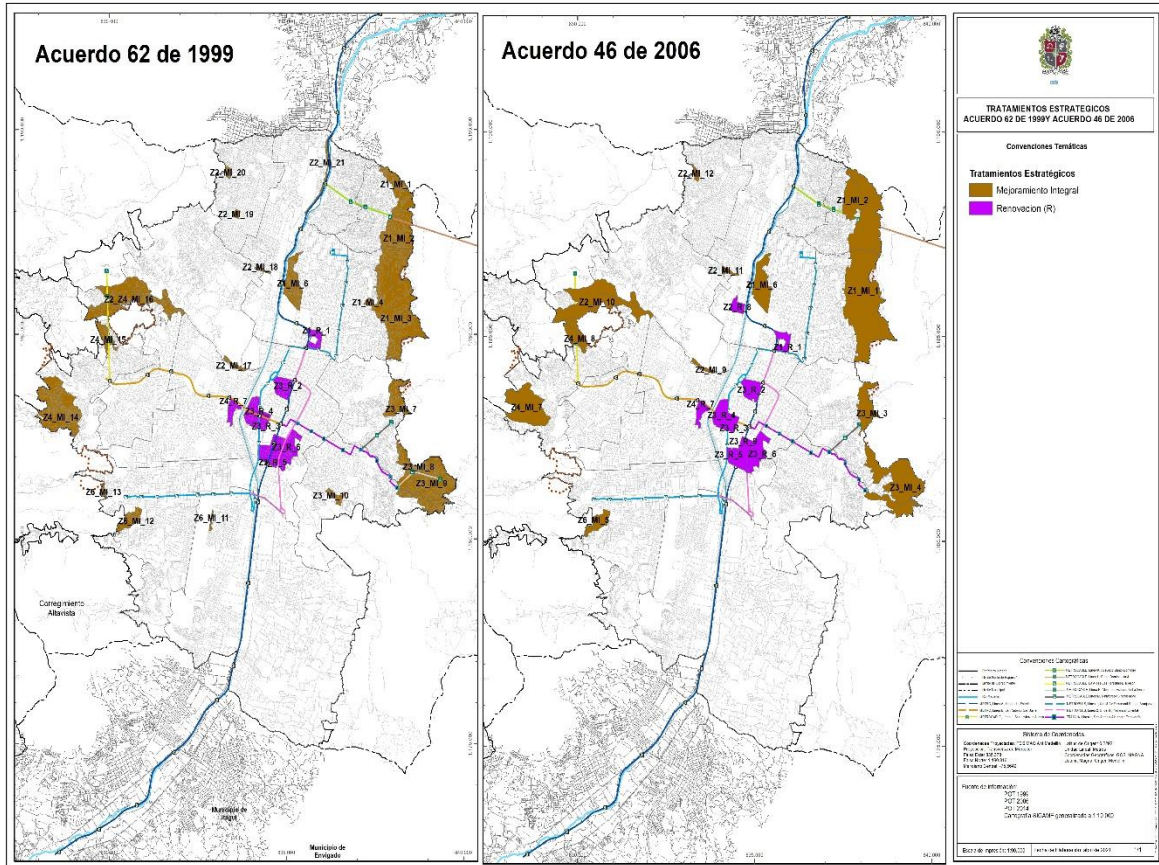


Ilustración 2 Mapa Tratamientos y proyectos estratégicos Acuerdos 62 de 1999 y 46 de 2006

Fuente: Elaboración por Lozano, J.D. (2021)

2.3.3 Renovación urbana para un modelo estratégico de ocupación

En el año 2014, se concretó la exigencia normativa de revisión y ajuste del largo plazo del POT; el cual se reestructuró a partir de diagnósticos que revelaron que durante el período de 1999-2014 se presentó un crecimiento de la ciudad hacia la periferia, probablemente por contradicciones normativas al interior de los sectores cercanos al río, y porque existía interés en los propietarios del suelo en que la ciudad se expandiera (Pérez, 2019).

A pesar de este impedimento para el desarrollo integral del modelo de ciudad compacta sobre la zona del río durante dicho período, la nueva etapa del POT reconoce que este modelo de ciudad sigue siendo pertinente y, por el contrario, a través del Acuerdo 48 de 2014¹¹ se presenta como un modelo integrado por proyectos estratégicos que como lo plantea Pérez en 2019, inciden “en la estructura y la distribución de las actividades de una dinámica transformadora” (pág.165).

Redimensionar el modelo de ocupación a través de proyectos estratégicos lo cataloga en estratégico, per se, y para esto se tiene cuenta que se denominaron *Áreas de Intervención Estratégicas-AIE-* a las partes del modelo que requieren un conjunto de medidas para alcanzar las condiciones físicas y funcionales ideales”. (Alcaldía de Medellín, 2014, pág.11).

En consecuencia, y en el marco de las estrategias territoriales, definidas como acciones a ejecutar sobre cada uno de los ámbitos que integran el territorio, y para las cuales se movilizan los recursos para la concreción del modelo de ocupación, se estableció en el artículo 10 del Acuerdo 48 de 2014, como estrategia de carácter municipal, “Priorizar las áreas de intervención estratégica: Corredor río (MEDRio), Cinturón verde metropolitano (MED Borde Urbano Rural) y las transversalidades MED La Iguana y MED Santa Elena, a través de actuaciones urbanas integrales, desarrolladas con macroproyectos” (Concejo de Medellín, 2014).

No obstante, las actuaciones al interior de cada uno de estos macroproyectos se pueden apoyar en los instrumentos de la Ley 388 de 1997, y en las variantes que en el municipio de Medellín se han desarrollado, como los planes parciales, unidades de actuación urbanística, entre otros.

De esta forma el modelo de ocupación territorial de Medellín derivado de la revisión del POT, se compone de cuatro (4) Áreas de Intervención Estratégica -AIE-.

¹¹ “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”.

AIE	Descripción
MEDRío	Correspondiente al <i>corredor metropolitano y de servicios</i> , que por sus cualidades estructurantes en términos ambientales y de infraestructura, constituye el principal soporte territorial, y esta centrado en fortalecer el objetivo de reurbanizar el interior de la ciudad de manera más densa, y en convertir al río Medellín/Aburrá en el eje ambiental y de espacio público de la región y la ciudad. Esta AIE se compone de tres subzonas Río Sur, Río Centro y Río Norte.
MED Borde Urbano Rural	Se ha propuesto con la finalidad de limitar la ocupación indiscriminada del suelo, y para orientar un desarrollo equilibrado y mejoramiento integral de las áreas de borde urbano, igualmente esta inspirado en una preservación del paisaje mediante la configuración de un <i>Cinturón Verde</i> con espacio protegidos.
Transversalidades MED La Iguana y MED Santa Elena	Conformada por la franja centro oriental y occidental, transversal a la del río Medellín, correspondiente a los corredores de las <i>quebradas la Iguana y Santa Elena</i> , por lo tanto, hacen parte del sistema hidrológico y de la estructura ecológica, con valores determinantes para el equilibrio ambiental del territorio, permitiendo la conectividad de la ciudad con sus bordes urbanos y la región.

Tabla 4 Áreas de Intervención Estratégica del modelo de ocupación territorial

Fuente: Elaboración propia a partir del Acuerdo 48 de 2014 y reflexiones (Pérez, 2019 y Alcaldía de Medellín, 2014)

Dentro del modelo estratégico de ciudad, el AIE MEDRío se encuentra articulada en gran proporción a la transformación mediante renovación urbana, teniendo en cuenta el segundo objetivo estratégico del POT vigente, el cual esta dirigido a “desarrollar el modelo de ciudad compacta y policéntrica con crecimiento hacia adentro, a través de la renovación de áreas de intervención estratégica del río, la conexión del borde urbano rural y la

generación del nuevo eje de conexión regional oriente-occidente” (Concejo de Medellín, 2014) .

Un acercamiento a los macroproyectos del AIE MEDRío, permite diferenciar las características de cada unidad de intervención, *Río Sur* se encuentra comprendido en los límites entre Envigado e Itagüí y la Calle 30, con una vocación industrial que, si bien se pretende mantener, también se busca articular a la industria liviana, servicios, comercio y vivienda; *Río Centro*, se subdivide en tres subzonas: Río Centro, Centro Tradicional y Distrito de Innovación, para las cuales se tiene como objetivo general la ordenación del área central de la ciudad, mediante intervenciones diferenciadas; en la primer subzona se pretende una renovación alrededor del centro cívico con el fin de aprovechar el potencial urbanístico, mediante la introducción de vivienda, en la segunda, se pretende que el centro sea rehabilitado, mejorar el espacio público y potenciar el patrimonio cultural, finalmente la subzona de innovación es una zona que por su cercanía a grandes equipamientos de ciudad, considerar polígonos de renovación, es la zona estimada como el corazón de la innovación en la ciudad, y en la que se potencia el desarrollo y crecimiento de las industrias del siglo XXI, como las digitales.

Ahora bien, *Río Norte* es una AIE que reviste gran importancia para este trabajo investigativo al comprenderse dentro de ella el barrio Moravia, que, a pesar de ser categorizado como un sector de mejoramiento integral desde el año 1999, como se enunció previamente; en la revisión efectuada al POT en 2014, se designa como un sector de renovación urbana; al respecto, esta AIE de conformidad con los *Cuadernos de Ciudad n.1*

“es el tramo comprendido entre Moravia (al occidente), la Terminal del Norte (al oriente) y el límite con el municipio de Bello. Tiene el potencial de ser una centralidad que compartirían las zonas noroccidental y nororiental y en la cual se pretende equilibrar el territorio con la activación del suelo para vivienda y la introducción de equipamientos de ciudad” (Alcaldía de Medellín, 2014, pág.15); en este sentido en el artículo 62 del POT vigente se señala que se enfoca en la intervención de desarrollos incompletos.

Ante la experimentación de planes de renovación, como el de Naranjal que se formuló inicialmente en el año 2000, y que aún no se desarrolla completamente, y el contraste con

casos con mayor avance y gestión como los planes parciales de Ciudad del Río o Sevilla gestionados por el sector privado; la alternativa de la ciudad fue, “persistir en la gestión de la renovación urbana. El Plan de Ordenamiento Territorial propone innovaciones arriesgadas al respecto, con estructuras de gran alcance y dimensión, como los Macroproyectos del Río, que configuran 33 planes parciales de renovación” (Pérez, 2019, pág.160) adoptados por la institucionalidad.

“El tratamiento de renovación es la materialización del modelo de ocupación y por ende de la intervención estratégica. Su distribución espacial responde a patrones espaciales definidos. Por un lado, 44 de los 48 tratamientos de renovación se sitúan dentro de los tres macroproyectos del río, siguiendo claramente, ese eje longitudinal que implica la materialización de la directriz del crecimiento hacia adentro de la ciudad en el eje del río y, por el otro, los cuatro tratamientos restantes se ubican en las dos transversalidades a lo largo de las quebradas la Iguana y la Santa Elena, aledaños a las vías que permiten la integración regional” (Observatorio de reasentamientos y movimientos de población, 2018, pág.51).

De esta manera, se consolida la trascendencia del tratamiento urbanístico de renovación para la ejecución de los objetivos, estrategias y políticas que permitan la implementación del modelo de ciudad compacta, que definió el municipio de Medellín desde el comienzo de la ordenación del territorio a través del instrumento POT, pero, además, de manera clara se observa el escalonamiento de un tratamiento a instrumento regulatorio del suelo.

En este momento la renovación urbana, a partir de la interpretación normativa representa en el discurso político de los planeadores de Medellín, la mejor *ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL*.

No obstante, en el marco latinoamericano expone Brites (2017) que la renovación ha consistido además de un mecanismo para la regulación y reducción de asentamientos irregulares, en un incentivo para el desarrollo comercial y turístico, así como en una política para la inversión de capital y revalorización del suelo, en este sentido, la renovación ha adquirido diferentes matices, sin embargo, el mismo autor resalta que en cualquiera de ellos, la “renovación urbana como proyecto y como efecto, da lugar a un urbanismo desigual que deja su impronta en las ciudades. La zonificación residencial moldea la

distancia social entre clases emergiendo el auge de fenómenos particulares: la segregación y la gentrificación” (2017, pág.577).

En este aspecto como se expresó en el capítulo primero, la planificación estratégica, que reemplaza a la planificación centralizada, normativa y racionalista, determina estrategias de mercado para una revalorización urbana, que a través de una visión empresarial de la ciudad, reorganiza el espacio que se considera igualmente una producción estratégica a través de políticas, programas y proyectos de competitividad, innovación y renovación, mediante los cuales, implícitamente se conduce a un desplazamiento de la población (Lozano, 2020).

“Estas acciones afectan al entorno de los barrios populares y de sectores medio-bajo, que quedan bajo presión del avance de obras públicas (programas de renovación) y de la especulación del mercado. De la mano de la renovación urbana, funcionarios, operadores turísticos, promotores inmobiliarios, desarrolladores, etc., traman la ciudad de acuerdo a los intereses y especulaciones del mercado inmobiliario” (Brites, 2017, 583).

Los polígonos de tratamiento urbanístico de renovación se asignaron principalmente en los sectores que hacen parte de la zona próxima al río, generando como lo presenta Lozano (2020) un corredor longitudinal alrededor de este, con predominio del tratamiento en ambas orillas, excepto en algunos sectores que se determinaron como Área de Preservación de Infraestructura-API; sin embargo, la renovación urbana también se encuentra en un corredor de menor escala, las transversalidades de la Iguana y Santa Elena, en el cual se pretende la generación de un eje de conexión entre el oriente y el occidente de la ciudad.

Esta renovación se encuentra articulada a los macroproyectos que a su vez integran o componen las Áreas de Intervención Estratégica, que son entendidas como un conjunto de medidas para alcanzar las condiciones físicas y funcionales ideales dentro del modelo (así se identifican en los cuadernos de ciudad); adicionalmente, como explica Pérez (Director del DAP al momento de la formulación y adopción de la revisión del POT del año 2014) en su texto *Medellín urbanismo y sociedad*, con la intención de darle continuidad al modelo territorial compacto, pero en una nueva etapa, se exploraron mecanismos de

planeación intermedia, para fortalecer el propósito de reurbanizar el interior de la ciudad de una manera más densa y también para enfrentar los fracasos de los años anteriores.

“Para esto el plan consideró como elemento clave definir las intervenciones urbanísticas estructurales capaces de desarrollar las áreas de oportunidad disponibles, con potencial para superar los problemas y carencias originados por los desequilibrios diagnosticados. A estos sectores se les denominó como Áreas de Intervención Estratégica, es decir entornos que se apoyan con elementos de gestión derivados de los instrumentos de la Ley 388 de 1997 y mediante alternativas de gestión desarrolladas por el Municipio de Medellín, como los macroproyectos urbanos, planes parciales, Proyectos Urbanos Integrales, planes maestros, entre otros. No existe antecedente en las ciudades colombianas en que el Plan de Ordenamiento Territorial derive en 33 planes parciales de renovación urbana adoptados como herramientas para la gestión del modelo territorial” (Pérez, 2019, pág.166).

Con la regulación de las *Áreas de Intervención Estratégica*, Medellín a través del POT creó un instrumento de planificación intermedia no regulado en la norma nacional, posiblemente una cosecha propia, como el redesarrollo en 1999; a través de las AIE se designaron las áreas con potencial para el desarrollo del modelo de territorial compacto, que a su vez serían reguladas a través de otros instrumentos como los macroproyectos, planes parciales entre otros, de allí que las AIE resulten como la mejor manera de definir la forma de implementar el modelo.

En consecuencia, la intencionalidad de la administración municipal logra concretarse en buena medida, con la producción normativa de 33 planes parciales de renovación, esto es, ya está definida la manera en la cual se puede dar la intervención en las áreas reguladas por cada instrumento, siendo la gestión en unos casos pública y en otros privada.

3. Moravia: transformación estratégica del barrio informal a partir de la producción jurídica: de la rehabilitación del morro de basuras a la renovación urbana

“En la América hispana del siglo XVI la palabra escrita precedió la fundación y la construcción de “la ciudad”. En las ciudades latinoamericanas del siglo XXI la palabra escrita, a través de leyes y normas urbanas, continúan definiendo lo que el gobierno y las élites letradas consideran como “ciudad” y orden urbano; y excluyendo y descalificando como irregulares, ilegales, e informales a la vivienda y los barrios autoconstruidos mayoritaria pero no exclusivamente por la población de bajos ingresos” (Delgadillo, 2016, pág.83)

El derecho como instrumento del estado para la regulación social de la vida mediante la norma jurídica, al igual que las funciones del estado se transformó en las diferentes fases de desarrollo del capitalismo (liberal, Keynesiano, neoliberal), con la representación de las características enseñadas en el primer capítulo.

Siguiendo la tendencia, el análisis de este acápite está orientado a la revisión del cambio del derecho urbanístico en la faceta neoliberal del estado respecto a la regulación de los procesos de renovación; a través del estudio de la designación legal de intervención urbana al territorio que conforma el barrio de Moravia de Medellín -*autoconstruido*- mediante rehabilitación, mejoramiento integral, y finalmente renovación.

Aunque el sistema urbanístico colombiano se estructuró a partir de la Ley 9a de 1989, esto no implica que la norma jurídica no se haya usado con la finalidad de regular los usos del suelo; al respecto y bajo el concilio de varios autores (Correa 2011; Torres, 2001) la norma de derecho es un mandato jurídico eficaz para regular la conducta humana social, mientras que la ley, es una norma jurídica proferida por el órgano legislativo y su carácter es general, impersonal y abstracto; así entonces, la ley se diferencia de la norma en que es una especie.

En este sentido el uso normativo en experiencias territoriales, se encuentra articulado a la “prohibición, restricción o favorabilidad de la acción social en el territorio. A su vez la norma al definir los usos del territorio esta valorizando o desvalorizando sectores de la ciudad y estableciendo jerarquías territoriales”. Torres Ribeiro citado por Rincón, manifiesta que el “espacio presenta las marcas de acumulación histórica de normas que orientan su formación y apropiación” (Rincón, 2009, pág.222).

A partir de estas precisiones, este apartado reconstruye los usos del suelo que históricamente se han dado al territorio de Moravia, tanto social como jurídicamente, por lo tanto, se hará énfasis en los cambios que se han introducido desde la norma con la finalidad de modificar el proceso de construcción social del espacio, representativo en este sector de la ciudad, y los intereses o propósitos que han mediado en cada período de tiempo, a través del discurso de la planeación.

3.1 Apuntes sobre Moravia: producción social del barrio

A partir de los estudios urbanos asociados a los procesos de autoconstrucción de barrios para satisfacer la vivienda, se reconoce que muchos de estos regularmente ubicados en zonas periféricas de las ciudades de Colombia, fueron construidos por campesinos a causa de los procesos migratorios ocasionados por la violencia y la pobreza del campo, ubicándonos en este sentido frente a la *lógica de la necesidad* planteada por Abramo (2003), como una de las formas de acceso al suelo urbano, “según la cual existe una motivación condicionada por la pobreza, esto es, por la incapacidad de suplir una

necesidad básica a partir de los recursos monetarios que permitirían el acceso al mercado” (pág.274).

En la década de los 60 en la parte baja de la zona nororiental de Medellín se consolidaron diversas invasiones que generaron sectores, y un poblamiento paulatino del territorio que hoy conocemos como Moravia.

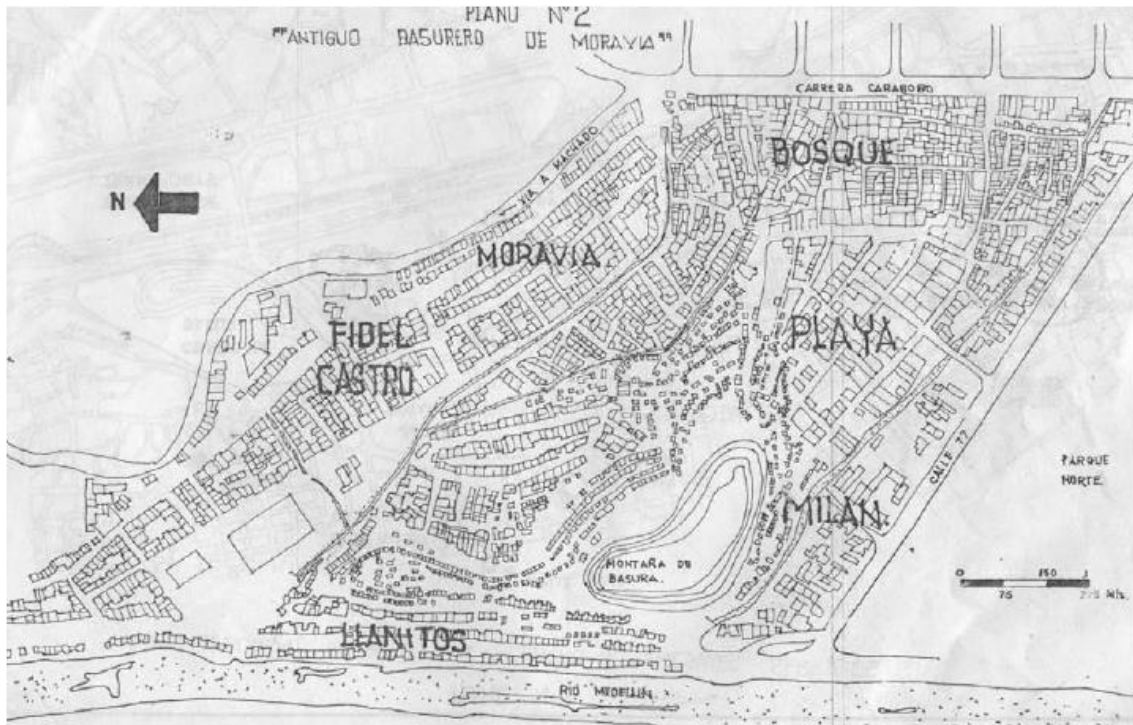
A partir del documento *La memoria cultural como un dispositivo para la intervención social en Moravia* (Confenalco, 2011), se puede determinar la conformación de 6 sectores antes de la década de 1980, previo a la designación de la ubicación del botadero de basura y de escombros, que darán lugar posteriormente a los sectores del Morro y el Oasis Tropical.

Año de la invasión	Sector	Descripción
1950	Moravia	Son los sectores que primero se consolidan, las ocupaciones son espontaneas; sin embargo, es un sector que experimenta un acelerado proceso de loteo llevado a cabo por el “Comité Central de Tugurianos de Medellín”, quienes dejaron zonas para vías y zonas comunales; las viviendas se construyeron con material de desechos.
	Fidel Castro	
1970	El Bosque	Es una invasión en la que no registra ningún tipo de planeamiento, por lo que no designaron áreas para vías, zonas comunales. En la actualidad se destaca por contemplar diversas actividades económicas y se denomina como el “huequito de Moravia”
Década de los 70	Milán y La Playa	Asentamientos que se asocian con la segunda fase del poblamiento del Bosque, estos sectores se consolidan por el loteo generado por personas ajenas a los otros sectores, y es adquirido por una población que no tenían vivienda tenían, pero sí un empleo relativamente estable -una posición económica más elevada-.

