

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

**Competencias y funciones en materia de
ordenamiento territorial físico-espacial en Medellín***



Documento de Trabajo elaborado el 10 de octubre de 2015, en el marco de la investigación “Análisis de las políticas públicas de regeneración urbana en el municipio de Medellín: las prácticas de gobernanza y formas de participación, 2004-2015”, adelantada por la Universidad de Antioquia (grupos Gobierno y Asuntos Públicos, Derecho y Sociedad, Derecho y Territorio), la Universidad EAFIT (grupo Derecho y Poder) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Esta investigación es financiada con recursos del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación Francisco José de Caldas, Colciencias, Convocatoria 611-2013, código del proyecto 1115-611-38306. Cofinanciada por las universidades y la Escuela citada

Competencias y funciones en materia de ordenamiento territorial físico-espacial en Medellín¹

Nora Alba Cossio Acevedo²

Erika Franco Gómez³

Carlos David López Noriega⁴

Resumen

El Plan de Ordenamiento Territorial –POT-, es un instrumento a partir del cual se definen los objetivos, políticas, programas y normas que rigen el desarrollo físico y el uso del suelo en cada municipio, siguiendo el principio de autonomía territorial. En Medellín el POT vigente está contenido en el Acuerdo 48 de 2014. Este documento de trabajo describe las competencias y funciones de los actores institucionales que intervienen en su estudio preliminar, diagnóstico, formulación, implementación y seguimiento.

Palabras clave:

Plan de Ordenamiento Territorial, competencias, funciones, actores institucionales, instancias.

¹ Documento de Trabajo elaborado el 10 de octubre de 2015, en el marco de la investigación “Análisis de las políticas públicas de regeneración urbana en el municipio de Medellín: las prácticas de gobernanza y formas de participación, 2004-2015”, adelantada por la Universidad de Antioquia (grupos Gobierno y Asuntos Públicos, Derecho y Sociedad, Derecho y Territorio), la Universidad EAFIT (grupo Derecho y Poder) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Esta investigación es financiada con recursos del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación Francisco José de Caldas, Colciencias, Convocatoria 611-2013, código del proyecto 1115-611-38306. Cofinanciada por las universidades y la Escuela citada.

² Profesora de la Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, integrante del Grupo de investigación Derecho y Sociedad, correo electrónico: nora.cossio@udea.edu.co.

³ Profesora de la Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, integrante del Grupo de investigación Derecho y Sociedad, correo electrónico: erikafranco.gomez@gmail