1978	El Llano o Casco de Mula	Se inicia un proceso de invasión con la finalidad de frenar la expansión de la montaña de basura hacia la quebrada La Bermejala; se conservan espacios para la adecuación de vías.
------	--------------------------	--

Tabla 5 Sectores de Moravia antes de la década de 1980

Fuente: Elaboración propia a partir de reflexiones (Comfenalco, 2011)



Plano a lápiz del Antiguo Basurero de Moravia. Dibujo Adriana Ocampo, 1984. Archivo Red Cultural de Moravia.

Ilustración 3 Antiguo basurero de Moravia/ Sectores de Moravia antes de la década de 1980

Fuente: La memoria cultural como un dispositivo para la intervención social en Moravia (Comfenalco, 2011, pág. 47)

Hacia finales de la década de 1970 se expidió el Acuerdo Municipal N° 3 del 29 de abril de 1977, mediante el cual se dispuso la intervención urbana de expansión del único parque de diversiones de la ciudad: *Parque Norte*, en un lote ubicado en Moravia en el que según Rincón (2009) para la época “habían asentadas 80 familias y se toma esta decisión como si no existiera esta población” (pág.228”).

No obstante, además de determinarse la asignación de uso, se dispuso que durante cinco años ese lote se destinaría como botadero de basuras, debido a la necesidad que presentaba la ciudad de tener un lugar para el depósito de estos residuos, encontrando viable esta zona de la ciudad, “dado que en este lote había un gran hueco dejado por la extracción de material de playa que tenía lugar tiempo atrás” (Arango, 2007, pág.1).



Montaña de basuras en 1984. Tomado del artículo “Un barrio con corazón de pueblo” por Rafael González Toro, 17 de octubre de 2005. Foto Archivo El Colombiano.

nal de Moravia



Tugurios en medio del basurero, 1982. Fotógrafo: Jorge Humberto Melguizo. Archivo Centro de Memoria Barrial CDCM.

Ilustración 4 Montaña de basuras 1984/ Tugurios en medio del basurero

Fuente: La memoria cultural como un dispositivo para la intervención social en Moravia (Comfenalco,2011)

La decisión municipal de ubicar en el barrio Moravia el botadero de basuras de la ciudad, provocó que algunas familias del sector vieran en la basura una posibilidad para obtener recursos económicos a partir del reciclaje, alimentos, y también algunos materiales desechables para la construcción de sus viviendas, de tal manera que alrededor de los residuos se consolidó una invasión cuyo sector se denominó El Morro; así mismo, familias provenientes de la Paralela desplazados por obras del plan vial municipal ocuparon el sector.

Para la misma década de 1980, aproximadamente en el año 1988 se habilitó por parte de la municipalidad la ocupación de un lote en el cual se habían depositado los escombros de la construcción del Metro, con personas damnificadas por riesgos naturales, entre ellos los afectados por la inundación de la quebrada La Iguana; posteriormente y de conformidad con los relatos de los moradores (Comfenalco, 2011) se señala que una vez se reubicaron a las familias allí asentadas, la Corporación de Vivienda y Desarrollo Social -CORVIDE- permitió aproximadamente en 1994 que algunos moradores aledaños a los sectores del barrio ocuparan estos predios, aprovechando la infraestructura existente.

Sobre esto en particular, y a partir de Delgadillo (2016) la producción social del hábitat, es entendida como producción de vivienda, barrio y ciudad, realizada por los actores sociales para su beneficio, de manera organizada, sin ánimo de lucro y sin apoyo del Estado; de esta manera Moravia se consolida como un asentamiento humano de carácter informal, e irregular que entró a desafiar el orden urbano.

A causa de los problemas generados por la emanación de los gases y líquidos percolados por la descomposición y putrefacción de la basura, la administración municipal reconoce esta situación como un problema de orden público y determinó que el basurero se debía trasladar a la Curva de Rodas.



Últimos camiones recolectores ingresando a El Morro. Tomado del artículo "En 10 días cierran el basurero" por Pedro Nel Valencia, 7 de febrero de 1984. Fotógrafo: Donald Zuluaga. Periódico El Mundo.

Moravia

Ilustración 5 Últimos camiones recolectores entrando al Morro-febrero 7 de 1984

Fuente: La memoria cultural como un dispositivo para la intervención social en Moravia (Comfenalco,2011)

Por la gravedad de la situación, Moravia se había convertido en un problema de ciudad, debido a que las dificultades sociales y económicas de la población reclamaban la intervención del estado, según Arango (1984) y López (1991) citados por Álzate (2014)

“en 1983 14.632 habitantes ocupaban 22 hectáreas en 3.362 viviendas -una densidad de 681 habitantes por hectárea- a solo 2,5 kilómetros del centro de la ciudad. Asimismo, las familias eran numerosas, las condiciones de higiene y hacinamiento alarmantes y los ingresos de la población precarios- a excepción de algunos sectores como Milán y la Playa, fruto del trabajo informal y la recolección manual de desechos reciclables” (pág.200).

3.1.1 Programa de *Rehabilitación urbana* para el antiguo basurero

A partir del relato de algunos habitantes de Moravia (Comfenalco, 2011), para comienzos de 1982 aproximadamente en febrero, la entidad territorial adelantó los trabajos de levantamiento topográfico para la *Rehabilitación*; así mismo, se reconoce como un origen de esta política, “El plan de habilitación de barrios Tugurianos” para la ciudad de Medellín, en el que se encontraba el Barrio Moravia y Fidel Castro, y el cual se presentó en el año 1982 con la Alcaldía de José Jaime Nicholls, este plan tenía por finalidad el desarrollo de infraestructura para la comunidad en el mismo sitio en que se ubicaban los moradores, lo cual podría desencadenar en procesos masivos de desalojo.

Como respuesta a dicho plan, “la mesa directiva de la Acción Comunal de Moravia, con la asesoría de los estudiantes universitarios, en agosto de ese mismo año le presentó a la Alcaldía un programa, el cual iba acompañado de novecientos dieciocho firmas de la comunidad” (Comfenalco, 2011, pág.84), a este plan la comunidad lo denominó “Plan Piloto que Presenta el Barrio Fidel Castro y/o Moravia del Oriente a los concejales del municipio de Medellín”, y con el cual se formalizaba la necesidad de solucionar las problemáticas de titulación de predios, instalación de servicios públicos, mejoramiento de viviendas y apertura de vías.

Con el anterior contexto, y siguiendo Álzate (2014) se pudo identificar que el *Programa de Rehabilitación del basurero*, que se adoptaría en 1984 a través de decreto municipal, se estructuró mediante unos objetivos que

“apuntaban en primer lugar, a la rehabilitación física que pretendía el reordenamiento urbanístico, la racionalización de suelos, la adecuación de redes viales y peatonales, la dotación de infraestructura de servicios, la reubicación de predios en los lugares donde fuera indispensable, la canalización de quebradas y el saneamiento de la montaña de basuras, principalmente; y en segundo lugar, a la rehabilitación social a través de programas de educación, recreación, empleo, salud y capacitación, que buscaban promover el espíritu comunitario y solidario de la población como estrategia de fomento

a la organización y participación comunitaria, así como la dotación de recursos para el funcionamiento de instituciones educativas.” (pág.202).

La importancia del sentido comunitario y de asociación para los moradores del barrio Moravia se ha destacado desde comienzos de la invasión, siempre con la finalidad de participar en la toma de decisiones relacionadas con la intervención del espacio; concomitante con el poblamiento de los distintos sectores se conformaron las Juntas de Acción Comunal -JAC- y los Comités Populares como instancias de organización social.

Al respecto, se encuentra en los textos de referencia una diferencia entre ambas formas de organizarse, puesto que la comunidad que decidía agruparse a través de los Comités Populares lo hacía porque no compartía que algunos líderes de las JAC trabajaran con dinero estatal, y también porque su pretensión como Comités era impedir cualquier tipo de presencia o intervención del estado, debido a que sus líderes buscaban que con ocasión de la propagación de Revolución Cubana por América Latina, la invasión se consolidara como una especie de república independiente (Comfenalco, 2011).

La importancia de distinguir entre ambas formas organizativas, evidencia que al momento de hacer pública la necesidad de la intervención del estado en el barrio a través de la presentación del Plan Piloto en agosto de 1982 a los concejales, el interés era de la Junta de Acción Comunal de Moravia, sin embargo, para el proceso de negociación de los puntos o ejes centrales del “Programa de Rehabilitación del antiguo basurero”, los Comités Populares por Sectores se hicieron visibles.

El 15 de abril de 1983 se presentó a la comunidad de Moravia el programa y se inició oficialmente, a partir de este momento se establecieron reuniones periódicas por el transcurso de un año, para afinar los programas con la comunidad; sin embargo, la comunidad decidió conformar 14 comités, uno por cada sector, 6 de ellos conformados al interior del Bosque; la experiencia de los Comités tuvo como resultado *“El Pliego Unificado”* con el que entraron a negociar con la administración municipal, acordando el 11 de agosto del mismo año los 21 puntos del programa, dentro de los cuales la administración aprobó que reconocería como poseedores de cada vivienda a quienes las estaban habitando antes del 15 de abril de 1983 (Comfenalco, 2011).

Finalmente la administración municipal a través del Decreto 102 de 1984 determinó la intervención urbana de Moravia mediante el programa de “Rehabilitación del antiguo basurero”, concebido como una política pública para aplicar en un espacio autoconstruido por la comunidad, y dirigido por un “Comité de Rehabilitación del Basurero” presidido por el alcalde metropolitano en aquella época, e integrado por “Empresas Varias, Empresas Públicas, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Obras Públicas, Planeación Metropolitana, Instituto Metropolitano de Valorización-INVAL-, Corporación de Vivienda Municipal y Secretaría de Programas” (Álzate, 2014, pág.202).

El programa de Rehabilitación denota una decisión del estado regulada a través de un decreto municipal, así mismo, por su impacto e importancia al ser el primer acto de intervención por parte del estado, que recibía un barrio autoconstruido e informal que lejos estaba de cumplir con las disposiciones legales de planeación de la ciudad, permite observar que esta modalidad de renovación era guiada bajo las premisas de un estado intervencionista que a través de la gestión pública corroborable a través de los miembros del Comité que lo dirigía, facilitó la negociación con los actores comunitarios, garantizando particularmente el *derecho a la participación* en los procesos de ordenación del territorio, y que si bien no estaba señalado como obligación en una norma expresa, por lo que para esta época no estaba aún configurado el sistema urbanístico colombiano, se permitió y reconoció esta facultad a la comunidad, destacando el acuerdo, de reconocimiento de la calidad de poseedor a todo aquel que estuviera habitando su vivienda hasta antes del día 15 de abril de 1983, sin importar cuánto tiempo llevará ejerciendo la posesión.

3.1.2 Puntos destacados del Programa de Rehabilitación y las acciones ejecutadas

El proceso de formulación y posterior regulación del programa de *Rehabilitación del antiguo basurero* aplicado en un espacio producido de manera informal, demuestra un estado intervencionista capaz de gestionar un programa dirigido al saneamiento de los problemas de infraestructura, ocupación de predios sin título jurídico, construcciones ilegales y ausencia de servicios públicos domiciliarios básicos.

Sin embargo, y a pesar de que fueron más las problemáticas identificadas y a partir de las cuales se delimitaron los 21 puntos a atender en el programa, a través del documento “Moravia una historia de mejoramiento urbano” el arquitecto Gilberto Arango Escobar (2007) quien acompañó la gerencia del programa en el gobierno del ex alcalde Pablo Peláez (1984), y años después en el gobierno de Sergio Fajardo (2004), expone que en esta primera experiencia (1980) se resaltan como premisas orientadoras del programa las siguientes:

- Permanencia de la población registrada en el censo que se había levantado hasta el día 15 de abril de 1983.
- Titulación del predio ocupado, pagado a través de jornadas de trabajo, las cuales se reconocían a través del bono de ayuda mutua.
- Dotación de los servicios públicos con financiación de la instalación.
- Construcción y adecuación de los equipamientos de salud y educación.

En el marco de la ejecución de dos períodos de gobierno de alcaldía, que abarcan de Pablo Peláez González a Luís Guillermo Vélez Trujillo, concretamente desde mayo de 1984 a junio de 1986, teniendo en cuenta que para este momento histórico los períodos de los alcaldes no eran de cuatro años, se llevaron a cabo las obras de intervención para la Rehabilitación de Moravia, las cuales reflejaron resultados a partir de Arango (2007) en los siguientes aspectos:

- Construcción de la traza urbana del barrio, que implicó la reubicación de la vivienda de algunos moradores en el mismo sector; así mismo en esta trama vial se construyeron las redes de servicios públicos
- Adjudicación de 400 títulos de propiedad a quienes cumplieron con los bonos de ayuda mutua.
- Construcción del centro de salud y el colegio.
- Creación de la cooperativa de recicladores denominada RECUPERAR.
- Traslado de 250 familias asentadas en la montaña de basuras a un barrio ubicado en la periferia de la ciudad.

- Canalización de dos quebradas existentes en el territorio, entre ellas la Bermejala.



Quebrada canalizada en el barrio Moravia
Gilberto Arango 1988
Cehap

Ilustración 6 Quebrada canalizada en el Programa de Rehabilitación del antiguo basurero
<https://arquitectura.medellin.unal.edu.co/escuelas/habitat/galeria/displayimage.php?album=86&pid=6223>

3.1.3 Titulación de predios y desplazamiento de población

La informalidad en la tenencia de la tierra en el barrio Moravia era una de las dificultades que exigía para su saneamiento, una estrategia por parte del gobierno municipal porque para aquel momento aún no se había expedido la Ley de Reforma Urbana que contemplo la titulación de la vivienda de interés social y la regularización urbanística de asentamientos humanos, acciones que aún sin estar reguladas por la ley nacional, se establecieron en el marco de una política urbana dirigida a la rehabilitación, por lo tanto, para cumplir con la titulación de predios se facultó al Alcalde enajenar en favor de las familias, los predios a cambio de trabajo comunitario representado en bonos de ayuda mutua (Comfenalco 2018, Arango 2007)

De otro lado, la principal problemática en los procesos de intervención territorial, se detecta en el desplazamiento de población que se considera como involuntario cuando por un agente externo, generalmente el Estado, se requieren predios habitados para la ejecución de obras de desarrollo o cuando la población debe ser trasladada de zonas decretadas como de alto riesgo, por lo que este desplazamiento puede ser considerado como forzoso, sin equipararse con el evento migratorio ocasionado por agentes armados (Observatorio de reasentamientos y movimientos de población, 2018).

3.1.3.1 Derecho de dominio y los bonos de ayuda mutua

La expectativa generada alrededor del derecho de dominio sobre el suelo aumenta en aquellos procesos en los cuales si bien los habitantes del territorio tienen una vivienda con la que pueden satisfacer la necesidad de un techo donde habitar, se mantiene la inseguridad de no ser los propietarios del suelo en la que fue construida; para zanjar estos inconvenientes, en el contexto del programa de Rehabilitación del antiguo basurero se dispuso la elaboración de un censo, con la finalidad de establecer la cantidad de familias asentadas en la invasión y así identificar quienes serían beneficiarios de la adjudicación del título de dominio.

Siguiendo a Arango (2007), la administración municipal de aquella época estableció que la adjudicación de los títulos de propiedad sobre los predios era viable siempre que como contraprestación se acreditara el “bono de ayuda mutua”, el cual era emitido por cada jornada diaria de trabajo comunitario, “que se hacía en las calles, en el tratamiento de la laguna donde es hoy la cancha, el programa de vacunación, ayudas a vecinos, la conexión a energía, entre múltiples y variados trabajos” (Alcaldía de Medellín, 2006, pág. 63).

Al respecto, se señaló que para aquellos lotes de un área de aproximadamente 60 m², se exigían 90 bonos de ayuda mutua, lo que equivalía a 90 días de trabajo.

En relación con la cantidad de títulos de propiedad adjudicados no se observa un dato consistente en los documentos de referencia, sin embargo, un dato reportado por quien fue el gerente del programa (Arango,2007) indica que se adjudicaron alrededor de 400 títulos de propiedad, teniendo en cuenta que se habían censado cerca de 3.000 predios.

3.1.3.2 Desplazamiento de la población de la montaña de basura y reasentamiento en periferia

El desplazamiento de la población que invadió la montaña de basuras de Moravia, se promovió a partir del reconocimiento de las pésimas condiciones de salubridad en las que se encontraban las 450 familias que estaban asentadas allí, además de los problemas relacionados con las condiciones de riesgo; su traslado se dispuso hacía un área periférica de la ciudad ubicada en el occidente, en el barrio Vallejuelos, en este espacio se había previsto el urbanismo para un total de 450 viviendas, sin embargo, para el año 1986 cuando se suspende el programa por ausencia de voluntad política del gobierno de turno, solamente se habían trasladado 250 familias (Arango, 2007), por lo que referente a este punto del programa hubo un cumplimiento parcial.

El nivel de éxito de un programa se puede evaluar a partir del cumplimiento de los objetivos en un período de tiempo, por lo tanto, evaluar el *Programa de Rehabilitación del antiguo basurero* bajo este criterio, permite concluir que se trató de una política programática que fue abanderada en el discurso de unos cuantos alcaldes, sin embargo, no logro sostenerse en el tiempo lo que se vio reflejado en el incumplimiento a los fines propuestos con el mismo, como el caso de la titulación y del reasentamiento, que pudieron desarrollarse de manera parcial.

Si bien el Programa de Rehabilitación del antiguo basurero no logra el cumplimiento de todos los objetivos trazados, si representa en el discurso de la planeación de Medellín, un antecedente principal de intervención urbana del barrio Moravia.

3.2 Plan parcial y Macroproyecto de Mejoramiento Integral del Barrio Moravia

Un abandono sistemático por parte del estado acompañó a Moravia luego de la intervención realizada en la década de 1980 con la cual se consolidó un ordenamiento primario que permitió siguiendo a Arango y Rivera en 2007, la definición de una estructura

vial, la mitigación del riesgo de inundación generado por el desbordamiento de las quebradas que lo atravesaban las cuales se canalizaron, la definición de las manzanas y el loteo, la construcción de equipamientos comunitarios de salud, educación, y la dotación de los servicios públicos domiciliarios de alcantarillado, agua potable y energía.

No obstante, a través del Decreto 997 de 1993 *“Por medio del cual se ajusta el inventario de barrios de la ciudad de Medellín, se actualizan los límites y se distan otras disposiciones”*, se dispuso en el artículo 20, a partir del crecimiento de ciudad, de las condiciones homogéneas de las características poblacionales de algunos asentamientos, los elementos físicos y estructurales, y la consulta realizada a la comunidad a través de las Juntas de Acción Comunal, el reconocimiento y la creación de nuevos barrios en la ciudad, entre ellos Moravia, en la comuna 4.

La importancia de este reconocimiento no solo radica en la inclusión del asentamiento al inventario de barrios de la ciudad para efectos de beneficios sociales, sino, que en lo que respecta a la ordenación del territorio plantea la inclusión de esta parte del suelo en el territorio que sería objeto de planeación una vez entrada en vigencia la Ley 388 de 1997, por la cual se estableció la carga a los municipios de ordenar su territorio a través de los Planes de Ordenamiento Territorial-POT-; el municipio de Medellín mediante Acuerdo 62 de 1999, adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad, en el cual se estableció al barrio Moravia el tratamiento de mejoramiento integral (MI).

Tratamiento urbanístico que fue definido en el artículo 156 del Acuerdo 62 de 1999, como aquel que buscaba mejorar la “mala calidad y deficientes condiciones de vida en asentamientos humanos de desarrollo incompleto e inadecuado, localizados en la periferia, los alrededores del centro de la ciudad y en zonas de riesgo mitigable susceptibles de un proceso de consolidación y recuperación (...)”.

En el artículo 106 del referido acuerdo municipal, se señalaron los planes parciales dirigidos a mejorar las condiciones de vivienda y hábitat dentro de los cuales se determinó el Plan Parcial de Mejoramiento Integral de Moravia, esta intervención se delimitó bajo los objetivos del mejoramiento y la integración espacial y social del barrio cuya generación fue

espontanea, así como la recuperación ambiental y paisajística de la antigua montaña de basuras; dicha intervención se proyectó para un área de 114 manzanas (42 Ha); en dicho instrumento se debían regular los componentes de reordenamiento, mejoramiento, dotación de espacio público y equipamientos, saneamiento básico, legalización de vivienda, titulación de predios, reasentamiento, y actividades complementarias de seguridad social, paz y convivencia.

El proceso de coordinación del plan parcial a partir de lo dispuesto en el Acuerdo 60 de 1999 “Por el cual se establece el presupuesto general del municipio de Medellín, para la vigencia fiscal del 2000”, fue designado a la Corporación de Vivienda y Desarrollo Social -CORVIDE-, a la cual dentro de su partida presupuesta se le asignó un rubro de \$300.000.000 para el “Mejoramiento integral barrio Moravia, formulación plan parcial”.

Ahora bien, la denominación de *Macroproyecto de Mejoramiento Integral de Moravia* fue dada desde CORVIDE en 1999, en el marco de la formulación de las “directrices para el desarrollo de este sector popular de la ciudad” (Alcaldía de Medellín, 2006, pág.35).

Esta corporación se suprimió mediante Decreto 153 del 20 de febrero de 2002, por lo que se transfirió a Planeación Municipal los documentos en los cuales reposaban los datos de la fase preliminar que se había desarrollado para el plan parcial de mejoramiento integral de Moravia.

Si bien se había gestionado por CORVIDE una primera fase, posteriormente el Departamento Administrativo de Planeación Municipal -DAPM- suscribe con la Universidad Nacional de Colombia- sede Medellín, Facultad de Arquitectura -Escuela de Urbanismo el Convenio 256 de 2002, con la finalidad de desarrollar una segunda fase para la *“Legalización integral de predios en el barrio Moravia 2005-2009. Reconocimiento de títulos de propiedad, edificaciones, reglamentos de propiedad horizontal”*.

Ahora bien, mediante Acuerdo 003 de 2004 se adoptó el Plan de Desarrollo “Medellín compromiso de toda la ciudadanía” para la vigencia 2004-2007, en el cual se estableció la línea estratégica *Medellín un espacio para el encuentro ciudadano*, la cual se estructuró a

partir del argumento discursivo que justificaba su necesidad en: "La no atención a la zona norte de la ciudad y por ende el territorio de la calidad de vida de sus habitantes" (Concejo de Medellín, 2004, p. 92), como una de las deudas sociales que tenía la ciudad con el territorio, y en especial con quienes lo habitaban, razón bajo la cual se estableció en el componente de proyectos estratégicos que apuntaban a solucionar la deuda social acumulada, el programa de INTERVENCIÓN INTEGRAL DEL BARRIO MORAVIA.

En el año 2006 se llevo a cabo la revisión y ajuste del componente de mediano plazo del POT de Medellín a través del Acuerdo 46, en esta norma se mantuvo la designación del tratamiento urbanístico de Mejoramiento Integral para el barrio Moravia, así mismo, el mismo día en que se adoptó esta revisión del POT, agosto 22 de 2006, se adoptó también el Plan Parcial de Mejoramiento Integral del Barrio Moravia 2005-2011, a través del Decreto 1958 de 2006.

La anterior contextualización, da cuenta de las estipulaciones normativas que en un período de tiempo se señalaron y ejecutaron para la consolidación del plan parcial del barrio Moravia, disposiciones que expresan a través del discurso político las estrategias con las que se pretende la ordenación urbana de un asentamiento que inicio su conformación y poblamiento para finales de la década de 1950 en un suelo considerado periférico y sin relevancia para el mercado inmobiliario.

Una Intervención Integral en Moravia abarca tanto la connotación de Macroproyecto como es referida en los diversos textos jurídicos y académicos, teniendo en cuenta que de conformidad con el artículo 114 de la Ley 388 de 1997, los Macroproyectos urbanos se definen como: "el conjunto de acciones técnicamente definidas y evaluadas, orientadas a la ejecución de una operación urbana de gran escala, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana de orientar el crecimiento general de la ciudad", como la implementación del plan parcial, con una vigencia inicial de 6 años para su desarrollo; sin embargo, es conveniente realizar algunas precisiones respecto a la delimitación y alcance temático abordado en ambos instrumentos, previendo que el plan parcial es implementado en el marco del Macroproyecto de Mejoramiento Integral del

Barrio Moravia; lo cual análogamente se asemeja con la condición actual, por cuanto el plan parcial de renovación, hace parte del Macroproyecto Río Norte.

3.2.1 Proyecto estratégico de ciudad: Macroproyecto Integral Moravia

Para comenzar es preciso estipular que el Proyecto estratégico de ciudad: Macroproyecto Integral Moravia como ya se explicó, se sustentó en el Plan de Desarrollo “Medellín un compromiso de toda la ciudadanía”, así mismo, la actuación urbana integral se respaldó en los principios del estado social y democrático de derecho, y la protección a moradores implicados en el mejoramiento integral.

La manifestación expresa del principio de estado social y democrático de derecho, alude a uno de principios emanados del artículo 1° de la Constitución Política, los cuales se entienden como los que refieren a la naturaleza política y organizativa del estado y de las relaciones entre gobernantes y gobernados, y que por lo tanto su alcance normativo no se representa como un ideal, sino, como el inicio de un nuevo orden a partir de su definición en el presente, en la medida en que el principio establece un deber ser específico en el cual se delimita la discrecionalidad legal y judicial (Sentencia No. T-406/92, Corte Constitucional de Colombia, 1992).

Al respecto y como se concibió en el proceso de estructuración de la Intervención Urbana Integral en Moravia, esta se fundamentó en el estado social de derecho, con la finalidad de regular el proceso en coherencia con los principios de respeto a la dignidad humana, la solidaridad, la justicia social, el trabajo, participación democrática, distribución equitativa de cargas y beneficios, prevalencia del interés general sobre el particular, función pública del urbanismo, concurrencia, complementariedad y continuidad.

Si bien la protección a moradores se encontraba expresamente en la Ley 9 de 1989 en el marco de los proyectos de renovación urbana, este principio se estableció en el

Macroproyecto de Mejoramiento Integral de Moravia a partir del principio de la dignidad humana, que según lo dispuesto por la Alcaldía de Medellín a través del DTS (2006), concibe el principio de protección a moradores como

“un mandato que alude para el Estado a un reconocimiento: en primer lugar, el Estado debe proteger porque hay un peligro inminente para los moradores impactados por proyectos del desarrollo, y, en segundo lugar, estos moradores tienen derechos constituidos en relación con la permanencia, la ocupación, los usos y las prácticas del habitar en el territorio urbano, elementos que se configuran en la razón de ser de la protección. Es decir que se habla con pertinencia de la protección porque hay un peligro sobre los derechos constituidos alrededor de la morada” (pág.102).

Estos dos principios son particularmente importantes teniendo en cuenta que, el territorio sobre el cual se aplicaría la intervención integral, era habitado por una comunidad que estuvo abandonada por parte del estado por casi dos décadas, tiempo durante el cual las problemáticas aumentaron; siguiendo a Arango y Rivera (2007), a partir de los datos reportados por el Sistema de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales -SISBEN- a junio de 2004, en Moravia se “encontraban registrados 35.619 habitantes, 7.352 viviendas, 10.471 núcleos familiares, con un promedio de 4,8 personas por núcleos familiares, adicionalmente según un censo aplicado en diciembre de 2004, habían 4.300 predios localizados en zonas afectadas por riesgo físico ambiental no recuperable” (pág. 13)., adicionalmente se había presentado un fenómeno de densificación en altura, que hizo catalogar al barrio como uno de los más densos de la ciudad.

3.2.1.1 Proyectos prioritarios convalidados en Asambleas barriales

Los programas del Macroproyecto de Mejoramiento Integral Moravia. Para comprender la importancia de estos, es necesario aproximarse a la estrategia de comunicación, participación y concertación de la propuesta de mejoramiento integral implementada por la administración municipal, quien desarrolló la instancia de deliberación pública: *Asambleas Barriales*, “representativa de la comunidad para la reflexión, acción, monitoreo, control y evaluación de los acuerdos, toma de decisiones con respecto a la transformación

dialogada de conflictos inherentes al desarrollo del macroproyecto, del presente y del futuro del barrio” (Alcaldía de Medellín, 2006, pág. 161); esta instancia fue el escenario en el que se acordaron y convalidaron los proyectos prioritarios del macroproyecto, que se describen a continuación a partir de Arango y Rivera (2007):

Generación, recuperación, mejoramiento y consolidación del Espacio Público del barrio Moravia y área de influencia: A partir de la identificación de la carencia de espacio público como un problema crítico, el macroproyecto contempló la creación de pequeñas plazoletas, del centro de desarrollo cultural, centro de salud, y escenarios deportivos, lo cual implicaba el reasentamiento de familias.

La configuración paisajística y ambiental del eje de la quebrada la Bermejala y las otras quebradas del área, la educación ambiental y en cultura ciudadana, arborización y paisajismo, y el mejoramiento de la movilidad en calzadas y andenes, también se establecieron en el contexto de este programa, al igual que, el mejoramiento de sedes comunitarias, la creación de hogares comunitarios y la adecuación de los lugares en los que se desarrollaban las ventas comunitarias.

Construcción y adquisición de vivienda nueva y usada de interés social tipo 1, para el reasentamiento de la población de Moravia: En este proyecto se reunía la intervención de mayor complejidad e impacto, porque estaba dirigida al reasentamiento en una primera fase de aquellas familias que se encontraban asentadas en las zonas catalogadas como de alto riesgo no recuperable, la montaña de basuras y la montaña de escombros denominada el Oasis, y las personas que estaban ocupando las zonas de retiros de las quebradas, al igual que quienes estaban en las que se habían definido para la construcción de espacio público abierto y equipamiento; en una segunda fase de reasentamiento que estaba prevista para el año 2011, se debía reasentar a las familias que estaban en las zonas en las cuales se desarrollaría la ampliación del sistema vial circundante y espacios públicos complementarios.

De conformidad con lo señalado por Arango y Rivera en el año 2007, para diciembre de ese año se debían reasentar alrededor de 2654 familias en las modalidades de vivienda

de interés social tipo 1, a saber: en edificios multifamiliares de cinco pisos, construidos en áreas próximas a Moravia; en pequeños lotes aislados de Moravia, o en los desarrollos que el municipio estaba adelantando en la zona de expansión Pajarito.

Mejoramiento de vivienda en el barrio Moravia: Para las áreas que no serían afectadas con ningún tipo de intervención que requiriera el reasentamiento y que estaban representadas en los sectores con mayor consolidación, el macroproyecto consideró adelantar un programa de mejoramiento integral de viviendas para superar los déficits de la autoconstrucción; este programa se debía articular con el proceso de legalización de construcciones ligado al proyecto de titulación.

Gerencia y gestión del macroproyecto de Mejoramiento Integral del barrio Moravia y área de influencia: Este proyecto era considerado por el DAP (2004), como aquel que permitía concretar la estrategia de gestión institucional, que por su naturaleza y connotación social, se soportaba en una figura de gestión pública operada por la Secretaría de Desarrollo Social, la cual tenía por finalidad, la promoción de políticas públicas para la Integración social, Organización y participación ciudadana, economía social y del Mejoramiento Habitacional en la ciudad.

Comunicaciones para el desarrollo sociocultural: este proyecto estaba orientado a garantizar la difusión del Macroproyecto, y conformar la memoria histórica con la participación de las comunidades, igualmente se buscaba acompañar, apoyar, y capacitar a la población para una mejor comprensión y asimilación de los impactos y cambios que se iban a generar en sus vidas.

Mejoramiento de la salud sexual y reproductiva: con el objetivo de formar y capacitar a los jóvenes en prevención del abuso sexual y explotación infantil, así como fortalecer el respeto a la dignidad humana y la equidad se estableció este proyecto, para generar un impacto social y cultural.

Legalización integral de predios: en el marco de la regularización urbanística este componente tenía por finalidad la legalización de la comunidad de barrios que conformaban a Moravia, la legalización de construcciones, desenglobes (constitución de reglamentos de propiedad horizontal) y titulación de predios y viviendas, acciones que

surgen como una alternativa de solución a la problemática de precariedad urbanística, incumplimiento de las de las especificaciones normativas para las construcciones, e inseguridad en la tenencia de los predios urbanos.

Fortalecimiento del tejido productivo: este era un programa de carácter económico con el cual se buscaba generar una economía local, a través del fortalecimiento de aquellas microempresas que ya existían, pero también, a partir de nuevos emprendimientos, acompañado, además, de un proceso de formación académico para aquellas personas interesadas.

Componente - Proyecto	Inversión \$	Participación
Componente urbanístico ambiental		
Generación, recuperación, mejoramiento y consolidación del Espacio Público en el barrio Moravia	51.120.168.789	34.19%
Construcción y adquisición de vivienda nueva y usada de interés social tipo 1, para el reasentamiento de población del barrio Moravia.	58.119.884.466	38.86%
Mejoramiento de vivienda en el barrio Moravia 2007-2010	25.711.000.000	17.20%
Subtotal	134.951.053.255	90.25%
Componente sociocultural		
Gerencia y Gestión del Macroproyecto de Mejoramiento Integral del Barrio Moravia y área de Influencia.	802.000.000	0.54%
Comunicaciones para el Desarrollo Sociocultural en el Barrio Moravia	319.000.000	0.21%
Mejoramiento de la Salud Sexual y Reproductiva en el barrio Moravia.	201.275.000	0.14%
Legalización integral de predios del barrio Moravia en el marco de su regularización urbanística.	9.349.277.000	6.25%
Subtotal	10.671.552.000	7.14%
Componente socioeconómico		
Fortalecimiento del Tejido Productivo del barrio Moravia 2004-2007	3.910767.000	2.61%
Subtotal componentes sociocultural y socioeconómico	14.582.319.000	9.75%
Total Macroproyecto Urbano	149.533.372.255	100,00%

Valores estimados a junio de 2004

Ilustración 7 Inversiones Macroproyecto de Mejoramiento Integral de Moravia.

Fuente: Documento Técnico de soporte del Macroproyecto de Mejoramiento Integral (2006)

El Macroproyecto de Mejoramiento Integral de Moravia, se estructuró a través de programas y proyectos que estaban igualmente agrupados en el marco de 3 componentes: Urbanístico- Ambiental, Socio cultural y Socioeconómico, a través de los cuales se conformaba el sistema de gestión del plan parcial como se estipuló en el artículo 45 del

Decreto 1958 de 2006, esta gestión se entendía como una unidad global y organizada de interrelaciones entre esos 3 componentes; en ese sentido, el artículo 44 del mismo decreto designó la gestión y ejecución del plan parcial en la Gerencia Social adscrita a la Secretaría de Desarrollo Social (gerencia que se estipuló como uno de los programas del Macroproyecto).

3.2.2 Mecanismos de gestión: Plan parcial de Mejoramiento Integral del Barrio Moravia

La gestión del suelo se encuentra integrada por el conjunto de actuaciones e intervenciones por parte de la entidad pública con el objetivo de alcanzar los fines éticos y políticos que se asumen de manera colectiva en los procesos de transformación, conservación, y ocupación del territorio; también se puede comprender como las acciones por medio de las cuales se definen las reglas para la utilización de terrenos (Maldonado, 2006).

Así mismo, la gestión del suelo se asocia a la aplicación de políticas que se deben encontrar de conformidad con el ordenamiento territorial, y con la aplicación de instrumentos que tengan la capacidad de resolver los conflictos y las problemáticas asociadas al proceso (Banco Mundial, 2010).

En el caso bajo estudio, la intervención integral al barrio Moravia se dispuso a través del Macroproyecto de mejoramiento integral, y del Plan Parcial de Mejoramiento Integral, este último adoptado a través del Decreto 1958 de 2006; instrumentos regulatorios del proceso de transformación del territorio en los que a su vez se dispuso, cómo se gestionarían las dificultades asociadas a la ocupación de zonas de riesgo no recuperable; la irregularidad del asentamiento, la informalidad en la tenencia de la tierra y la ilegalidad de las construcciones; así, como la solución habitacional para aquellos que debían desplazarse involuntariamente.

3.2.2.1 Orden de traslado de población asentada en el Morro: declaratoria de calamidad pública

Sin haberse adoptado el Plan Parcial de Mejoramiento Integral de Moravia (Decreto 1958 del 22 de agosto de 2006), el El Director de Prevención y Atención de Desastres del Ministerio del Interior y de Justicia, expidió la Resolución 031 del 28 de junio de 2006, mediante la cual se declaró la situación de calamidad pública en el municipio de Medellín; y se ordenó al Comité de Prevención y atención de desastres del municipio elaborar un plan específico de acción.

Esta decisión se encontraba sustentada en las disposiciones del Plan de Desarrollo “Medellín un compromiso de toda la ciudadanía”, y el estudio técnico de monitoreo de gases y lixiviados de la Universidad de Antioquia, realizado en la Montaña de basuras, que determinó la exposición a un riesgo químico alto al que se encontraban expuestas las familias allí asentadas, lo que impedía que fuera habitada y transitada por seres humanos por no estar en condiciones aptas, también se señaló que se debía trasladar esta población y, formular un plan de manejo ambiental y sanitario para mitigar el problema, igualmente, se indicó que dicha zona se debía catalogar como de alto riesgo geológico, ambiental y sanitario, lo cual impedía que fuera habitable y transitable.

Adicionalmente este organismo del nivel nacional, en la parte considerativa de la referida resolución, estimó que era necesario “el reasentamiento de las familias localizadas en alto riesgo no recuperable, identificadas como la Montaña de Basuras, el Morro del Oasis y la microcuenca La Herradura, habitado aproximadamente por 10.125 personas, distribuidas en 2.333 hogares y 1.896 viviendas”.

A partir de lo anterior se evidencia en el Decreto 1958 de 2006 artículo 23, la designación de suelo de protección a las zonas de riesgo no recuperable llenos antrópicos: El Morro (Montaña de basuras), El Oasis (montaña de escombros) y La Curva del Diablo.

En consecuencia de todo lo anterior, el traslado de la población de El Morro (montaña de basuras) se configuró como una acción priorizada por parte de la administración municipal en la implementación del plan parcial de mejoramiento integral.

3.2.2.2 Ejecución del plan parcial a través de las Unidades de Gestión de Interés Social -UGIS- y, Unidad de Regularización Integral de Predios -URIP-

La inexistencia de un título debidamente registrado que acredite el derecho real de dominio¹², representa la ausencia de formalidad de la relación jurídica del ocupante del inmueble con el mismo, por el contrario, el documento que define de alguna manera la calidad en la cual se ocupa el inmueble resulta ser en el caso del barrio Moravia de carácter privado, como la promesa de compraventa, que no reúne las condiciones necesarias para transferir el dominio, como lo exige el ordenamiento jurídico colombiano.

Al respecto, Granda en 2010, expresa que la irregularidad urbana ha sido abordada y estudiada desde “tres perspectivas distintas: la irregularidad de los asentamientos, la informalidad en la tenencia de la tierra y la ilegalidad de las construcciones” (pág.70), a las cuales se ha encontrado una solución desde el ordenamiento jurídico, para el primer escenario se han dispuesto los programas de regularización de asentamientos, para el segundo la titulación de predios, y para el tercer caso, el autor indica como solución jurídica el reconocimiento de las construcciones.

Siguiendo al mismo autor, la regularización ha sido considerada desde la práctica, como “instrumento de la planeación territorial en los asentamientos de desarrollo incompleto e inadecuado, o asentamientos irregulares, con miras a generar mecanismos que implementen la visión estratégica de consolidar cualidades equitativas” (Granda, 2010, pág.68), en aras a mejorar las condiciones de calidad de vida de aquella población que se ha catalogado como más vulnerable.

Así mismo, *la regularización* es un conjunto de políticas que como puede verse a partir de los programas de rehabilitación y de mejoramiento integral establecidos para el barrio Moravia, se componen de un conjunto de decisiones orientadas al planeamiento del

¹² A partir de la definición establecida en el artículo 669 del Código Civil “*El dominio que se llama también propiedad es el derecho real de una cosa corporal, para gozar y disponer de ella no siendo contra ley o contra derecho ajeno (...)*”.

territorio y estrategias de gestión del suelo, con la intención de detonar al interior del área a intervenir procesos socio-económicos, y establecer las directrices de acceso al suelo, a la vivienda digna y, las opciones para dotar el espacio público a través de infraestructuras necesarias y equipamientos comunitarios, como escuelas, centros de salud, centros culturales, entre otros (Granda, 2010).

De otro lado, la *titulación de predios* mediante la cual se busca otorgar a quien ha ocupado un predio, el título que le reconozca como propietario, ha tenido un marco jurídico en el que dicha figura se ha contemplado de manera cronológica, así: en la Ley 9 de 1989 artículo 58, Ley 3 de 1991 en la que se regulo a modo de subsidio en especie para la habilitación de títulos, en la Ley 388 de 1997 artículo 95 mediante la cesión gratuita a través de resolución administrativa expedida por las entidades territoriales, la Ley 708 de 2001, Ley 555 de 2003 mediante la cual se crea el Fondo Nacional del Vivienda; y la Ley 1001 de 2005, relativa a la cesión a título gratuito de bienes fiscales, la cual se encontraba vigente al momento de ejecutarse la titulación de predios en el barrio Moravia y por lo tanto la que se tuvo en cuenta; sin embargo, las disposiciones normativas han sido modificadas desde aquel momento, actualmente para este tipo de actos el ordenamiento jurídico dispone de la Ley 2044 del 30 de julio de 2020 *“Por la cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones”*.

En relación con el *reconocimiento y legalización de las construcciones* hay que establecer que es una herramienta que pretende a través de la aplicación de un proceso de reconocimiento, legalizar la edificación construida sin el cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables y sin el respectivo permiso de la autoridad competente, en este caso del Curador Urbano, siempre que se cumplan los requisitos determinados para cada caso, que como se explicará más adelante, a través del Decreto 1958 de 2006 (que adopta el plan parcial) se estipularon unos requisitos para acceder al reconocimiento.

El reconocimiento de edificaciones en consonancia con el Decreto 564 de 2006 (vigente para ese momento, modificado posteriormente por el Decreto 1469 de 2010 -compilado en el Decreto 1077 de 2015-), es considerado como un acto a través del cual, el Curador

Urbano reconoce la existencia de edificaciones, siempre que se cumpla con lo previsto en las normas urbanísticas vigentes al momento de la solicitud, y que la edificación tenga un tiempo de antigüedad; actualmente, el trámite de reconocimiento es reglamentado a través del Decreto 1333 de 2020.

No obstante lo anterior, es preciso señalar que las acciones antes descritas-reconocimiento y legalización de edificaciones-, están relacionadas con los *Programas de Legalización Urbanística* que a través del artículo 122 del Decreto 564 de 2006, se definió como el proceso mediante el cual la administración municipal, reconoce la existencia del asentamiento humano constituido por viviendas de interés social, aprueba los planos urbanísticos y expide la reglamentación urbanística. De igual modo, esta legalización implica la incorporación al perímetro urbano y de servicios, cuando a ello hubiere lugar, y la regularización urbanística del asentamiento humano, sin contemplar la legalización de los derechos de propiedad en favor de eventuales poseedores.

Así mismo, el acto administrativo mediante el cual se aprueba la legalización hace las veces de licencia de urbanización¹³, y con base en esta se tramitarán las licencias de construcción de predios incluidos en la legalización o el reconocimiento de las edificaciones existentes.

¹³ A partir del Decreto 564 de 2006 y en concordancia con el Decreto 1077 de 2015, es la autorización para ejecutar en uno o en varios predios localizados en suelo urbano, la creación de espacios públicos, privados, así como las vías públicas y la ejecución de obras de infraestructura de servicios públicos domiciliarios que permitan la adecuación, dotación, y subdivisión de estos terrenos para la futura construcción de edificaciones con destino a usos urbanos (...).

El Convenio 256 de 2002 formalizó el proyecto de Legalización Integral de Predios, en el que se acordó con la Universidad Nacional de Colombia, la gestión de 3.667 títulos de propiedad (titulación de predios), 3.667 Licencias expedidas por la curaduría (legalización de construcciones), y 950 Reglamentos de propiedad horizontal ¹⁴.

NOMBRE DEL PRODUCTO	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD	PERIODO DE EVALUACIÓN
Licencias de construcción gestionadas en viviendas construidas al margen de las normas.	Licencias expedidas por la curaduría.	3667	31/12/2009
Reglamentos de propiedad horizontal gestionados en viviendas al margen de las normas	la curaduría. Reglamentos de propiedad horizontal registrados en notaria	950	31/12/2009
Registros de títulos propiedad gestionados en viviendas al margen de las normas.	Registro	3667	31/12/2009

NOTA: El cumplimiento de las metas se evalúa anualmente hasta llegar al 2009 en donde se espera cumplir con la meta total programada, en el campo de productos se colocan en forma agregada las metas acumuladas por cada tres años.

Ilustración 8 Productos del Proyecto de legalización integral de predios del barrio Moravia

Fuente: Documentos Técnico de Soporte, Tomo II (2006)

El direccionamiento de las acciones encaminadas a la regularización y legalización integral, se plantearon en el Decreto 1958 de 2006, artículo 13, en el cual se indicó que el área de intervención estaría conformada por 2 Unidades de Gestión de Interés Social y por 1 área de Regularización Integral de Predios -URIP-.

A partir de la reglamentación especificada en el plan parcial, en las Unidades de Gestión de Interés Social se construirían las nuevas soluciones habitacionales correspondientes con Vivienda de Interés Social tipo 1, en las que se debía reasentar la población que se

¹⁴ El reglamento de propiedad horizontal es un estatuto que regula los derechos y obligaciones específicas de los copropietarios de un edificio o conjunto sometido al régimen de la propiedad horizontal (Ley 675 de 2001).

encontraba ubicada en las zonas de riesgo no recuperable, y aquellas que debían ser utilizadas para equipamientos, espacio público e infraestructura dentro del proyecto de regularización.

Adicionalmente en la UGIS 1 y 2 de conformidad con los artículos 15 y 16 del mismo decreto, también, se planearon los proyectos de sistemas de espacios públicos, como el Parque Ambiental La Herradura, Recreativo y Deportivo el Oasis y Lineal quebrada El Tetero; construcción de infraestructura vial, la construcción de 50.258, 50 m² de nuevos parques, plazoletas, y zonas verdes para cumplir con el estándar de espacio público por habitante.

En contraste, en la Unidad de Regularización Integral de Predios-URIP- se estableció el área que sería beneficiaria del mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, a través del mejoramiento integral articulado con el programa de titulación de predios y legalización de construcciones a través del reconocimiento; además esta unidad concentraba dentro de los proyectos del sistema de espacio público: la construcción del parque ambiental La Bermejala y la Escalera, los tramos de determinadas vías, los equipamientos comunitarios como el centro de salud, de educación no formal, la nueva escuela en el sector el Bosque, el centro de desarrollo cultural, y otros, expresamente señalados en el artículo 17 del Decreto 1958 de 2006.

Los mecanismos de gestión UGIS y URIP tienen una estrecha relación con los proyectos de legalización integral de predios y reasentamiento en sitio.

Al respecto Uribe en 2010, expone que a fin de lograr el objetivo de la titulación de predios como condición necesaria para poder legalizar las construcciones, que la norma jurídica en este caso, el Decreto 1958 de 2006, se flexibilizó con la intención de lograr los fines propuestos por la administración al intervenir Moravia, al permitir el cambio de destinación específica de bien público afectado al uso público al predio que desde la década de 1970 se había adquirido para la ampliación del Parque Norte, a bien fiscal, y así poder ser objeto de titulación gratuita, teniendo en cuenta que para aquel momento, la norma aplicable Ley 1001 de 2005, contemplaba 3 requisitos para poder acceder al beneficio: que se tratará de una vivienda de interés social (VIS), que hubiera sido ocupada por el eventual beneficiario antes del 30 de noviembre de 2001, y que se encontrara construida en un bien fiscal de la

entidad territorial; dicha norma se acogió por la Alcaldía de Medellín para adelantar ese tipo de trámites a través del Decreto 0512 de 2006.

Sin embargo y mediante los resultados arrojados en una prueba piloto que pretendía la revisión de la eficacia de los instrumentos normativos, reporta Uribe (2010) que aún cuando la meta señalada dentro de la Unidad de Regularización Integral de Predios, era la titulación y legalización 3.667 predios al 31 de diciembre de 2009, a partir de los datos suministrados por la Oficina Jurídica de la Gerencia del Macroproyecto, para mayo de 2009, dentro de las cifras ejecutadas, solo 1.990 predios habían sido titulados por medio de Resolución Administrativa y 270 construcciones estaban en proceso de legalización; para lo cual, estimó que “se podría decir que se había cumplido en un 32, 4% la meta, teniendo en cuenta la fecha límite (2009), por lo que los instrumentos normativos y de gestión aplicados en la intervención del barrio Moravia, han sido poco eficaces” (pág. 9).

La estrategia de *Registro de títulos de propiedad* como se dejó consignado a modo de producto en el Convenio 256 de 2002, tenía estrecha relación con el producto de *Licencias de construcción*, en la medida que el orden para el procedimiento, exige en un primer momento el cumplimiento de los requisitos para titular, la titulación del predio, y posteriormente las viviendas construidas en predios titulados podrían ser objeto de reconocimiento y legalización.

En los artículos 38, 41, 42, y 43 del Decreto 1958 de 2006, se estipularon los requisitos que se debían cumplir para poder solicitar el reconocimiento, en los que se determina por el ejemplo, el área mínima de vivienda de interés social unipersonal en 35 m² (exceptuando aquellos lotes con menor área que contaban con escritura pública procedente de la titulación del año 1985), y de VIS en 45 m², se establece además, un aprovechamiento máximo en altura de 3 pisos, para nuevas edificaciones, y para aquellas existentes al momento de la adopción del plan parcial se habilita el reconocimiento de hasta 5 pisos, siempre que se diera cumplimiento a la norma de sismo resistencia.

El cumplimiento de las exigencias legales, aunque se hubiesen flexibilizado en el decreto de plan parcial, eran escaso por parte de la población que se debía beneficiar, en unos

casos porque al tratarse de procesos de autoconstrucción difícilmente se cumplía con las directrices de sismo resistencia, en otros, porque el trámite de legalización tenía un costo de \$600.000 que para una población con dificultades de empleo, y supervivencia a partir del rebusque, era una suma de dinero alta, lo cual, implicaba no satisfacer las necesidades más básicas, para cubrir el gasto de la legalización mediante reconocimiento (Uribe, 2010).

Ahora bien, ante la modalidad de venta predominante en el barrio Moravia, esto es, las cartas de venta o promesas de compraventa, se habilitó la posibilidad de construir o edificar en altura, sin embargo, al no existir un título de dominio en el vendedor originario, todos los ocupantes de las diferentes viviendas que se hubieran construido sobre un predio, tenían esta connotación, de ocupantes; no podían tener denominación de poseedores porque aunque tuvieran ánimo de señor y dueño y no reconocieran dominio ajeno (que son los actos que caracterizan a quien posee un bien ya sea mueble o inmueble con la intención de adquirir su dominio por usucapión o prescripción adquisitiva de dominio), sus actos eran ejercidos sobre un inmueble que estaba por fuera del comercio, al ser un bien público, en los que la ley prohíbe su adquisición por prescripción.

En relación con la existencia de varias viviendas en un mismo lote y diversos ocupantes con intención de adquirir dominio, siguiendo a Uribe (2010), en el proceso de legalización integral se contempló la adjudicación a través de común y proindiviso (modalidad de la propiedad en la que 2 o más personas son dueñas de la cosa común), que se regularía a través de un reglamento de propiedad horizontal, en el que se reconocería a cada ocupante la calidad de propietario sobre su unidad inmobiliaria (vivienda) individualmente considerada, y también el derecho a usar algunos bienes que dentro del edificio estarían afectados al uso común; sin embargo, esta estrategia no había logrado su máximo esplendor para el año 2009, debido a que existían dificultades para los acuerdos relacionados con la elaboración del reglamento, y también para recaudar el dinero correspondiente al aporte que debían hacer por concepto gastos en Curaduría; de allí que de los 270 procesos reportados en mayo de 2009 por la Oficina de Asesoría Jurídica de la Gerencia, en trámite de legalización, algunos de estos se correspondían con licencias de reconocimiento y aprobación de planos para reglamento de propiedad horizontal.

El *Proyecto de Legalización Integral del Predios*, como programa del Macroproyecto de Intervención Integral de Moravia, buscó el saneamiento de la informalidad en la tenencia de la tierra y la ilegalidad de las construcciones a través de la titulación de predios, y el reconocimiento y legalización de las construcciones. Esta aproximación a la integración de nuevos propietarios y reconocimiento del derecho a una vivienda, implicó la vinculación de otras personas a la regularidad urbana; a pesar de que para el momento en el cual se había trazado la meta (año 2009), no se había cumplido con la totalidad de los productos establecidos en el Convenio 256 de 2002.

Lo anterior por las mismas complejidades socio-económicas que caracterizaban a Moravia, y la informalidad que no solo era relacionada con el asentamiento y su conformación, sino con ciertas particularidades, por ejemplo, de índole laboral, donde la población regularmente percibía sus recursos de actividades igualmente informales, adicionalmente, la titulación de predios encontraba una dificultad, en el momento de la verificación del cumplimiento de vivienda de interés social, porque estaban por fuera “ de las posibilidades de titulación, los predios ocupados con uso comercial o industrial” (Uribe, 2010, pág.18), y como estos, habían muchos de uso mixto.

3.2.2.3 Programas de vivienda para reasentamiento y reubicación

El Banco Mundial (2001) citado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población-ORMP- (2018), expuso en relación con el reasentamiento de población que, “surgió como una medida que busca mitigar los graves efectos de los desplazamientos. Es un manejo planificado del desplazamiento de población encaminado a proteger a los pobladores de los posibles impactos que pueden ocasionar los proyectos de desarrollo” (pág.167); sin embargo, las experiencias de este tipo de procesos en la ciudad de Medellín parece estar más enfocada en la restitución de vivienda, definitiva o temporal, más allá de la garantía de “un restablecimiento y mejoramiento integral de las condiciones de vida y refuerza un interés en la reposición de la vivienda acompañado de un régimen de compensación por el desplazamiento involuntario (pág.168).

Para garantizar la vivienda a quienes debían ser trasladados por estar ubicados en zonas de riesgo no recuperable o aquellas necesarias para el desarrollo de infraestructura, equipamientos y demás obras de generación de espacio público, el Macroproyecto de Mejoramiento Integral de Moravia, definió el reasentamiento en sitio y la reubicación en otro suelo diferente a Moravia.

En el Plan Parcial de Mejoramiento Integral de Moravia, se determinaron las características habitacionales de la vivienda VIS tipo 1, que se desarrollaría en las UGIS 1 y 2, destinadas al reasentamiento en sitio que se contempló en el marco de la intervención, edificaciones que eran de tipología multifamiliar, con áreas entre 45 y 47 m², con 2 habitaciones y posibilidad de ampliación a tres, cocina, baño, salón comedor y zona de ropas, los parqueaderos eran comunes 1 por cada 10 viviendas, y los apartamentos se entregaban en obra gris; las soluciones habitacionales fueron : Álamos I, Álamos II y la Herradura, y a éstas podían acceder “quienes tuvieran una ocupación superior a 10 años en Moravia (moradores) y que se registraron en el Censo del año 2004” (Uribe, 2010, pág.11).

La reubicación en otro suelo, se proyectó en la Ciudadela Nuevo Occidente, en un macroproyecto habitacional de vivienda social desarrollado en el marco del plan parcial determinado para la zona de expansión Pajarito, localizada en el occidente de la ciudad.

El traslado de mayor cantidad de población en Moravia, se hizo con quienes estaban asentados en El Morro, las referencias consultadas estiman que, aproximadamente habían 2.000 grupos familiares, lo que implicaba un movimiento poblacional de 10.000 personas aproximadamente; quienes serían reasentadas en su mayoría en las viviendas construidas en la ciudadela nuevo occidente, proyecto habitacional que presentó graves dificultades en relación con las “rupturas por las ventajas de localización de actividades económicas y productivas previas, riesgos ambientales y constructivos, déficit de equipamientos educativos, de espacio público y salud, problemas de convivencia familiar, comunitarias y de conflictos armados” (ORMP, 2018, pág.130), lo cual le añadió una connotación negativa al proceso.

A partir de la definición de lugar al cual se trasladaría la población ocupante de El Morro y los demás grupos familiares localizados en áreas afectadas por la construcción de proyectos de espacio público y equipamiento, la administración municipal expidió el Decreto 2557 del 26 de octubre de 2006, mediante el cual concedió el beneficio de conservación de los estratos socio-económicos y de SISBEN a los habitantes de Moravia que se reubicarían en Pajarito, por un período de 3 años a partir del recibo de las viviendas; este beneficio estaba fundamentado en que la adquisición de estas viviendas por parte de los grupos familiares tenía lugar a partir de una serie de subsidios del ordena nacional y de la entidad territorial, por lo que, no se podía presumir un aumento en la capacidad adquisitiva o de compra de los moradores con un bien que aún cuando era un activo se encontraba inmovilizado y sometido a condición resolutoria, en caso de que la vivienda dejara de ser ocupada por el grupo familiar beneficiado o transferida a cualquier título.

Posteriormente, a través del Decreto 0852 de 2008 se modificó el anterior decreto, en el sentido de aclarar que se asignaría a las nuevas viviendas el estrato socioeconómico acorde con el estrato predominante en las viviendas de origen, así mismo, que el beneficio se extendía para quienes serían reasentados en los proyectos habitacionales desarrollados en el barrio Moravia, esto es, en Los Álamos (I y II) y en La Herradura.

La importancia del sector El Morro, identificado en la literatura y los actos jurídicos, como la montaña de basuras, resulta no ser menor, cuando se observa que en una línea espacio temporal, desde la década de 1970 cuando la municipalidad decide destinar esta área como botadero de basuras, y luego cuando se convierte en el objeto de un Programa de Rehabilitación ejecutado entre 1983 y 1986 aproximadamente, y finalmente a partir de las directrices de ordenamiento del territorio se clasifica como zona de riesgo no recuperable, lo cual, revela un gran interés en una zona céntrica de la ciudad, que si bien se contempló como área de expansión del Parque Norte, hoy es referencia mundial por haberse convertido en un jardín, a partir de la acción coordinada entre el Municipio de Medellín, el Área Metropolitana del Valle de Aburra, el Instituto Social de Vivienda y Hábitat -ISVIMED,.

A través del Contrato Interadministrativo 224 del 24 de junio de 2011, dichas entidades acordaron que la primera gestionaría las acciones tendientes a la desocupación completa del morro, el programa de reasentamiento para las familias que aún continuaban allí, la negociación voluntaria de mejoras o expropiación según correspondiera (para lo cual ya se había expedido la Resolución 253 del 03 de junio de 2011¹⁵, y debía recibir y custodiar lo lotes que fueran liberados, así como entregar el lote al Área Metropolitana para la ejecución de las obras de recuperación ambiental y de protección, quien al terminar dichas obras debía restituir el lote al municipio o quien correspondiera, finalmente, el ISVIMED debía gestionar el reasentamiento de las familias que aún estaban en el área del morro, y asignar el subsidio municipal de vivienda.



Ilustración 9 Localización de El Morro / antigua y actual destinación

Recuperado de: <https://revistas.unicolmayor.edu.co/index.php/nova/article/view/171/342> y
<https://la.network/jardin-moravia-una-ciudad-transforma-la-basura-vida/>

¹⁵ Por medio de la cual se declaró la situación de urgencia para la adquisición de unos inmuebles por adhesión con destino a la recuperación Ambiental del Morro de Moravia de la ciudad de Medellín.

3.2.2.4 Priorizar la dimensión principalista de los proyectos

Previo al análisis hacia al cual esta orientado este aparte, es preciso compartir que en el momento histórico en el cual se estableció el “Programa de rehabilitación del Morro de basura”, Colombia era un Estado de derecho, mas no, un Estado social de derecho, que es como se proclama a partir de la Constitución Política de 1991, lo cual tiene incidencia, debido a que antes de la reforma constitucional (a la constitución de 1886) de 1936, el derecho a la propiedad conservaba el carácter absolutista con el que fue concebido en el artículo 669 del Código Civil, esto es, no estaba limitado en el ejercicio de sus atributos, lo cual se implementa después de la reforma de 1936 a través de la inclusión del principio de *prevalencia del interés general sobre el particular*, que actualmente y de conformidad con la Ley 388 de 1997, es un principio orientador del ordenamiento territorial; a partir de la promulgación de este principio, se faculta al Estado para limitar el derecho a la propiedad en favor de un interés superior.

No obstante, cuando se determina la intervención del barrio Moravia a través del Decreto 102 de 1984, mediante un programa de rehabilitación, el derecho de propiedad no se encontraba en disputa porque tuviera que ser limitado en favor de un interés superior, sino, que se reclamaba para ser reconocido en favor de personas que por diferentes razones, entre ellas la violencia del campo, tuvieron que migrar a la ciudad y encontraron en Moravia, el espacio para satisfacer sus necesidades más básicas como la vivienda, y por que no, también el empleo a través del reciclaje.

Si bien el interés político en desarrollar un programa de Rehabilitación en un barrio construido de manera informal en la periferia de la ciudad de Medellín, y de garantizar una solución habitacional en Vallejuelos (San Cristóbal) a quienes se debían trasladar involuntariamente por estar en zona de riesgo, y de pretender a través de un loteo de un predio público, titularizar los inmuebles a las familias allí asentadas, y esto no pudo cumplirse en su totalidad por la ausencia de interés en los gobiernos siguientes, hay que destacar que este programa fue un gran avance en materia de regularización de asentamientos informales en la ciudad de Medellín, por cuanto garantizaba el acceso a

mejores condiciones de vida de los habitantes, la articulación del asentamiento a infraestructuras viales cercanas, el acceso a equipamientos públicos, la conexión a las redes de servicios públicos domiciliarios, y el mejoramiento de las viviendas, muchas de ellas construidas en materiales desechables.

Entender estas intervenciones conduce a la verificación de una intencionalidad dirigida a garantizar a los habitantes de este asentamiento, el acceso en igualdad a los beneficios de la ciudad, la participación de los habitantes en el proceso de decisión de los proyectos que integrarían el Programa, para lo cual se recuerda la presentación del “Pliego Unificado” debatido con las autoridades municipales, así ,como la realización de los derechos de sus habitantes en este territorio, con el cual se relacionan a partir de un vínculo de identidad.

De esta manera, aunque para el año 1983 cuando se estructura el programa de rehabilitación, no existía un compendio de normas orientadas a regular la ordenación del territorio, como sucede hoy, este es un proceso que se concibe a partir del reconocimiento a la dignidad humana, en la medida que tuvo como pilar para su ejecución garantizar la permanencia de los habitantes con acciones que permitieran el acceso a los servicios de ciudad, de los cuales habían estado al margen por mucho tiempo.

Ahora bien, en el capítulo primero al momento de explicarse el sistema urbanístico colombiano, se hizo alusión a los principios y su alcance a partir de la Constitución Política de 1991, así mismo se explicaron los principios del derecho urbanístico; siendo necesario precisar que los principios en general se entienden como una prescripción jurídica con definición en el presente y cumplimiento inmediato, de conformidad con lo dispuesto por la Corte Constitucional (Sentencia T-406 de 1992).

En forma general encontramos que el Macroproyecto de Mejoramiento Integral y el Plan Parcial se encuentran fundamentados en los principios de: el Estado Social de Derecho, y los principios constitucionales de descentralización y autonomía territorial, así como en los de la ordenación del territorio: función pública y ecológica de la propiedad, prevalencia del interés general sobre el particular, reparto equitativo de cargas y beneficios, función pública del urbanismo y la participación democrática, que fueron explicados previamente en el capítulo 1.

No obstante, de manera específica en el artículo 4 del Decreto 1958, se señaló que el plan parcial adoptaba como propios, los principios de: estructurar desde lo público, mejorar integralmente hábitat/territorio/sociedad, gradualidad y persistencia, construir desde lo construido, equidad social y solidaridad, y prevalencia de la dignidad humana, los cuales se explicaran a continuación, a partir de la definición indicada en el Documento Técnico de Soporte Tomo I (2006):

Estructurar desde lo público. A partir de este principio se da prevalencia a la dimensión del espacio lo público, porque este fue relegado debido a que la búsqueda de los habitantes de Moravia era principalmente resolver la necesidad de vivienda, en este sentido lo público se estructura como un principio ordenador para la configuración y reconfiguración de ese ámbito territorial; por lo tanto el espacio público se convierte en dimensión y ámbito en la medida que permite la vida colectiva, el bien, común y la convivencia por encima de las formas privadas de apropiación, y en tal sentido se refleja también la prevalencia del interés general sobre el particular.

Mejorar integralmente hábitat/territorio/sociedad. Por este principio existía la obligación de actuar en forma equilibrada en la dimensión socio-cultural, con la finalidad de reconocer los conflictos y su diversidad como parte inherente a la sociedad y así generar nuevas formas para la transformación dinámica de los mismos; además, con este principio se buscó que cualquier mejoramiento que se hiciera fuera concertado a partir de la voluntad y compromiso de los actores y habitantes implicados, para lo cual, cada uno debía asumir su papel, su función y su mejor actitud.

Equidad social y solidaridad. A partir de este principio se pretendía que, aunque la intervención considerada en su conjunto aportaba mayor valor económico al suelo y a las propiedades, debía ser superior el impacto de beneficio social para los moradores con única vivienda social y que según la permanencia en el barrio seguirían recibiendo los beneficios de la intervención en el tiempo.

Con fundamento en la justicia social y en búsqueda de la igualdad de oportunidades, la población en situación de pobreza, era la prioridad, y bajo esa visión la relación costo-

beneficio era valorado por los impactos en el bien común a través de la recuperación ambiental, y en el desarrollo de proyectos de interés general que viabilizaran la materialización de los derechos sociales, económicos, culturales, colectivos y del ambiente, por lo tanto los costos eran transferidos en forma general a la sociedad en conjunto.

Gradualidad y persistencia. Previendo que los logros de una sociedad y una comunidad no son hechos fortuitos o que ocurren por milagros o hechos naturales, se destaca que para que se mantengan los compromisos, los deseos y acciones se requiere de una *VOLUNTAD* que garantice su sostenibilidad en el tiempo.

Para hacer sostenibles los procesos socioculturales iniciados y lograr mejores resultados, la gradualidad y la persistencia implican movimiento y transformación continuos de la cultura popular y de las administraciones municipales.

Construir sobre lo construido. Se consolidó además como un criterio rector del plan parcial para ofrecer respuestas a la protección a moradores, pero adicionalmente, a partir de este principio “el hábitat encontrado es aceptado como un hecho real, como una forma histórica de ocupación, y como un ejercicio de las prácticas constructivas posibles en las relaciones económicas concretas”; así mismo se reconoce que el constructo físico fue una forma de satisfacer las necesidades del habitar de la población que debe entenderse “como la capacidad humana y sociocultural para procurarse una existencia e imprimirle particularidades al territorio y no como descalificación de las formas de construir y adoptar como únicas las peculiaridades de la vivienda mercancía del mercado formal”.

Con esta caracterización se debían evaluar en el sitio el estado de la edificación y las condiciones de habitabilidad, a fin de poder desarrollar una política de responsabilidad pública que contemplara criterios de seguridad de la vida humana y salud colectiva, así como explorar las mejores formas de aplicar mejoramiento integral antes de regularizar y titular.

Finalmente, se contempla el principio de *Prevalencia de la dignidad humana*, el cual estaba estrechamente articulado con los principios de protección a moradores, el derecho a la

ciudad, el derecho al desarrollo, el derecho a la vivienda digna, a la tenencia segura y a los servicios esenciales.

En relación con la protección a moradores en el DTS se destaca que es un derecho que alude al estado para que este reconozca que debe proteger en primer lugar porque existe un peligro inminente para los moradores impactados y en segundo lugar porque los moradores tienen derechos constituidos en relación con la permanencia, la ocupación, los usos y las prácticas del habitar en el territorio urbano. “Es decir que se habla con pertinencia de la protección porque hay un peligro sobre los derechos constituidos alrededor de la morada”; en este orden de ideas se reconoce a los pobladores que han materializado un hábitat particular y un constructo social que representa un patrimonio económico y simbólico.

Esta aproximación a la definición de los principios rectores del plan parcial de mejoramiento integral de Moravia, evidencia la concertación y articulación entre los intereses de la administración pública y los moradores, en relación con el territorio que sería sometido a un proceso de transformación, que no se equiparaba al realizado en el año de 1984 debido a que esta zona de la ciudad, estuvo en el olvido por más de 20 años, período en el cual, se presentaron una serie de conflictos no solo por la forma y los medios de apropiación del espacio, sino por la imposición de poderes para estatales, que dirigieron procesos de violencia al interior del barrio.

Dentro de los principios planteados hay que decir que todos se encuentran definidos a partir del reconocimiento de la situación real del barrio, y se percibe que fueron planteados con la finalidad de determinar normas de estricto cumplimiento en el desarrollo del plan parcial; no obstante, esta condición no puede invisibilizar que se presentaron hechos que permiten determinar que no tuvieron un cumplimiento a cabalidad.

Con la importancia que se revisa en las intervenciones de esta naturaleza, el cumplimiento a la protección a moradores, se estudia el derecho a permanecer en el territorio, esto es, que incluso en caso de tener que ser reasentado, este proceso se cumpla en sitio.

Como se mostró anteriormente, en el barrio Moravia no fue posible reasentar toda la población que debía ser desplazada por encontrarse en zona de alto riesgo, o por estar en las zonas necesarias para el desarrollo de equipamiento comunitario, lo cual condujo a un traslado en la Ciudadela Nueva Occidente, desarrollado en la periferia occidental de la ciudad, de lo cual se describen procesos conflictivos por la dificultad de articularse a la forma de vida en apartamentos, sometidos a propiedad horizontal, pero lo que es más trascendente, el desmembramiento de los vínculos y las redes socio-comunitarias y económicas que era posible ejecutar en el territorio de Moravia, así, como la ausencia de equipamientos comunitarios a los cuales se podía acceder de manera inmediata; en este sentido este principio no se logra cumplir en su integridad o al menos en uno de los aspectos de mayor trascendencia para la comunidad de este barrio, que a partir del respeto por la diversidad, ha construido un hábitat con una cultura particular.

Al respecto, otras alternativas estuvieron planteadas como el “plan terraza” que se describe por parte de los actores comunitarios e institucionales, como la posibilidad de construir en las terrazas de aquellas viviendas de un solo piso, otras unidades de vivienda para poder reasentar a las familias al interior del barrio; no obstante, esta propuesta no prosperó por diferentes razones, entre ellas, la incompatibilidad entre familias para convivir en el mismo edificio; la ausencia de título del propietario que facilitará la cesión del derecho al municipio para poder entregar al nuevo propietario a través de subsidio de vivienda, o en otros casos, por los altos costos de la propiedad que superaban los valores de la vivienda de interés prioritario, por lo que la única alternativa, se mantenía en el desplazamiento hacia la Ciudadela Nuevo Occidente.

De la mano con el principio de la protección a moradores, se analizan los principios de construir sobre lo construido, gradualidad y persistencia, previendo que este segundo, estaba dirigido a valorar todo el proceso autoconstructivo sin pretender alterarlo en sus condiciones de base, sino, en mejorarlo a partir de lo existente y a través de las intervenciones de mejoramiento integral, titulación y legalización de predios, frente a lo cual, de conformidad con las metas fijadas y el período para el cual se pensaron, este programa no se cumplió, y por ende el principio tampoco, debido a que si bien todos los predios no se habían incluido en este proceso, porque solo se habilitó para aquellos ubicados en la Unidad de Regularización Integral de Predios, el acceso a estos beneficios

se hizo difícil en ocasiones por cuestiones económicas, en otras, por ausencia de acuerdo entre los intervinientes, como ocurría cuando debía constituirse reglamento de propiedad horizontal.

Pese a esto, los actores comunitarios reconocen como un aspecto positivo de la estrategia de mejoramiento, titulación y legalización de predios, que podía ejecutarse predio a predio; en cambio destacan como un punto negativo que durante el proceso de mejoramiento integral los predios habilitados para este tipo de intervenciones, no pudieron ser todos titulados, lo cual genera una situación de inseguridad jurídica para quienes han morado por largo tiempo allí.

Otro principio destacado es el de gradualidad y persistencia, el cual resulta ser el de mayor incumplimiento y vulneración en el plan parcial, por cuanto si bien se hace un recorrido expresando la importancia de la sostenibilidad en el tiempo de la voluntad para poder lograr las metas y propósitos, de nuevo el barrio Moravia y sus habitantes se encuentran con la suspensión de los programas y la ausencia de continuidad quizá por falta de voluntad política de los gobernantes, en este sentido durante el gobierno de los ex alcaldes Luís Pérez, Sergio Fajardo y Alonso Salazar, se dispuso la formulación, adopción y ejecución del macroproyecto y el plan parcial, sin embargo, el instrumento tenía una vigencia de 6 años, la cual se cumpliría para el año 2012.

Sin embargo, a través del Decreto 499 del 17 de abril de 2012, se prorrogó su vigencia hasta tanto se hiciera la revisión y ajuste del largo plazo del POT, la cual se llevó a cabo en el año 2014 a través del Acuerdo 48 de 2014, en el que drásticamente se cambia el tratamiento de mejoramiento integral del barrio Moravia a Renovación urbana; asignación de tratamiento que impide la continuidad de los programas que se había desarrollado en el marco del Macroproyecto de Mejoramiento Integral.

De esta manera, el análisis de los anteriores principios rectores del plan parcial, se combinan con el fin de comprender por qué si había existido un proceso concertado, articulado entre comunidad y estado para garantizar la permanencia de la comunidad, su cultura, y su hábitat, se dispuso a través de la producción jurídica urbana, la intervención

al territorio a través de la renovación, incluso, cuando quedaban muchos procesos por terminar en el marco del mejoramiento integral; en este sentido líderes de la comunidad (2021) manifiestan que su petición siempre fue continuar con el mejoramiento integral, como se había hecho desde el primer momento en que el barrio fue objeto de una intervención por parte del estado.

3.3 Plan parcial Moravia, polígono de tratamiento Renovación Z1_R_7 del municipio de Medellín

3.3.1 La producción jurídica para la renovación urbana de Moravia

Los programas considerados en el Macroproyecto de Mejoramiento Integral del barrio Moravia se construyeron con la participación de los líderes que, en representación de la comunidad en las Asambleas Barriales aportaron a la estructuración de este macroproyecto para que se atendieran las necesidades de la comunidad, así, como la intencionalidad de la administración pública de intervenir en esta zona de la periferia de la ciudad.

No obstante, los programas del macroproyecto se recogieron a través del Decreto 1958 de 2006, mediante el cual se adoptó el Plan Parcial de Mejoramiento Integral de Moravia, que tenía una vigencia de 6 años, la cual se cumplía en agosto del año 2012; sin embargo, al no haberse logrado las metas trazadas en el plazo inicialmente previsto, y considerando como se expone en el Decreto 0499 del 17 de abril de 2012 que, a junio de 2011 solamente se registraba el 43% de avance en los procesos de reasentamiento, se dispuso prorrogar la vigencia del decreto del año 2006, hasta tanto se revisara el contenido del largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial.

El 29 de julio del año 2014 se presentó ante el Concejo de la ciudad la propuesta de revisión y ajuste del componente de largo plazo del POT, la cual se recibió y radicó internamente a través del Proyecto de Acuerdo 268 de 2014; surtidos los debates en

sesiones plenarias, esta corporación pública mediante Acuerdo 48 de 2014¹⁶, adoptó dicha revisión.

Con la adopción de la anterior revisión, se estipuló la renovación urbana como la estrategia territorial para lograr la consolidación del modelo de ciudad compacta propuesto desde el año 1999, como se explicó ampliamente en el capítulo 2; no obstante, con las nuevas modificaciones se introdujeron cambios no esperados, entre ellos, la asignación de renovación urbana al barrio Moravia a través de la norma urbanística.

Con la anterior decisión no solo se sorprendió a la comunidad del barrio Moravia, sino, a otros sectores que interesados en los procesos del barrio (académico), desconocían las razones por las cuales se había dado esta asignación.

Lo cierto es que, en el marco de la autonomía territorial los municipios tienen la capacidad de asignar norma urbanística de conformidad con las características físicas, ambientales, sociales, y económicas de su territorio; a partir de esta libertad se dispuso en el POT las Áreas de Intervención Estratégica -AIE-, concebidas como aquellas áreas con potencial para el desarrollo del modelo territorial compacto, pero a su vez reguladas por otros instrumentos como los macroproyectos, planes parciales, entre otros, en este sentido, estas áreas se entienden por los técnicos de planeación de Medellín, como la mejor manera de definir la forma como se debía implementar el modelo (Pérez, 2019).

En este marco se designaron en el artículo 10 del Acuerdo 48 de 2014 las AIE: Cinturón verde metropolitano (MED Borde Urbano Rural), transversalidades MED La Iguana y MED Santa Elena, y Corredor del río (MEDRío).

Dentro del alcance de este trabajo, es necesario aludir al AIE MEDRío, que a su vez se encuentra conformada por los Macroproyectos Río Sur, Río Centro y Río Norte, para lo cual se debe tener en cuenta que al interior de este último macroproyecto se encuentra el barrio Moravia, regulado a través de plan parcial de renovación urbana.

¹⁶ Acuerdo publicado el día 17 de diciembre de 2014 en la Gaceta Oficial 4267.

El macroproyecto RíoNorte a partir del artículo 62 del Acuerdo 48 de 2014,

“Se ubica entre la Calle 77 y el límite con el municipio de Bello al norte de Medellín. Se enfoca a la intervención de los desarrollos incompletos y desarticulados en términos urbanísticos y ambientales, como recurso para equilibrar el territorio de las laderas nororiental y noroccidental articulándolos al corredor del río que concentrará la oferta de espacio público, movilidad y servicios.”

Al respecto es necesario compartir que los macroproyectos fueron definidos en el artículo 114 de la Ley 388 de 1997, como instrumentos de planificación complementaria dirigidos u orientados a una operación urbana de gran escala, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana y orientar el crecimiento general de la ciudad.

Mediante Decreto 2077 de 2015 “Por medio del cual se adopta el Macroproyecto para el Área de Intervención Estratégica MEDRío Río Norte y se dictan otras disposiciones”; en relación con este macroproyecto se comienza por expresar que si bien contempló la adopción de los planes parciales de los polígonos que se encuentran dentro del área, se indicó en el artículo 3 que el plan parcial de renovación urbana de Moravia (polígono Z1_R_7), estaba pendiente de formulación, por lo que el polígono Z1_R_7 que fue el asignado al barrio Moravia, no se regulaba por las disposiciones del decreto del Macroproyecto, no obstante, en el artículo 84 se dispuso la armonización de los instrumentos de planificación complementaria y se indicó que, el plan parcial para Moravia sería adoptado con posterioridad a la expedición del Decreto 2077 de 2015, y en consecuencia, no se regulaba por las disposiciones del macroproyecto.

No obstante, con la indicación de la armonización entre instrumentos complementarios, se puede entender que deben guardar relación entre objetivos y lineamientos; por lo que es pertinente compartir en aprobación con Lozano (2020), que según el artículo 459 del Acuerdo 48 de 2014 el cual define los alcances normativos para la gestión de los macroproyectos del Río, que se

“establecen siete obligaciones para RíoNorte, que se orientan alrededor de priorizar los reasentamientos en sitio, de la población en riesgo o vulnerabilidad por obra pública,

determinar condiciones normativas para el Proyecto Ciudad Universitaria y Centro de Eventos Artísticos Agropecuarios, generar nueva oferta de vivienda para hogares a reasentar, permitir el cálculo de densidades de procesos de reasentamiento de viviendas de interés prioritario, la prohibición de traslado de obligación VIP a otras zonas y la generación de la norma tipológica que permita integrar dinámicas locales y actividades productivas asociadas a la vivienda” (Pág.178).

De esta manera, queda claro que la regulación específica para la renovación de Moravia se da a través de un decreto que no fue formulado y adoptado con el Decreto 2077 de 2015; así mismo, que se encuentra en la AIE del Macroproyecto RíoNorte compuesta por un área de 452 hectáreas -Ha-, y que aunque es el macroproyecto más pequeño de los contemplados para la intervención estratégica de la ciudad, resulta ser transversal porque mediante la reconversión de territorios de desarrollo incompleto y desarticulado, se apuesta por la renovación, y además, en este macroproyecto se habilitó un tope máximo de 500 viviendas por hectárea por Unidad de Actuación Urbanística-UAU- mientras que, la distribución de densidades para el tratamiento de renovación en otros macroproyectos es de 450 viviendas por hectárea, máximo (Lozano, 2020).

3.3.2 Decreto 0321 de 2018, Plan parcial renovación urbana de Moravia

Aunque el Decreto 0321 por medio del cual se adoptó el “Plan Parcial Moravia, polígono de tratamiento Renovación Z1_R_7, del municipio de Medellín” se expidió en el año 2018, de manera previa en el año anterior se había adoptado en forma transitoria a través de la Resolución 044 de 2017 la norma urbanística del polígono Z1_R_7 específicamente para la ejecución de los proyectos habitacionales Mirador de Moravia y Madre Laura o Palermo (Las Camelias), norma que sería protocolizada en el decreto municipal que adoptara el Plan Parcial.

En relación con la Resolución 044 de 2017, se aclara que el ISVIMED había adquirido en forma dos lotes para la construcción de los proyectos habitaciones Mirador de Moravia y

Madre Laura o Palermo, en los cuales se reasentarían respectivamente las familias que aún faltaban de El Morro, y a las familias afectadas por la obra pública Puente Madre Laura, lo que se hace en este acto administrativo es especificar los aprovechamientos urbanísticos de los proyectos habitacionales, descripción de las densidades, entre otros aspectos; y así poder determinarlas como Áreas de Manejo Especial-AME-, áreas privadas consolidadas dentro del modelo ocupacional del plan parcial.

A partir del Decreto 0321 de 2018 se evidencia la articulación de este instrumento complementario de ordenación del territorio, con el modelo de ocupación territorial (crecimiento hacia adentro) definido en el POT, por lo que la renovación del barrio Moravia se pretende a través de: la transformación de los suelos de protección en entidades del paisaje, complementada con la redefinición predial y la recuperación ambiental, mejorando así el aprovechamiento del suelo, como instrumento para lograr la habitabilidad del asentamiento humano y el desarrollo sostenible de sus habitantes.

Al respecto en la propuesta físico espacial determinada en el artículo 4 del Decreto 0321 de 2018, se definen los anteriores componentes, en la siguiente forma:

Renovación urbana. A partir de la localización estratégica de Moravia, se expone que la renovación le permite al barrio la posibilidad de articularse a diferentes redes de servicios urbanos, permitiendo la cualificación del entorno y la continuidad en el proceso de mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Los suelos de protección y su recuperación ambiental. A partir de estos suelos se busca la consolidación del sistema de espacio público, mediante el aprovechamiento paisajístico y sostenible de El Morro, El Morro del Oasis y los retiros de quebrada, para consolidar, además, un sistema de plazoletas y espacios públicos que se encuentren interconectados por un circuito vial y peatonal que bordea El Morro y conexión con los ecoparques, el interior del plan parcial y las áreas de manejo especial.

La redefinición predial. A través de este se pretende que, a través de una gestión asociada, las zonas destinadas a renovación urbana siempre requieran de procesos de integración inmobiliaria de los lotes que componen cada una de la Unidades de Actuación Urbanística

-UAU-, para que el suelo sea un escenario de oportunidades de desarrollo y de ejercicio de los derechos.

Aprovechamiento del suelo. En el desarrollo de este componente se pretende optimizar la ocupación del suelo a través de mayores aprovechamientos para generar soluciones habitacionales seguras, asequibles y con condiciones adecuadas de habitabilidad que dignifiquen la permanencia de los habitantes en el territorio, para que, reconociendo las limitantes ambientales del territorio y el arraigo de sus habitantes, se prolifere una sana convivencia entre los usos como soporte de todas las actividades sociales y urbanas.

Habitabilidad del asentamiento humano. Es el propósito del modelo de ocupación que se eleven las condiciones de habitabilidad y productividad urbana en Moravia por medio de la generación, recuperación, mejoramiento y consolidación del espacio público como ordenador y articulador de la estructura urbana, entendido como el soporte material y simbólico de las innovaciones socioculturales.

Los anteriores componentes representan las dimensiones en las cuales se desarrollarán los programas del plan parcial de renovación, que fue de iniciativa y elaboración pública, estrictamente, al respecto, entender que la gestión de las áreas privadas ya no es predio a predio sino mediante UAU, tiene una especificidad en relación con el contexto económico del barrio Moravia, que evoca a las situaciones particulares de cada propietario, y que fue fácilmente conocida en el desarrollo del Macroproyecto de Mejoramiento Integral como una de las dificultades para poder avanzar en los procesos de titulación, y constitución de reglamentos de propiedad horizontal.

3.3.2.1 Proyectos estratégicos del plan parcial de renovación

Con el objetivo de gestionar de forma coherente el proceso de renovación urbana del barrio a partir del Sistema Público Colectivo, el Sistema de Ocupación y el Sistema Institucional de gestión, se proponen los siguientes proyectos estratégicos:

En el *Sistema público y colectivo y sistema de gestión* se plantea la implementación de un plan de monitoreo geotécnico a corto y largo plazo para el Morro; el diseño y construcción

de la Circunvalar del Morro, la construcción del ecoparque para la mitigación del riesgo en el Morro y el Oasis; la elaboración de estudios, diseños para ejecutar las obras hidráulicas de drenaje urbano que garanticen el adecuado tránsito de caudales en Moravia, el diseño, ampliación y construcción de las redes de servicios públicos, así como el diseño y la ampliación de las vías Carabobo Moravia-Acevedo y la construcción del proyecto habitacional Mirador de Moravia.

De otro lado, el reasentamiento de las familias localizadas en el Morro y el Oasis, el desarrollo de los proyectos habitacionales en las unidades de actuación urbanística donde el municipio tiene mayor participación, e implementar el programa de gestión planteado en el Documento Técnico de Soporte del plan parcial en el marco de la política pública de Protección a Moradores, actividades económicas y productivas, fueron los proyectos estratégicos que se plasmaron con el fin de ser desarrollados en el marco del *Sistema Institucional y de Gestión*.

Si bien son plausibles los anteriores proyectos, es importante conocer ¿qué tanto han avanzado?, para esto se presenta un análisis a partir de la consulta elevada a la Unidad de Formulación de Instrumentos de Gestión de la Subdirección de Planeación Territorial y Estratégica de Ciudad, del Departamento Administrativo de Planeación de Medellín, con el fin de establecer cuáles han sido las intervenciones adelantadas en el barrio Moravia, después del mejoramiento integral.

Al respecto, se destaca que aún permanecen las acciones dirigidas al recubrimiento de la montaña de basuras, en la que habitan todavía 48 familias, proyecto liderado por la Secretaría de Medio Ambiente; este proceso de conformidad con la información referenciada en páginas anteriores se desarrolla en virtud del Convenio Interadministrativo 224 de 2011, suscrito entre el municipio de Medellín, El Área Metropolitana y el ISVIMED; proyecto que a partir de lo dispuesto en la Resolución 044 de 2017, tiene previsto el reasentamiento en sitio para estos grupos familiares, en el proyecto habitacional Mirador de Moravia.

Otra acción que se ha desarrollado cerca a Moravia, pero no para Moravia, fue el proyecto de ciudad de ampliación de la Calle 77, en la cual se proyecta la construcción de una glorieta en el punto de intersección entre esta calle con la carrera Carabobo.

Un tercer proyecto, se encuentra en el marco de la línea estratégica de Ecociudad del Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020-2023, adoptado a través del Acuerdo 002 de 2020, en la cual se estableció el Programa de Renovación Urbana integral, transformación territorial y protección a moradores; un indicador que evidencia el cumplimiento de esta es “La estrategia de concertación y diálogo para el desarrollo de ejercicios de renovación y planificación territorial en el barrio Moravia formulada e implementada”.

En este sentido, el primer programa se constituye en un proyecto que existe desde el momento en que estaba vigente el plan parcial de mejoramiento integral del barrio Moravia, la segunda intervención responde a un proyecto de ciudad y no de intervención en el marco del plan parcial de renovación, y finalmente, la estrategia de concertación, como fue aclarado por el DAP, surge a partir de la adopción del plan de desarrollo “Medellín Futuro 2020-2023” adoptado en junio 09 de 2020, y tiene por finalidad preparar a la comunidad para la consolidación de su discurso en la revisión y ajuste del mediano plazo del POT, “para examinar que decisiones se toman en Moravia, sin desvincularlo de la renovación porque el tratamiento y el plan parcial están vigentes”, palabras del representante de la Unidad de formulación de Instrumentos de Gestión.

En medio de estos proyectos ocurre que ninguno de ellos están en el marco de la implementación y desarrollo del plan parcial de renovación del barrio Moravia, el cual no ha sido implementado porque las decisiones en cada administración son diferentes así como los propósitos que se plasman en los planes de desarrollo, de lo cual se advierte que, si bien en el gobierno del ex alcalde Federico Gutiérrez existió la voluntad para formular el plan parcial, en la actual administración únicamente se determinó como intervención en Moravia, el desarrollo de la estrategia de concertación para la revisión y ajuste del componente de mediano plazo del POT.

En Moravia las intervenciones como se ha podido entender desde el proceso de rehabilitación, mejoramiento integral y ahora en la renovación, carecen de sostenibilidad en el tiempo y articulación de los gobiernos con los procesos que allí suceden.

3.3.2.2 Mecanismos de gestión y financiación del plan parcial de renovación de Moravia

A partir del año 2014, la regulación urbanística del barrio Moravia fue establecida a través de plan parcial, el cual hace parte de los instrumentos complementarios de la ordenación del territorio, no obstante,

“estos tienen sentido en cuanto sientan las bases para desarrollar formas de gestión asociada de terrenos, que permitan superar las iniquidades y dificultades propias del desarrollo predio a predio, lo cual se logra con las formas de reajuste o integración de terrenos o de cooperación entre propietarios y, sobre todo con las técnicas de reparto equitativo de cargas y beneficios” (Maldonado, 20, pág. 91).

En concordancia con el artículo 19 de la Ley 388 de 1997 el plan parcial resulta ser el instrumento adecuado para aquellas áreas que deban desarrollarse a través de unidades de actuación urbanística, que para el polígono Z1_R_7 son 22 UAU.

Las Unidades de Actuación Urbanística -UAU- se entienden de conformidad con el artículo 39 de la Ley 388 de 1997 como, el área conformada por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitada en el plan parcial, y que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios.

La ley 388 de 1997 dispone que, una vez aprobado el plan parcial, y con este la delimitación de las UAU, se debe poner en conocimiento de los titulares de derechos reales sobre la superficie de la unidad propuesta y sus vecinos, para que estos dentro de un término de 30 días presenten objeciones; sin perjuicio de esta estipulación legal autores como Maldonado (2006) exponen que,

“No tiene mucho sentido realizar el trámite, indudablemente complejo, de formulación de un plan parcial y de delimitación de la Unidad o de las Unidades de Actuación Urbanística –que son la base para el cumplimiento asociado de las cargas de cesión y urbanización- para que, al final, se tenga que someter a discusión de los titulares de

derechos reales y de los vecinos dicha delimitación y ésta pueda ser modificada. Este procedimiento resulta ineficiente tanto para la administración como para los particulares interesados en la gestión asociada” (pág.96).

Por lo que, a partir de esta inferencia, lo adecuado es que el plan parcial y la delimitación de las Unidades de Actuación Urbanística sean discutidos con los titulares de derechos reales (como el de propiedad) con anterioridad a su aprobación, sin embargo, hay que distinguir ciertos escenarios, que se infieren a partir del artículo 42 inciso segundo de la referida ley, que alude a un plazo máximo de tres (3) meses para la aprobación definitiva de los proyectos de delimitación de las UAU, a partir de su presentación en debida forma.

El primer escenario es que, si en caso de citación por parte de la municipalidad no se presenta ningún tipo de objeción u observación, la municipalidad entiende agotada esta etapa y procede con la aprobación, no obstante, Maldonado (2006) resalta que,

“el plan parcial puede ser aprobado sin la concurrencia o la voluntad de los propietarios involucrados y que, incluso, también se puede definir sin su aceptación un proyecto de delimitación de Unidades de Actuación Urbanística, que en todo caso debe ser discutido con los titulares de derechos reales, pero sobre el cual la administración tiene la prerrogativa de confirmar la delimitación” (pág.98-99).

Un segundo evento ocurre cuando la propuesta o delimitación es presentada por la iniciativa de los interesados, si transcurridos los 3 meses no se hubiere notificado la decisión correspondiente, y se entenderá aprobada la delimitación siempre y cuando se haya realizado el trámite de citación.

En ningún caso si la propuesta de delimitación no se acoge a las determinantes del POT, bien sea en el escenario de presentación de objeciones o en la presentación de un proyecto de delimitación, aplicara el silencio administrativo positivo¹⁷.

Finalmente, el acto de delimitación de la UAU se inscribirá en el registro de instrumentos públicos, en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios que conforman la unidad. Los predios afectados no podrán ser objeto de licencias de urbanización o construcción por fuera de la UAU.

Ahora bien, si revisamos la forma en la cual se agotó la intervención y participación de la comunidad impactada con el plan parcial de renovación urbana y la propuesta de conformación de 22 UAU, a través del acápite de consideraciones del Decreto 0321 de 2018, se encuentra que, se realizó una primera jornada el día 20 de junio de 2016 en el Centro de Desarrollo Cultural de Moravia, convocada de manera general a través de una citación realizada en el periódico el Mundo el 12 junio de esa anualidad, y a los líderes a través de correos electrónicos enviados el 13 de junio de 2016, y que la convocatoria se apoyo con afiches informativos que fueron dispuestos en lugares visibles y estratégicos para la comunidad.

En el marco de esta socialización como lo denomina el DAP en el decreto, se programaron unas jornadas de sensibilización del instrumento por UAU en Institución Educativa Miranda, y que solo fue posible realizar 2 reuniones, los días 2 y 16 de agosto de 2016, y las demás se cancelaron por presiones y diferencias entre los líderes y la comunidad.

Para la respectiva socialización del modelo, se publicó los días 12 de noviembre de 2017 un edicto en que se informó a la comunidad las fechas y lugares donde se realizaría el proceso de socialización de la propuesta del plan parcial y se definió que la fecha límite para presentar observaciones era el día 15 de diciembre de 2017; por lo que entre el 20

¹⁷ El silencio administrativo positivo equivale a una decisión positiva, respecto a una petición formulada ante la administración pública.

de noviembre y el 01 de diciembre de 2017 se realizó la respectiva socialización del modelo, y se indica que asistieron alrededor de 250 personas entre propietarios, vecinos, arrendatarios y poseedores.

A partir de estos hechos, descritos en las consideraciones del Decreto 0321 de 2018, se observa que la municipalidad se vio instada a generar los respectivos soportes que dieran cuenta del proceso de citación de propietarios para la discusión de la delimitación de las UAU, lamentablemente no se pudo avanzar en la concertación con las comunidades y a partir de esta situación, la municipalidad, procedió a aprobar el plan parcial y la delimitación de las UAU, en el ejercicio de la facultad que la ley le concede.

Luego de la aprobación de las UAU, se presenta la fase de ejecución de estas, la cual

“se iniciará una vez definidas las bases para la actuación, mediante el voto favorable de los propietarios que representan el 51% del área comprometida (...), además por ejecución se entiende una nueva configuración o definición predial a través de una integración inmobiliaria que se debe ser formalizada por escritura pública; la transferencia al municipio de los aportes en tierra, para que se convierta en suelo de uso público, y la organización de la entidad gestora encargada de gestionar los terrenos urbanizables resultantes o la celebración del respectivo contrato de fiducia mercantil; la realización de las obras que, de acuerdo con las decisiones del plan parcial, están a cargo de los propietarios involucrados; y la obtención o movilización de los recursos financieros para ejecutar las obras” (Maldonado, 2006, pág.99).

El municipio de Medellín y/o entidades privadas en articulación con la comunidad, serán los promotores, gestores y operadores de las acciones de renovación, desarrollo y consolidación a implementar al interior del polígono Z1_R_7; no obstante, como se presentó anteriormente no existe avance en los proyectos del plan parcial de Moravia, además, si bien para su desarrollo esta habilitada la intervención de actores privados, el Departamento Administrativo de Planeación (2021) comparte que probablemente por las “condiciones específicas de Moravia, de su población, de su localización, el

interrelacionamiento entre ella y el estado, no harían muy atractiva una inversión de carácter no municipal”.

En la adopción de la revisión ajuste del componente del largo plazo del POT (2014), se contempló la creación de *Operadores Urbanos* para la implementación de los programas, proyectos, obras y mecanismos de gestión, señalados en los macroproyectos o subzonas de este definidas en el POT o en sus instrumentos de planificación complementaria, para lo cual esta figura se reglamentó a través del Decreto 893 de 2017, y por lo tanto estos operadores según el artículo 3 de este decreto podrán ser:

“Empresas Industriales y Comerciales del Estado, establecimientos públicos o sociedades de economía mixta de capital mayoritariamente público, de orden municipal, atendiendo a lo dispuesto en la Ley 489 de 1998, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y serán encargados de liderar la ejecución de los procesos para los cuales sean designados en el área de planificación definida en el respectivo convenio de delegación, constituyéndose en el operador responsable de la gestión de la intervención pública, en dos líneas principales o procesos estratégicos: la gestión urbana e inmobiliaria y la gestión social”

De otro lado, se definen en el artículo 4 del mismo decreto, a las *Entidades Gestoras*:

“En virtud de lo establecido en la Ley 388 de 1997, artículos 44, 45 y 47, sobre gestión asociada de los propietarios que conforman las unidades de actuación; los operadores urbanos y el Departamento Administrativo de Planeación, fomentarán la constitución de alianzas e impulsarán la conformación de Entidades Gestoras de naturaleza pública, privada o mixta, a partir de la unión de esfuerzos de los diferentes agentes privados de la gestión urbana e inmobiliaria, con el fin de llevar a cabo la implementación de los instrumentos de planificación, actuaciones urbanísticas u operaciones urbanas en porciones del territorio previamente definidas en los instrumentos de planificación.

Cuando se trata de instrumentos de planificación de iniciativa privada que no cuenten con operador urbano designado por la Administración Municipal, la designación y

creación de las entidades gestoras corresponderá a los propietarios de los predios y desarrolladores inmobiliarios, quienes informarán y coordinarán su actuación, con la Administración Municipal a través de la mesa técnica conformada, según lo dispuesto en el presente Decreto.

Las entidades gestoras podrán tener como área designada, una o varias unidades de actuación, así como polígonos, zonas o predios vinculados a algún instrumento de planificación complementaria, actuación urbanística u operación urbana. Cuando se trate de unidades de actuación, las entidades gestoras deberán llevar a cabo la gestión del suelo tendiente a conformarse como unidades de gestión, de lo contrario, deberá aplicarse lo establecido en los artículos 39 a 42 de la Ley 388 de 1997, en materia de delimitación y adopción de unidades de actuación urbanística, con el concurso del operador urbano y/o con el Departamento Administrativo de Planeación”.

El estudio de estas figuras remite a la conclusión, de que, si no existe realmente interés privado en desarrollar el plan parcial lo haga la municipalidad mediante delegación a un operador urbano, por ejemplo, pero, si existiera algún actor privado o agente desarrollador inmobiliario interesado, puede hacerlo a través de la conformación de una *entidad gestora*, que en el caso de Moravia por tratarse de UAU deberán llevar a cabo la gestión del suelo tendiente a conformarse como *unidades de gestión*, o si no, deberá someterse a delimitación las UAU, bajo el cumplimiento de lo preceptuado en los artículos 39 a 42 de la Ley 388 de 1997, que requiere someter a citaciones, objeciones y aprobación la delimitación.

En relación con las *Unidades de Gestión*, siguiendo a Maldonado (2006),

“En algunas ciudades se ha optado por trabajar con unidades de gestión, para evitar los trámites de delimitación, la objeción por parte de titulares de derechos reales y vecinos y la inscripción en el registro inmobiliario. Ésta, que parece ser una solución dirigida a facilitar la gestión de los planes parciales, encierra un problema: no protege a los involucrados en el procedimiento de gestión asociada ante los cambios de titulares de

derechos reales, originados en eventos como la muerte del titular, un proceso contencioso de división o de liquidación de sociedad conyugal, o medidas cautelares como embargos. Una circunstancia de este tipo puede llevar un proceso que toma meses de concertación a su punto de partida, demorando aún más los trámites. Por lo tanto, la alternativa de las unidades de gestión puede ser más ágil sólo aparentemente” (pág. 98)

El conflicto en la ejecución de las UAU aparece regularmente, ante la ausencia de concertación entre propietarios, donde para vincular a la totalidad de propietarios en la gestión asociada, se ejercen por la administración municipal mecanismos coercitivos como expropiación a los propietarios renuentes.

Ahora bien, en relación con el sistema de financiación en el artículo 89 del plan parcial se establece que las cargas urbanísticas relacionadas con el macroproyecto del Río, para este polígono en particular se asumirán con recursos de valorización y/o participación en plusvalías.

De otro lado, es oportuno señalar que las obligaciones del plan parcial de renovación de Moravia, fueron delimitadas a través de las Áreas Receptoras de Obligaciones Urbanísticas-ARO-, estableciendo 4 grandes áreas que en total suman 80.974,1 m² que se destinaría al espacio público, en este sentido, las obligaciones urbanísticas o cesiones urbanísticas obligatorias de espacio público, fueron contempladas desde la Ley 9 de 1989, y estas se ratifican como exigencias dentro de la función social de la propiedad, de igual manera “vale la pena destacar que el argumento concibe las cesiones como un acto que, en esencia, no es gratuito porque guarda estrecha relación con el potencial rendimiento económico que la autorización para la urbanización reporta al propietario al suelo” (Pinilla, 2003, pág. 247), de esta forma, las obligaciones son una contraprestación a la que están obligados todos aquellos que se benefician del acto de urbanización, ya sea parcelar, construir, dotar de infraestructura de servicios públicos, y otras acciones urbanísticas.

En el caso Medellín, las cesiones urbanísticas obligatorias están destinadas a la constitución del espacio público de esparcimiento, encuentro y equipamiento y construcción de equipamiento.

3.3.3 Principios del plan parcial de renovación y subsistema habitacional

La revisión y ajuste del componente del largo plazo del POT, introdujo en su articulado una diversidad de principios que garantizan la exigibilidad de los mismos, porque como se compartió previamente son un mandato de cumplimiento inmediato y no se pueden ver como un deber ser.

Ahora bien, en relación con el plan parcial de renovación, en este se adoptaron algunos principios en coherencia con los establecidos en el POT, en la Ley 388 de 1997 y en la Ley 1523 de 2012; para efectos de los intereses de este apartado, que es la vivienda, se quiere poner especial atención en los principios de resiliencia territorial, equidad social y territorial, protección a moradores, gradualidad y persistencia, y participación interinstitucional y ciudadana, los cuales explicaremos en forma concreta, a continuación:

Resiliencia territorial. Se asume desde el plan como la capacidad de los pobladores del barrio a enfrentar su proceso de transformación urbanística basado en la resignificación de identidad y de sus valores culturales, sin vulnerar los derechos de los moradores y protegiendo las actividades económicas compatibles con las normas vigentes.

Equidad social y territorial. Es un principio en el que se propende que el operador urbano del plan parcial en el marco de la gestión e implementación de la renovación en el polígono tenga especial énfasis en la población de mayores condiciones de vulnerabilidad social, económica y ambiental garantizando la igualdad de acceso a los bienes y servicios derivados del desarrollo territorial.

Protección a moradores. Con este principio se quiere garantizar que las acciones de renovación le apuesten a la defensa y protección de los habitantes del barrio y sus actores económicos como el centro de decisiones, y a su bienestar como objetivo principal, esto

sin detrimento de la prevalencia del interés general sobre el particular, y además, que la comunidad debe asumir la corresponsabilidad para el modelo de gestión del principio de precaución (Ley 1523 de 2012).

Gradualidad y persistencia. La persistencia se definió como la voluntad y compromiso en el tiempo de los actores públicos, privados y comunitarios del sistema para la materialización de la visión, la misión y de los objetivos estratégicos del sistema habitacional.

Participación interinstitucional y ciudadana. Está dirigido a consolidar la capacidad de comunicación, diálogo social y gobernanza del sistema territorial para fortalecer la institucionalidad democrática.

Los fines de estos principios se articulan para una revisión crítica con el sistema habitacional planteado por el plan parcial, el cual se estructura a partir de la delimitación de las Áreas de Manejo Especial -AME-, esto es, de las preexistencias urbanísticas construidas o por construir, como El Centro de Desarrollo Cultural, El Jardín Infantil Buen Comienzo, el Centro de Salud Moravia, el Proyecto Habitacional Mirador de Moravia (en la actualidad sin construir), Alamos I y Alamos II, así como el Proyecto Habitacional Madre Laura (también sin construir), el proyecto habitacional La Herradura, y la zona para la consolidación, para un total de 9 AME; concentrando las densidades habitacionales de manera que permitan la localización de áreas productivas en los primeros pisos, y un desarrollo en altura para un reasentamiento en sitio de la población afectada tanto por condición de riesgo como por la generación del sistema físico-espacial, lo cual debe estar en coherencia con el modelo de ocupación territorial y la construcción de ciudad.

Esta regulación del subsistema habitacional determinó los estándares de la vivienda para lo cual, se debe cumplir con las normas volumétricas relacionadas con habitabilidad y accesibilidad y demás directrices determinadas en el POT, esto es importante en la medida en que, como lo identificó Uribe en 2010 al momento de revisar la flexibilidad de la norma, especialmente del Decreto 1958 de 2006, al contemplar el reconocimiento de construcciones de viviendas entre 35 y 45 m², que en su concepto no cumplían con los estándares internacionales de una vivienda digna.

En relación con las tipologías de vivienda en el artículo 41 del Decreto 0321 de 2018 se indica que la vivienda se clasifica según:

- El número de soluciones contenidas en el lote
- La unidad de habitación
- La proximidad de las edificaciones
- El valor de venta

A partir de estas determinantes es claro que el plan parcial de Moravia, no contempla únicamente vivienda para el reasentamiento en sitio de la población habitante, y que debe ser trasladada con ocasión del desarrollo de algunas intervenciones de carácter ambiental que es como se presenta desde el Departamento Administrativo de Planeación, sino, que a partir del modelo de ocupación planteado y perseguido con este instrumento, está el desarrollo inmobiliario con fines lucrativos y de mercado, al que responde el modelo de ciudad compacta, y especialmente el AIE MEDRío como ya se expuso con anterioridad.

Por el contrario, la obligación de generación de Vivienda de Interés Prioritario¹⁸-VIP- y Vivienda de Interés Social -VIS-, se dispone en el artículo 44 a partir de las características del área de planificación y se califica el 25% del suelo urbanizable para la construcción de VIP y el 33% para VIS, correspondientes a 8 UAU para cada tipología respectivamente, no obstante, la vivienda VIP podrá ser convertida a VIS.

Este porcentaje puede parecer amplio por ser el 55% del área urbanizable para VIP y VIS, y tiene lugar porque en el artículo 43 de este decreto se dispuso que, la vivienda de interés social tiene un interés colectivo para el modelo del POT, donde el plan parcial de Moravia o mejor el área de planeamiento será el receptor de las obligaciones de vivienda VIP y VIS de los macroproyectos río y transversalidades (en los cuales se determinaron 48 polígonos de renovación en su totalidad para potenciar la densificación), y de las que se deben

¹⁸ La vivienda VIP es aquella cuyo valor máximo no puede superar los 90 Salarios Mínimos Mensuales Legales-SMMLV- Vigentes, y la VIS aquella que no puede tener un precio superior a los 135 SMMLV.

generar por el plan parcial en sí; y aunque este artículo refiere que se va a potenciar la demanda organizada de la población residente al interior del polígono, la realidad es que para dar cumplimiento a la disponibilidad de suelo para que las obligaciones de vivienda de otros macroproyectos se puedan desarrollar, se tiene que impactar a la población de Moravia, quienes “han entendido que en el plan parcial de renovación solo se trabaja lo urbanístico, y en contraste, en el mejoramiento integral se buscaba mejorar la calidad de vida de los residentes, y que de estos programas sociales, económicos y de reconocimiento a las formas de vida, nada se dice en el plan de renovación”¹⁹ (Espinosa, 2021).

A partir de estas precisiones normativas, y de un análisis a los principios rectores del plan parcial hay que decir, que si bien la intervención urbanística de Moravia no se ha implementado, y que deben los habitantes asumir el proceso de transformación urbana, no es fácil entender aunque así lo pretenda el principio de *resiliencia* que el territorio que se autoconstruye tenga que ser abandonado para que puedan asentarse allí nuevas personas, que llegan en el marco de una transacción inmobiliaria a la que darán inicio los agentes urbanos que hayan detonado la renovación en otras áreas de la ciudad, y tengan que cumplir con la obligación de vivienda de interés social VIP y VIS, de esta manera, tampoco resulta sencillo resignificar la identidad y valores culturales de una comunidad que se identifica por ser Moravita.

De tal manera que el desplazamiento involuntario que se presentará, se aparta de los preceptos del principio de *equidad social y territorial* en la medida en que, ante el inminente desarrollo de construcción de vivienda para intereses externos a los habitantes, se agudizan las condiciones de vulnerabilidad para toda la comunidad y se les impide al tenerse que trasladar a otras áreas de la ciudad, que probablemente estén ubicadas en la periferia, ya no del centro, el acceso inmediato a los bienes y servicios de ciudad.

¹⁹ Palabras de Gloria Ospina, habitante de Moravia desde hace más de (50) años, que hizo parte del equipo de líderes que participaron en la formulación e implementación del Macroproyecto de Mejoramiento Integral.

Paradójicamente, se apuesta por una protección a moradores como centro y punto de atención al momento de las intervenciones en el marco de la renovación, sin duda, una actuación dirigida a este fin, se representaría en la construcción de un plan de reasentamiento para los hogares y actividades económicas que se encuentran en riesgo con el desarrollo del sistema físico espacial y las acciones para implementar el modelo de ocupación. Por lo que, se necesita la construcción del plan que considere que estas familias y negocios se reasienten en la misma área de planeamiento o en su defecto, que sean relocalizadas en el entorno próximo.

En consonancia con el anterior principio, los principios de *gradualidad y persistencia*, y el de *participación interinstitucional y ciudadana*, juegan un papel importante, en la medida en que debe garantizar la administración pública a la comunidad, el derecho a intervenir, participar, y proponer, para que en el escenario de concertación de la revisión y ajuste del mediano plazo del POT, se pueda construir una verdadera estrategia de gestión del suelo de Moravia, en la que no se cargue a este barrio únicamente con ser el lugar de destino y recepción de las obligaciones de vivienda de las AIE MeDRío y Transversalidades, y otros desarrollos inmobiliarios, sino, que efectivamente se articule el modelo de ocupación con el imaginario de sus habitantes, que a partir de su proceso y la gestión del estado en el marco del mejoramiento garantizaron la vivienda a familias que no tenían satisfecha esta necesidad, en lugar de situarlas ante un inminente desplazamiento involuntario

4. Implicaciones sobre el derecho a la ciudad en la renovación urbana

En el anterior capítulo, se describieron las diferentes regulaciones jurídicas sobre el uso del suelo del barrio Moravia, y se analizaron estas determinaciones normativas desde un enfoque jurídico-técnico, en el que a través de la comprensión de los principios como parte y mandato de la regulación territorial por el derecho urbano, se revela en la producción jurídica a través de instrumentos de ordenamiento y gestión territorial, la intencionalidad de la racionalidad neoliberal, y con ella la materialización de los intereses económicos en los procesos de la ciudad.

Este capítulo correspondiente a la parte final de la investigación, tiene como propósito fundamental establecer las implicaciones sobre el derecho a la ciudad de los habitantes del barrio Moravia a partir de la renovación urbana, mediante la desagregación de los derechos que se encuentran reconocidos en el derecho a la ciudad, debido a que este se manifiesta como una forma superior de los derechos que implica el reconocimiento de otros derechos, como el de participación, propiedad, y vivienda.

4.1 El derecho a la ciudad

El derecho a la ciudad tiene su máxima referencia en la formulación hecha por Lefebvre, en la cual se define la posibilidad de desplegar lo urbano, en tanto lugar de encuentro, otorgando prioridad al valor de uso de la ciudad, efectivamente, se precisa una ciencia de la ciudad, a partir de una planificación dirigida a las necesidades sociales, y un agente que es la clase obrera, quien ha soportado el impacto de los cambios morfológicos de la ciudad.

La vida urbana es entonces el reino del uso frente al valor de cambio propio de la racionalidad dominante, por lo tanto, es la perspectiva reivindicadora de derechos, pero en términos generales “la justificación del significado del derecho a la ciudad debe ser buscada en la legitimidad que tiene el individuo para exigir un derecho a exigir sobre la ciudad, percibida como operador de la democracia social” (Granda, 2010, pág. 61).

Para comienzos del siglo XXI se desarrolló la “Carta Mundial por el derecho a la ciudad” a partir del reconocimiento de que, la mitad de la población mundial se encontraba viviendo en la ciudad, y que el modo de vida urbana influye sobre el modo en el cual se establecen los vínculos con los semejantes y el territorio, pero además, se destacó como los modelos de desarrollo implementados guardan la característica de establecer niveles de concentración de renta y de poder que generan pobreza y exclusión, acelerando procesos migratorios y de urbanización, segregación social y espacial y la privatización de los bienes comunes y espacio público, y a partir de allí se consideró que las ciudades estaban lejos de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas para sus ciudadanos.

A través de este preámbulo se expresó como las políticas públicas al desconocer los procesos de poblamiento popular a la construcción de la ciudad y ciudadanía, violentan la vida urbana, y se priva o limita a la población urbana para satisfacer sus necesidades y derechos más elementales.

El derecho a la ciudad es definido, a partir de la “Carta Mundial por el derecho a la ciudad”,

“Como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales

y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos ...” (2005, artículo I).

Sin embargo, los contenidos de los derechos a la mejora en la calidad de vida de las personas, a la propiedad, la vivienda y, a la participación, encuentran resistencia al momento de positivizar en los instrumentos de ordenamiento y gestión territorial de los intereses del neoliberalismo, en la medida en que estos últimos conllevan a la disputa y desconocimiento del valor de uso por el valor de cambio, reduciendo los espacios autoconstruidos con intervención ciudadana, al mundo de la mercancía.

Son precisamente la comprensión de otros derechos y la forma en la cual debe darse su reconocimiento, los que permiten interpretar de qué manera se reconoce el derecho a la ciudad de los habitantes del barrio Moravia ante la renovación urbana.

4.2 Implicaciones en el derecho al mejoramiento en la calidad de vida frente a la asignación de renovación

Prefiero empezar por hacer énfasis en la asignación de la renovación a través de la norma urbanística, para lo cual hay que tener en cuenta que la producción normativa sucede como un acto de poder con el que “se define los procesos normativos para instaurar y legitimar, por ejemplo, determinados modelos urbanísticos, proyectos económicos y usos territoriales en detrimentos de otros” (Rincón, 2009, pág.222).

La asignación del tratamiento urbanístico de renovación suspendió e impidió las intervenciones y prácticas que en Moravia se venían desarrollando en el marco del mejoramiento integral a partir del Macroproyecto, y el instrumento de ordenación complementaria, plan parcial regulado por el Decreto 1958 de 2006.

Por ello, las dificultades que se habían presentado por la no continuidad de las políticas de rehabilitación en la década de los años 80, se presentan nuevamente, por la designación de tratamiento de renovación al territorio.

Si no se habían podido cumplir las metas que faltaban porque no fue posible en la vigencia del plan parcial de mejoramiento y en su prorroga, ya sería imposible, en la medida en que el tratamiento de renovación urbana acoge otro tipo de estrategias que no están dirigidas propiamente al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del territorio, sino, a la transformación física y espacial del mismo, para una óptima utilización del suelo, debido a que este tratamiento se concibe como necesario para aquellas áreas en las cuales existe un conflicto funcional o una subutilización del suelo.

Paradójicamente, las razones que se exponen desde el Departamento Administrativo de Planeación (2019) en relación con el cambio de tratamiento urbanístico a renovación, responden a los análisis arrojados por unos estudios de suelos, en los que se dio a conocer que el suelo no era apto por los factores de riesgo amenazantes, por la emanación de líquidos provenientes de El Morro, y porque no era técnicamente viable un proceso de mejoramiento, en la medida en que ellos evidenciaron que la ley prohíbe procesos de mejoramiento barrial en suelos de protección por amenaza o riesgo, por lo que, a partir de ese estudio de suelos, el DAP entendió que Moravia se quedaba pareciendo menos a un mejoramiento y se parecía más a un terreno apto para la renovación, de lo cual se desprende la necesidad de designar este tratamiento urbanístico en el POT para desarrollar un proceso que permitiera reconsiderar la estructura urbana y repensar la ocupación, y que en contraste, el mejoramiento había sido visto desde el punto más de la acupuntura, del equipamiento de la mejor dotación, y de la seguridad de las construcciones, por lo que no era responsable una decisión hacia el mejoramiento cuando el suelo se encontraba tan comprometido.

Recurrir a una explicación de carácter técnico asociada a las condiciones del suelo, para definir una asignación de tratamiento urbanístico, diríamos que es adecuada de conformidad con las directrices para la producción jurídica urbana, sin embargo, la pluralidad de intereses en relación con la regulación de la ciudad y de la forma adecuada de detonar la renovación para lograr el modelo de gestión territorial, hace recordar que al momento de definirse renovación urbana para Moravia, la ciudad se había definido a través de Áreas de Intervención Estratégica, en las que, a partir de los parámetros establecidos en el Acuerdo 48 de 2014, se gestionarían macroproyectos, que para el AIE MEDRío, fueron Río Sur, Río Centro y Río Norte, donde a partir de 2018 (Decreto 0321 de

2018) como si no existiera un barrio reconocido dentro del inventario de barrios de la ciudad, se dispuso que Moravia fuera el área receptora para el cumplimiento de las cargas de vivienda VIP y VIS de los demás planes parciales desarrollados en RíoNorte, y también para otros desarrollos inmobiliarios.

Desconociendo un proceso de producción social del hábitat donde los mayores costos los pago la población que pobló el asentamiento desde que se había destinado para bausero municipal, el Acuerdo 48 de 2014 y el Decreto 0321 de 2018, justifican la designación de renovación en el barrio Moravia por su importancia estratégica y funcional para la consolidación del modelo de gestión territorial, con su respectiva asignación de uso.

Se trata de la negación de los habitantes de sus derechos recibir las garantías para el mejoramiento de su calidad de vida, donde las inseguridades por no haber logrado la titulación de su predio porque el programa de mejoramiento no continuó, el mejoramiento de su vivienda, la regularización del asentamiento, y la legalización de su construcción, quedaron suspendidos en el tiempo, desconociendo el derecho que tenían a partir de los hechos urbanos que dan cuenta de un uso de suelo en un barrio pensado para la satisfacción de la vivienda como una necesidad básica.

Por eso, el hecho normativo²⁰ revela que, en la historia de Moravia, la mejor forma de intervenir en el conflicto por la apropiación del espacio ha sido el mejoramiento integral.

De acuerdo con ello, se puede decir que, con la designación del tratamiento urbanístico de renovación a Moravia, no se reconoce el derecho al mejoramiento de la calidad de vida de las personas que habitan en territorios de origen informal.

4.3 Implicaciones sobre los derechos a la propiedad y la vivienda frente a la expropiación

²⁰ “El hecho normativo urbano revela, en un período de tiempo, el conflicto por los usos del suelo y su regulación como forma normativa” (Rincón, 2009, pág.222).

El derecho a la propiedad privada, fue la expectativa de todos los pobladores que llegaron a asentarse en el territorio de Moravia, la cual tuvo una consolidación parcial en el año 1983 cuando se dispuso el cierre y traslado del botadero de basuras y se comenzó la formulación del *Programa de Rehabilitación del Basurero*, que consideró la inclusión en el censo para la titulación de predios, a todas aquellas familias que estuvieran registradas hasta abril de este año.

En este momento histórico, el Concejo de la ciudad autorizó el cambio de destinación de bien afectado al uso público a bien fiscal, para poder reconocer el derecho a la propiedad, a través de un loteo que se hizo al predio de mayor extensión, y así poder titularizar pequeños lotes a las familias, quienes acreditaban como contraprestación, la participación en los trabajos comunitarios que finalmente eran representados en los bonos de ayuda mutua.

Una buena parte de los ocupantes lograron la titulación de los predios, pero otros no, quienes mantuvieron la expectativa hasta el mejoramiento, o si no lo lograron aún la mantienen.

Realmente es importante entender esta situación porque la misma va a ser determinante en un caso de enajenación voluntaria o eventual expropiación, debido a que el derecho a la propiedad se define como el derecho real²¹ de una cosa corporal para gozar y disponer de ella arbitrariamente no siendo contra la ley o derecho ajeno, acogiéndose claro está, a las limitaciones de ley como aquellas que puedan imponerse en virtud de la función social y ecológica, que le es inherente a este derecho por mandato constitucional.

El derecho a la propiedad puede adquirirse además de la titulación, por acto entre vivos como lo es el negocio de compraventa, o por virtud de la consolidación de un hecho como la posesión, que, a través de un proceso declarativo de pertenencia, un juez, previo cumplimiento de los requisitos como la posesión con ánimo de señor y dueño por

²¹ Es aquel que tenemos sobre una cosa sin respecto a determinada persona.

determinado tiempo, puede declarar el dominio sobre cualquier bien, ya sea este inmueble, o no.

Como excepción, no se pueden adquirir por declaración de pertenencia, aquellos bienes públicos que son del estado, porque por su naturaleza se encuentran por fuera del comercio, de manera que quien ostenta la tenencia de un bien de uso público lo hace como ocupante pero nunca como poseedor, pues solo son susceptible de posesión aquellos bienes cuyo dueño los ha abandonado, no tiene dueño aparente conocido y se encuentran en el comercio, situación que se genera en aquellos lotes o áreas que continúan siendo de propiedad del municipio y en las cuales se construyeron viviendas.

Aunque la calidad de ocupante es la referida para definir la relación que tiene la persona a quien no le fue titulado el predio sobre el cual esta construida su vivienda, diferente es la relación que tiene con la construcción o edificación instalada sobre este predio que no le pertenece, en conclusión, quien tiene construida una vivienda sobre un predio del cual no es propietario, no puede ser poseedor y tampoco puede albergar la posibilidad que el derecho de dominio le sea reconocido en un proceso de pertenencia, aun cuando para efectos catastrales y de contribución al impuesto predial, la persona que tiene una vivienda allí construida figure como titular de una mejora²² a la cual se le asigna un *ID Predio* como identificación de la mejora inscrita en ese predio, pero esta nunca es equivalente a una matrícula real, que es la que se asigna por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para identificar a los bienes inmuebles.

En estrecha relación con el derecho de propiedad y la asignación del tratamiento urbanístico de renovación, el planteamiento de la anterior claridad, es fundamental, porque en el marco de los principios de la ordenación territorial a través de prevalencia del interés general sobre el particular, se contemplaron en la Ley 388 de 1997 aquellos intereses de carácter superior frente a los cuales se debe ceder la propiedad, y que el artículo 58

²² “Es la construcción o edificación instalada por una persona natural o jurídica sobre un predio que no le pertenece” (Definición tomada del glosario de certificado catastral del municipio de Medellín).

clasifico como motivos de utilidad pública para decretar la expropiación, de los cuales aplica en caso de la implementación del plan parcial de Moravia, los literales:

- b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social
- c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos
- l) Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo, y renovación urbana a través de la modalidad de las unidades de actuación, mediante instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta Ley

De tal manera que esta definición de renovación implica en relación con el derecho a la propiedad, que al momento de iniciarse la gestión del suelo, la cual se consideró a través de UAU, y en las cuales la entidad territorial ostenta en un gran porcentaje más de la mitad de la propiedad, necesaria para la ejecución, por cuanto nunca se logró la titulación de todos los predios y viviendas; en el momento de la renuencia de otro propietario la ley habilita el ejercicio coercitivo del poder a través de la expropiación, como forma de adquirir la propiedad, a cambio de una indemnización; en caso de haber acuerdo, quien deba ceder su propiedad, lo hará a través de enajenación voluntaria, equivalente a una compra venta.

En consecuencia, la calidad en la cual se ostenta la tenencia, cobra relevancia al momento de la expropiación, debido a que, a partir de las experiencias de la ciudad, como Puente Madre Laura, Metro Cable Picacho, Tranvía de Ayacucho, Naranjal y el propio Moravia, no se ha pagado igual a quien tiene el derecho de dominio, que a quien se le ha registrado una mejora para efectos catastrales; aunado a lo anterior la manifestación de que los avalúos son realizados por valores muy inferiores a los que realmente se pagaría en el mercado, tanto por el derecho de propiedad como por las mejoras²³.

Frente al derecho a la vivienda en la Constitución Política artículo 51, se expresa que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna, sin embargo ante la decisión de

²³ Se especifica que las mejoras son objeto de venta y este acto se hace inscribir ante la Subsecretaría de Catastro, para efectos del cambio en el dueño de la mejora.

regulación de Moravia a través de renovación, este derecho se encuentra en cuestionamiento, debido a que si bien por el mismo desarrollo físico del plan parcial se contempla el reasentamiento en sitio en edificios en altura, la comunidad de Moravia encuentra que esta solución no garantiza el acceso igualitario de toda la comunidad impactada a este tipo de vivienda por los altos costos que puede tener, y que en relación con lo que les sea pagado por sus vivienda, pues tendrían que acceder a un préstamo, o simplemente irse del barrio, porque no tendrían los medios económicos para adquirir allí la vivienda.

De otro lado, la comunidad de Moravia es diversa en muchos aspectos, pero principalmente en la cultura, donde pueden presentarse conflictos por los modos de vida, que se verían regulados a partir de las propiedades horizontales, para lo cual el señor Francisco Legarda (2021), quien participó en la implementación del programa de mejoramiento en su calidad de líder, explicó las dificultades para que las personas asimilaran las formas de vida y las obligaciones que se generan a partir del traslado a los proyectos habitacionales, como lo evidenciaron cuando se reasentaron las familias en Ciudadela Nuevo Occidente.

De esta forma el Estado legítimo a través de la expedición de un acuerdo y un decreto la transformación de un uso histórico del territorio, pero, desconoció con la suspensión de los procesos de titulación, el reconocimiento del derecho de propiedad de aquellas familias que si bien cuentan con una mejora asignada o cargada a su nombra para efectos del pago de un impuesto predial, se restringe la posibilidad de intervenir y decidir en relación con la ejecución de las UAU ya que sobre esto solo se pronuncian los titulares de dominio sobre el suelo.

De este modo la autora plantea, que en caso de sostenerse la renovación para el barrio Moravia, debe formularse un programa de vivienda pensado y gestionado de conformidad con las realidades propias de la comunidad impactada, y que garantice el acceso efectivo a la vivienda, y de esta manera reconocer el derecho a la vivienda de sus habitantes.

4.4. Implicaciones en el derecho a la participación

La participación ciudadana es un principio y mandato constitucional en el cual se sustenta el Estado Social de Derecho, pero, además, es un principio rector en los procesos de ordenamiento territorial, que pretende que la definición del territorio sea una gestión orientada no solo por directrices técnicas, sino, concertada con las comunidades.

En relación con el reconocimiento del derecho a la participación de la comunidad de Moravia, en la definición de la renovación urbana como tratamiento urbanístico para el barrio, la comunidad imputa una violación a este derecho por parte de la administración municipal, y esto tiene una justificación, debido a que a partir del año 2010 la comunidad asistía a reuniones que tenían por finalidad la revisión y ajuste del Plan Parcial de Mejoramiento Integral (Decreto 1958 de 2006), más no, como se enuncia en el Documento Técnico de Soporte del plan parcial de renovación, que el diagnóstico y formulación para la renovación comenzó desde este año (2010), porque la decisión de renovación llega en la etapa de formulación, pero de la revisión y ajuste del componente del largo plazo del POT, que fue el plazo máximo que se fijó como vigencia al Decreto 1958 de 2006.

El conflicto por el reconocimiento al derecho de participación se agudizó como se expuso con antelación, en el momento en el que se pretendía la socialización del plan parcial de renovación del barrio, donde por diferencias entre la comunidad con el estado, y entre la misma comunidad, no existió proceso que metodológicamente estuviera dirigido a la verdadera concertación, como se pretende en la actualidad a partir del compromiso planteado en el plan de desarrollo vigente (Medellín Futuro 2020-2023), y en la intencionalidad mostrada desde el Departamento Administrativo de Planeación en la Comisión Accidental sobre el Morro de Moravia “Un Morro de Inquietudes” del día 28 de abril de 2021, donde lo que se busca es el desarrollo de un proceso que vincule a la comunidad de Moravia para estudiar y plantear sus propuestas en relación con la revisión y ajuste del componente de mediano plazo del POT (Acuerdo 48 de 2014), para lo cual se encuentra formulada la metodología.



Ilustración 10 Imagen de la Comisión Accidental sobre el Morro de Moravia “Un Morro de inquietudes”

Fuente: Recuperado de

https://www.google.com/search?q=comisi%C3%B3n+accidental+un+morro&source=lnms&tbn=isch&sa=X&ved=2ahUKEwijklprlz6bwAhUORK0KHWmbDVAQ_AUoAXoECAEQAw&biw=1366&bih=657#imgrc=84_2vPwh7s4W3M

Creado el conflicto se plantea, la imperiosa necesidad de generar las mejores alternativas de diálogo para restablecer las relaciones entre comunidad y estado, y así poder avanzar en la construcción conjunta de los acuerdos para poder sentarse a concertar sobre las propuestas para la revisión y ajuste del mediano plazo del POT.

En consecuencia, la autora propone que no debe esperarse a que lleguen los tiempos o plazos estrictos para hacer las revisiones al instrumento de ordenación territorial, sino, que existan acercamientos previos que suavicen las diferencias para poder garantizar, reconocer y efectivizar el derecho a la participación de la comunidad de Moravia, impactada a partir de la designación urbanística de renovación urbana.

Los anteriores análisis identifican las implicaciones sobre el derecho a la ciudad de los habitantes de Moravia, y de los demás derechos en los cuales se encuentra representado, con la renovación urbana.

A continuación, una vez planteados los resultados de la investigación desde las implicaciones de la renovación sobre el derecho a la ciudad de los habitantes del barrio Moravia, se presentan las conclusiones más relevantes del estudio.

5. Conclusiones y recomendaciones

Este capítulo tiene como finalidad presentar las conclusiones a las cuales se llega como resultado de la presente investigación a partir de las respuestas a las preguntas de investigación formuladas y las posibilidades de investigación que se abren a partir de este trabajo.

La investigación exploró mediante revisión documental la incidencia de la política económica neoliberal en la transformación del estado y el derecho, quiere decir este planteamiento, que este modo de producción dominante, condujo a un cambio trascendental en el derecho estatal que a partir de la concepción moderna del estado nación, donde la regulación social era un atributo de la soberanía estatal, se transforma en la medida en que se reconoce a actores no estatales y agentes externos, la intervención en la producción del derecho, por lo que la función reguladora del estado se transforma para proteger los intereses del mercado mediante la generación de marcos normativos en los que él asume los riesgos y el sector privado obtiene los beneficios.

Como se analizó en el capítulo 1, en el caso de Colombia la implementación de las políticas neoliberales coinciden con la conformación del sistema urbanístico, de esta manera en la medida en que el derecho comienza la regulación de la ciudad, se implementa las estrategias impartidas desde el neoliberalismo para la producción de las ciudades, donde la gobernanza derivo una nueva modalidad de gestión pública y urbana, en el que la planeación deja su carácter de centralizada y racionalista, para convertirse en estratégica, donde ya no es solo la racionalidad de un solo actor la que propone y decide, sino que incluye en la determinación de la política pública de ordenamiento territorial, la consideración de los intereses y la presencia del sector privado económico, los empresarios, los rentistas, los arreglos entre entes gubernamentales y no gubernamentales, que ponen en evidencia un sistema de toma de decisiones a partir de la incidencia de los agentes y actores.

Por otro lado, la revisión técnica a las normas de contenido y derecho urbanístico, apoyada en el capítulo 2 en un análisis a la determinación del modelo de ocupación establecido desde el año 1999 a través del Acuerdo 62, y mediante la descripción del sentido y alcance normativo de aquellas disposiciones en las cuales se había regulado la remodelación, la

rehabilitación, la habilitación y la renovación antes de la entrada en vigencia de la Ley 388 de 1997, que señaló la ordenación del territorio a través del POT, se puso en evidencia que en el marco del estado bienestar, la remodelación, la rehabilitación, como categorías de la renovación fueron utilizadas para transformar zonas deterioradas, generalmente localizadas en el centro de la ciudad, en esta medida era un proceso sectorizado donde la alcaldía lo encontrara necesario o donde fuera solicitado para ser realizado a expensas de los propietarios interesados; mientras que, la habilitación como proceso de dotar de servicios públicos, garantizar espacios comunitarios, construcción de nuevas viviendas, reorganización del sistema vial era asignado a las zonas subdesarrolladas.

Así entonces, se identificó que en la fase neoliberal del estado las estipulaciones normativas de derecho urbanístico, están articuladas y estructuradas en relación con las determinaciones y estrategias del mercado del suelo, donde se ha planteado a nivel global la renovación urbana como un modelo de gestión territorial funcional a las políticas de desarrollo inmobiliario y mercantilización del suelo, incluso, mediante la designación de este tratamiento urbanístico a espacios de la ciudad que se produjeron de manera informal como el barrio Moravia, pero que representa una importancia funcional al modelo de gestión, y una ventajas de localización estratégica para este tipo de desarrollos (inmobiliarios).

Además, en el capítulo 3 y 4 se pudo demostrar a partir de los discursos de planificación que implicaciones tiene la asignación de un tratamiento urbanístico a un territorio, la no continuidad de las políticas de mejoramiento en el tiempo por ausencia de voluntad o interés político, pero además, la evidencia de que la renovación no se trata de un simple cambio en una norma, sino que ese tratamiento establece parámetros de intervención en el territorio, radicalmente diferentes en relación con los del mejoramiento, por lo que, es de destacar que se encontró una relación estrecha entre los derechos al mejoramiento a la calidad de vida, la propiedad, la vivienda y la participación, como exigencias de la comunidad en el marco del derecho a la ciudad, que se encuentran en disputa a partir del uso que estratégicamente decide darle la entidad territorial al lugar, y que en ocasiones no han sido reconocidos.

En este punto se puede especificar que, a partir de regulaciones como la renovación, la ciudad no garantiza un usufructo equitativo para todos en el marco de la búsqueda de una justicia social.

A partir de esta investigación se contribuye a establecer y organizar los fundamentos teóricos que permiten a quienes nos desempeñamos en el área del derecho, a comprender la importancia de los procesos económicos de la globalización y su incidencia en la producción normativa, debido a que el ejercicio profesional puede convertirnos en operadores de la norma, con desconocimiento de los procesos económicos, especialmente desarrollados en el marco del estado neoliberal en relación con la ciudad.

Esta tesis argumentó que la renovación es una regulación del territorio, con especial atención en un asentamiento de origen informal que se había integrado a la vida urbana mediante intervenciones de mejoramiento integral, pero que, por la localización estratégica de Moravia en la ciudad de Medellín, resultó ser funcional al modelo de gestión de desarrollo territorial, generando implicaciones en los derechos al mejoramiento de la calidad de vida, propiedad, vivienda, y participación de sus habitantes.

Sin duda esta investigación apenas esboza un tema en el marco de múltiples posibilidades, dimensiones que pueden ser más detalladas, porque si bien Moravia ha sido un laboratorio urbano y ha estado sobre diagnosticado en relación con la rehabilitación y el mejoramiento, aún sobre la renovación no se encuentran múltiples análisis, por lo que se proponen como sugerencias:

- De conformidad con los momentos dispuestos por la ley para la revisión y ajuste de los planes de ordenamiento y territorial y, las disposiciones contentivas de la modificación a la norma del corto, mediano y largo plazo, se encuentra conveniente que se indague e investigue sobre la metodología y estrategia de participación y concertación que se proponga al momento de llevar a cabo la revisión del plan parcial de renovación de Moravia en el marco de la revisión y ajuste del componente del mediano plazo del POT (Acuerdo 48), lo cual se trazó como una meta en la línea estratégica de Ecociudad del Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020-2023.

- Ahora bien, en relación con la gestión propia del territorio de Moravia a partir de lo previsto en el Decreto 0321 de 2018, es importante que se revisen y evalúen desde diferentes dimensiones esto es no solo jurídica, sino física, económica y social, la viabilidad de los proyectos dirigidos a lograr la gestión del modelo de ocupación del plan parcial de renovación, con la finalidad de examinar como la designación normativa indica procesos a seguir, sin embargo, es preciso ahondar en que tan dispuesto se encuentra el contexto del territorio a intervenir y, la capacidad de soportar las intervenciones, así como, la capacidad del Estado para atender las exigencias sociales que de la misma se deriven, esto último por ejemplo visto de cara a las compensaciones, los traslados de población y, el reasentamiento.
- Para finalizar, es preciso proponer la realización de estudios comparativos entre las formas y estrategias de gestión del suelo, entendiendo con estas la adquisición de predios y el derecho al pago de un precio y/o una indemnización justa, a partir de las formas utilizadas en los desarrollos de proyectos de ciudad, como los realizados en la Comuna 4 (Aranjuez), Puente Madre Laura, y Comuna 6 con Metro Cable Picacho, en relación con las que se piensan implementar en el barrio Moravia.

A. Anexo: Guía para el libreto y la sistematización de las entrevistas

Renovación urbana del barrio Moravia de Medellín: Implicaciones sobre el derecho a la ciudad de sus habitantes, 2014-2020	
GUÍA PARA EL LIBRETO Y LA SISTEMATIZACIÓN DE ENTREVISTAS A ACTORES SOCIALES	
Estudiante Responsable:	Laura Vásquez Sánchez
Número de Entrevista:	
Tema Principal:	Posibles impactos sobre el derecho a la ciudad de los habitantes del barrio Moravia, como consecuencia de la estrategia de regulación implementada en el POT de Medellín en 2014, que establece el tratamiento urbanístico de la renovación urbana para este polígono, cuando antes -entre 1999 y 2014- lo antecedió el tratamiento urbanístico de mejoramiento integral para realizar los procesos de intervención en este territorio.
Objetivos:	<ol style="list-style-type: none"> 1) Analizar las implicaciones que genera la regulación de la renovación urbana en el derecho a la ciudad de la población moradora del barrio Moravia de Medellín, en el contexto de la implementación de un modelo de ciudad compacta y de desarrollo inmobiliario entre los años 2014-2020. 2) Establecer, con perspectiva de derechos, de qué manera se le reconoce a la población moradora del barrio Moravia el derecho a la ciudad, a partir de la regulación de la renovación.
Fecha:	
Lugar:	
Duración:	
Entrevistado(a):	
Cargo:	
Relación con el PPR:	
Entrevistador(a):	

Aspectos a resaltar	
<p>PREGUNTAS ORIENTADORAS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cómo creen ustedes que el Plan Parcial de Renovación de Moravia afectaría la convivencia y el derecho de sus moradores a permanecer en el barrio? 2. ¿cuáles creen ustedes que serían los efectos negativos que tendría la implementación del Plan Parcial de Renovación? 3. ¿Cuáles serían los mayores beneficios con la implementación del Plan Parcial de Renovación? ¿Esos beneficios llegarían al grueso de la población o sólo beneficiarían a unos pocos sectores? 4. ¿Cuáles serían los sectores poblacionales que se verían más afectados negativamente por la implementación del Plan Parcial de Renovación? 5. ¿Saben ustedes por qué se cambió el tratamiento de mejoramiento integral al de renovación? 6. ¿Cuáles fueron los actores que participaron en la decisión de establecer la renovación para Moravia y qué motivaciones e intereses tenían? 7. ¿Para establecer el Plan de renovación, se hizo algún tipo de acuerdo entre actores sociales y estatales? 8. ¿Actualmente, existe una estrategia de participación ciudadana (concertada con la administración municipal) que acompañe y vigile la gestión y la ejecución de cada uno de los proyectos del Plan? 9. ¿Se sabe sobre acciones de incidencia, de algunos grupos de interés, para impulsar o para frenar el Plan Parcial de Renovación, que puedan poner en riesgo los derechos de la población directamente implicada en el Plan? ¿Cuáles serían sus razones? 10. Frente al modelo de ocupación propuesto ¿hay armonía entre las demandas de la comunidad y lo propuesto en el Plan Parcial de Renovación? 	
<p>RESPUESTAS</p>	
<p>Principales aportes recibidos</p>	

Referencias bibliográficas

Fuentes jurídicas

Leyes nacionales

Ley 46 de 1918 *“Por la cual se dicta una medida de salubridad pública y se provee a la existencia de habitaciones higiénicas para la clase proletaria”*, noviembre 19, 1918, Diario Oficial N°16549.23, (Col.).

Ley 25 de 1921 *“Por la cual se crea el impuesto de valorización y se dictan medidas para el saneamiento varias ciudades”*, noviembre 08, 1921, Diario Oficial N°17978.12, (Col.).

Ley 61 de 1936 *“Por la cual se reforma el artículo 7° de la Ley 46 de 1918, se indican otras disposiciones sobre construcción de viviendas higiénicas para los obreros de las minas y salinas de propiedad de la Nación y se da una autorización del gobierno”*, marzo 28, 1936, Diario Oficial N°21182.14, (Col.).

Ley 88 de 1947 *“Sobre fomento del desarrollo urbano del municipio y se dictan otras disposiciones”*, diciembre 26, 1947, Diario Oficial 26620.8, (Col.).

Ley 9 de 1989 *“Por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compra-Venta y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”*, enero 11, 1989, Diario Oficial N° 38.650, (Col.).

Constitución Política de Colombia, Diario Oficial N°51.609, 07 marzo, 1991, (Col.).

CONPES 2808 Ciudades y ciudadanía: La política urbana de El Salto Social, septiembre 20, 1995, (Col.).

Ley 388 de 1997 *“Por la cual se modifican la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”*, julio 18, 1997, Diario Oficial 43091, (Col.).

Decretos nacionales

Decreto 1333 de 1986 *“Por el cual se expide el código de régimen municipal”*, abril 25, 1986, Diario Oficial 37.466 (Col.).

Decreto 264 de 2006 *“Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos; a la legalización de asentamientos humanos constituidos por viviendas de Interés Social, y se expiden otras disposiciones”*, febrero 24, 2006, Diario Oficial 46192 (Col.).

Decreto 1469 de 2010, *“Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones”*, abril 30, 2010, Diario Oficial 47698 (Col.).

Decreto 0075 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”*, enero 23, 2013, Diario Oficial 48682, (Col.).

Decreto 1077 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”*, mayo 26, 2015, Diario Oficial 49.523 (Col.).

Decreto 0321 de 2019 *“Por medio del cual se adopta Plan Parcial Moravia, polígono de tratamiento Renovación Z1_R_7, del municipio de Medellín”*, mayo 29, 2018, Gaceta Oficial 4525, (Col.).

Decreto 1232 de 2020 *“Por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 2.2. 1. 1. del Título 1, se modifica la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 2 y se adiciona al artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del Título 4, de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial”*, septiembre 14, 2020, Diario Oficial 51.437 (Col.).

Decreto 1333 de 2020 *“Por medio del cual se reglamentan la Ley 1848 de 2017, los artículos 122 y 123 del Decreto Ley 2106 de 2019 y se modifica el Capítulo 4 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentarlo del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con el reconocimiento de edificaciones existentes y el reconocimiento de viviendas de interés social ubicadas en asentamientos legalizados, y se dictan otras disposiciones”*, octubre 06, 2020, Diario Oficial 51.459, (Col.).

Resoluciones nacionales

Resolución 031 de 2006 *“Por la cual se declara la situación de calamidad pública y se reconoce afectación en el municipio de Medellín-Departamento de Antioquia”*, junio 28, 2006. Ministerio del Interior y de Justicia. (Col.).

Sentencias

Sentencia No. T-406/92. *Estado Social de Derecho/ Juez de Tutela*, junio 17, 1992, (Col.).

Acuerdos municipales

Acuerdo 14 *“Por el cual se crea el Fondo Rotatorio de Remodelación Urbana y se dictan otras disposiciones”*, marzo 23, 1963, (Col.).

Acuerdo 47 *“Por medio del cual se modifica y adiciona el Acuerdo 14 de 1963, por el cual se crea el Fondo Rotatorio de Remodelación Urbana y se dictan otras disposiciones”*, agosto 24, 1965, (Col.).

Acuerdo 38 de 1990 *“Por medio del cual se expide el Estatuto Municipal de Planeación, Usos del Suelo, Urbanismo y Construcción de Medellín”*, julio 27, 1990, Gaceta Oficial 24, (Col.).

Acuerdo 60 de 1999 *“Por el cual se establece el presupuesto general del municipio de Medellín, para la vigencia fiscal del 2000”*, diciembre 10, 1999, Gaceta Oficial 1155, (Col.).

Acuerdo 62 de 1999 *“Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el municipio de Medellín”*, diciembre 30, 1999, Gaceta Oficial N°1158 (Col.).

Acuerdo 003 de 2004 *“Por medio del cual se adopta el PLAN DE DESARROLLO 2004-2007 “MEDELLIN, COMPROMISO DE TODA LA CIUDADANÍA”*, junio 08, 2004, Gaceta Oficial 2096, (Col.).

Acuerdo 46 de 2006 *Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones*, agosto 24, 2006, Gaceta Oficial 2803, (Col.).

Acuerdo 48 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*, diciembre 17, 2014, Gaceta Oficial 4267 (Col.).

Acuerdo 002 de 2020 *“Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo de Medellín-Medellín Futuro 2020-2023”*, junio 09, 2020, Gaceta Oficial 4722, (Col.).

Decretos municipales

Decreto 997 de 1993 *“Por medio del cual se ajusta el inventario de barrios de la ciudad de Medellín, se actualizan los límites y se distan otras disposiciones”*, septiembre 13, 1993, Gaceta Oficial 113 (Col.).

Decreto 1958 de 2006 *“Por el cual se adopta el plan parcial de Mejoramiento Integral del Barrio Moravia 2005-2011”*, agosto 2, 2006, Gaceta Oficial 2809 (Col.).

Decreto 2557 de 2006 *“Por medio del cual se conservan los estratos socioeconómicos y de SISBEN a los habitantes de Moravia por reubicar en Pajarito”*, octubre 26, 2006, Gaceta Oficial 2923 (Col.).

Decreto 0852 de 2008 *“Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 2557 de octubre 26 de 2006”*, junio 11, 2008, gaceta Oficial 3266, (Col.).

Decreto 0499 de 2012, *“Por medio del cual se prorroga la vigencia del Plan Parcial de Mejoramiento Integral del barrio Moravia, polígono Z1-MI-06 del POT, adoptado por Decreto 1958 de 2006”*, abril 17 de 2012, Gaceta Oficial 4041, (Col.).

Decreto 2077 de 2015 *“Por medio del cual se adopta el Macroproyecto para el Área de Intervención Estratégica MEDRío Río Norte y se dictan otras disposiciones”*, diciembre 21, 2015, Gaceta Oficial 4352, (Col.).

Resoluciones municipales

Resolución 253 de 2011 *“Por medio de la cual se declara situación de urgencia para la adquisición de unos inmuebles por adherencia con destino a la recuperación ambiental del Morro de Moravia de la ciudad de Medellín”*, junio 03, 2011. Gaceta Oficial 3861, (Col.).

Resolución 044 de 2017 *“Por medio de la cual se adopta de manera transitoria la norma urbanística del polígono Z1-R-7 específicamente para la ejecución de los proyectos habitacionales Mirador de Moravia y Madre Laura o Palermo (Las Camelias), la cual será*

protocolizada en el Decreto Municipal que adopte el plan parcial”, junio 13, 2017, Gaceta Oficial 4451 (Col.).

Convenios administrativos

Convenio 256 de 2002 “Proyecto de legalización integral de predios en el barrio Moravia”, Alcaldía de Medellín y Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín (Col.).

Contrato Interadministrativo Número 224 de 2011, “*Celebrado entre el municipio de Medellín, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín ISVIMED*”, junio 24, 2011, (Col.).

Fuentes teóricas

Abramo, P. (2003). La teoría económica de la Favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. *CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales*, 35, 273-294. [file:///C:/Users/user/Downloads/document%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/document%20(3).pdf).

Alcaldía de Medellín (2006). *Plan parcial de mejoramiento integral del barrio Moravia. “Por la gobernabilidad democrática, la equidad y la inclusión social”*. Documento Técnico de Soporte, Tomo I. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación.

Alcaldía de Medellín. (2014). *Cuadernos de ciudad n°1. Áreas de Intervención Estratégica AIE*. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Álzate, (2014). Intervención urbana en el antiguo Basurero Municipal de Medellín: una respuesta ineficaz al abandono estatal (1977-1986). *Estudios Políticos*, 44, 191-217. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/19540>

Arango, G. (2007). Moravia una historia de mejoramiento urbano. Trabajo presentado en el Seminario Internacional. Procesos Urbanos Informales. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Arango, G; Rivera, V. (2007). Proyecto estratégico de ciudad. Macroproyecto Mejoramiento Integral en Moravia. *Ciudad, revista de asuntos urbanos*, 14, 11-15. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/55620>

Arbouin, F. (2012). Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. Evolución desde la Colonia hasta nuestros días. *VNIVERSITAS*, 124, 17-42. <http://www.scielo.org.co/pdf/vniv/n124/n124a02.pdf>

Arbouin, F. (2019). Reflexiones sobre la naturaleza del derecho urbanístico y propuesta de definición. *VNIVERSITAS*, 138, 1-37. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj138.rndu>
Redalyc: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82559799003>

Arnaud, A.J. (2000). *Entre modernidad y globalización*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Bastidas, P. (2009). El modelo constitucional del Estado Social y democrático de derecho, sus desafíos y la constitucionalización del proceso. *VIA IURIS*, 7, 49-59. <https://www.redalyc.org/pdf/2739/273920959005.pdf>

Betancur, J.J. (2009). El segundo saqueo de América Latina: implicaciones para la planificación urbana. En: Brand, P. (Ed), *La ciudad latinoamericana en el siglo XXI* (pp.83-119). Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

Brites, W. (2017). La ciudad en la encrucijada neoliberal. Urbanismo mercado céntrico y desigualdad socio-espacial en América Latina. *Revista Brasileña de Gestao Urbana*, 3, 573-585. https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-33692017000300573&script=sci_abstract&tlng=es

Capel, H. (2013). *La morfología de las ciudades III: Agentes urbanos y mercado inmobiliario*. España: Ediciones del Serbal.

Echeverría, M.C y Rincón, A. (2000). Ciudad de territorialidades. Polémicas de Medellín. Medellín: CEHAP, Centro de Estudios del Hábitat Popular.

Comfenalco, (2011). *La memoria cultural como dispositivo para la intervención social en MORAVIA*. Medellín: Tragaluz S.A.

Correa, L. (2008). El derecho a la ciudad, el interés público y el desarrollo humano. Relaciones y complementariedades. *Bitácora Urbano Territorial*, 2, 29-46. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18519>

Correa, R. A. (2011). *Teoría General del derecho*. Medellín: Dike.

De Sousa, B. (1998). *Globalización del derecho*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

De Sousa, B. (2000). *Crítica de la razón indolente*. Bilbao: Desclée.

Díaz, Y.M. (2007). La vivienda obrera. ¿Un elemento apaciguador o modernizador? La intervención del Estado en Bogotá 1918-1942. *Revista de arquitectura*, 9, 5-12. <https://www.redalyc.org/pdf/1251/125112650002.pdf>

Delgadillo, V. (2016). Ciudades iletradas: orden urbano y asentamientos populares irregulares en la ciudad de México. *Territorios*, 35, 81-89. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/4629/3430>

Delgadillo, V. (2017). Ciudad neoliberal y derecho a la ciudad. En: Icazuriaga; M. Pérez; LF. Téllez; C. Zamorano (Ed.). *Por el derecho a la ciudad. Diálogos entre academia y organizaciones sociales de la ciudad de México* (pp.161-177). México: Casa Chata.

Díaz, A.O. (2011). *Transformación social del hábitat Renovación urbana: El barrio entre la acción social y la acción del gobierno, El caso del plan parcial de San Lorenzo, en Medellín.* (Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, Colombia). Recuperado de <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/9949>.

De Mattos, C.A. (2015). *Revolución urbana, estado, mercado y capital en América Latina.* Santiago de Chile: Ril editores.

Departamento Administrativo de Planeación-DAP-(2004). *Proyecto gerencia y gestión del Macroproyecto de Mejoramiento Integral del Barrio Moravia y Área de Influencia, Medellín 2004-2007.* Medellín: DAP.

Escobar, A. (2003). Mundos y conocimientos de otro modo. El programa de investigación de la modernidad /colonialidad latinoamericano. *Tabula Rasa*, 1, 51-86. <https://www.redalyc.org/pdf/396/39600104.pdf>.

Franco, A.M.(2009).*Impactos de la renovación urbana. Estudio de caso proyecto “Tercer Milenio” en Bogotá.* (Tesis de maestría, Universidad del Valle, Santiago de Cali, Colombia).Recuperada de <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/8112/1/CB-0401476.pdf>.

Franco, A. (2010). Impactos socioespaciales de la renovación urbana. La operación Tercer Milenio en Bogotá. *Bogotá: Escala.*

Galeano, E; Vélez O. (2002), *Investigación cualitativa estado del arte.* Medellín: Universidad de Antioquia.

García, J. (2010). Experiencias de gestión urbana reciente en Medellín: Iniciativas Privadas. En: Banco Interamericano de Desarrollo-BID- (Ed.). *Las ciudades del mañana* (pp.193-223). Washington: BID.

García, J.C.(2014). *Impacto de la implementación de la Ley 388 de 1997 en Medellín (1999-2014)*.(Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín). Recuperado de <http://bdigital.unal.edu.co/48326/1/80411826.2015.pd>

García, J.E.(2018). *La transformación del estado-territorio en la escala urbana. Propuesta metodológica desde un enfoque crítico de la gobernanza urbana. Medellín 2001-2015*. .(Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, Colombia). Recuperado de <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/64048>

Gómez, M.E. (2003). Líneas Históricas del derecho urbanístico con especial referencia al de España hasta 1936. *Revista de estudios histórico-jurídicos*, 25, 93-146. <http://dx.doi.org/10.4067/S0716-54552003002500004>.

González, L.F. (2007). Del Higienismo al Taylorismo: de los modelos a la realidad urbanística de Medellín, Colombia 1870-1932. *Bitácora Urbano Territorial*, 11, 149-159. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18635>

Granda, D. (2010). *Asentamientos irregulares en Medellín. Intervención de la Universidad de Antioquia- Facultad de derecho y ciencias políticas sistematización de experiencias*. Medellín: Librería jurídica Sánchez Ltda.

Guinguer, S.M.(2005). *La problemática general de los planes parciales en áreas de renovación urbana y sus implicaciones prácticas para su gestión*.(Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, Colombia).

Harvey, D. (2005). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.

Janoschka, M., Hidalgo, M., (2014). Ciudad neoliberal: lecturas críticas en América Latina y España. En M. Janoschka, Hidalgo, M.(Ed.), *La ciudad neoliberal. Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*. (pp.7-31). Santiago de Chile: Serie GEOlibros.

Llache, I.M. (2014). *Renovación urbana, derecho a la ciudad y planes parciales: reflexiones a partir del “Triángulo de Fenicia” en Bogotá D.C.* (Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia). Recuperado de <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/15562>.

López, L. (2015). *Diccionario de geografía aplicada y profesional*. España: Universidad de León.

Lozano, J.D. (2020). *Medellín tiene norte. La planeación urbana como una producción estratégica del espacio.* (Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, Colombia). Recuperado de <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/77548>.

Maldonado, M.M. (1999). Ordenamiento jurídico y ordenamiento urbano. *Territorios*, 2, 23-52.

Maldonado, M.M. (2006). *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano*. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy.

Martínez, L. (2013). Tugurio de dios: el barrio Lenin de Medellín (1969-1975). *Estudios Políticos*, 44, 221-241.
<https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/19541/20779211>

Morcillo, P.P. (2007). *Derecho urbanístico colombiano-Historia, normativa y gestión*. Bogotá: Temis

Municipio de Medellín (1969). *“Criterio de prioridad en los programas de renovación urbana para el centro de la ciudad de Medellín”*. Medellín: Planeación.

Muro, A. (1989). Capitulaciones de descubrimiento, conquista y población. *Anuario Mexicano de historia del derecho*, 1, 147-152. <https://revistas->

colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-mexicano-historia-der/article/view/29400/26523.

Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población. (2018). *Desarrollo Territorial, Reasentamiento y Desplazamiento de Población: Realidad, política pública y derechos en la ciudad latinoamericana del siglo XXI*. Medellín: Universidad Nacional.

Parada, R. (2000). *Derecho Administrativo, Vol. III: Bienes públicos. Derecho Urbanístico*. Madrid: Marcial Pons.

Perfetti, M.V.(1995). *Transformaciones de la estructura urbana de Medellín. La colonia, el ensanche y el plan regulador*. (Tesis de maestría, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, Madrid, España). Recuperada de <http://oa.upm.es/13745/>.

Pinilla, J.F. (2003). Evolución legal y jurisprudencial del derecho urbanístico colombiano. En: M.M. Maldonado (Ed.), *Reforma urbana y desarrollo territorial, experiencias y perspectivas de la aplicación de las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997* (pp. 235-269). Bogotá: Clemencia y Beatriz Peña Trujillo.

Pérez, J. (2019). *Medellín urbanismo y sociedad*. México: Turner Noema.

Ramírez, R. (2010). *Introducción teórica y práctica a la investigación histórica. Guía para historiar en las ciencias sociales*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín

Ricoeur, P (2001). *La metáfora viva*. España: Trotta

Ricoeur, P (2002). *Del texto a la acción. Ensayos de Hermenéutica II*, México: Fondo de Cultura Económica.

Ricoeur, P (2003). *El conflicto de las interpretaciones: ensayos de hermenéutica*, México: Fondo de Cultura Económica.

Rincón, A. (2001). La fijación política de nuevos sentidos de la planeación. En: Brand, P. (Ed), *Trayectorias urbanas, en la modernización del estado en Colombia* (pp.99-130). Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

Rincón, A. (2009). El uso de la norma y la apropiación territorial en la disputa por la ciudad. En: Brand, P. (Ed), *La ciudad latinoamericana en el siglo XXI* (pp.219-245). Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

Rincón, C.L. (2020). *Cambios en el modelo de gestión pública para la renovación urbana a partir de las formas del Estado intervencionista y neoliberal en Medellín. La Alpujarra y Naranjal*. (Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, Colombia). Recuperado de <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/77522>

Saldaña, J.D. (2016). *La rebelión urbana: Ciudad informal y mejoramiento integral de barrios, dos realidades de producción del espacio urbano residencial para la población de bajos ingresos en Bogotá (2000-2016)*. (Tesis de maestría Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá). Recuperado de <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/56331/1018415212.2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Sampieri, R., Fernández, C. y Baptista, M. (2010). *Metodología de investigación*. México D.F: The McGraw-Hill.

Sierra, F. (1998). Función y sentido de la entrevista cualitativa en investigación social. En: L.J. Galindo (Ed.). *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación*. (pp.277-345). Pearson.

Uprimny, R. (2016). Territorios, justicia y derechos. En: M.C. Echeverría (Ed). *Retos del hábitat. Por la vida, la equidad y los derechos territoriales* (15,31). Medellín: Universidad Nacional.

Uribe, C. (2010). Dinámica de la relación entre derecho y territorio en el marco de la intervención urbanística del barrio Moravia de Medellín. *Diálogos de derecho y política*, 4, 1-32.

http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/1987/1/UribeClemencia_2010_DinamicaRelacionDerecho.pdf

Vásquez, A.V. (2013). Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana. *Estudios políticos*, 42, 218-241. <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n42/n42a11.pdf>

Vásquez, J.E. (2012). Propiedad y ordenamiento territorial como antecedentes constitucionales en la política pública de planeación urbana. *VIA IURIS*, 12, 31-47. <file:///C:/Users/user/Downloads/Dialnet>

[PropiedadYOrdenamientoTerritorialComoAntecedentesC-4222138%20\(2\).pdf](PropiedadYOrdenamientoTerritorialComoAntecedentesC-4222138%20(2).pdf)

Vásquez, L. & Vásquez, J.E. (2015). Experiencia clínica en los debates municipales sobre densidades en el Corregimiento de Santa Elena a partir de la formulación del proyecto de acuerdo 268 de 2014 Medellín. *Indisciplinas*, 1, 133-164.

Valles, M. (1999) *La investigación documental. Técnicas de lectura y documentación. Técnicas cualitativas de investigación social*. España: Síntesis

Fuentes de entrevista

Granda, D. (2019). “La norma de renovación urbana en el POT”. Presencial. Medellín

Pérez, J. (2019). “La renovación urbana en Medellín”. Presencial. Medellín

Valderrama, N. (2021). “Moravia y la renovación urbana” Virtual. Medellín

Ospina, G. (2021). “Implicaciones de la renovación urbana”. Virtual. Medellín

Legarda, F. (2021). "Implicaciones de la renovación urbana". Presencial. Medellín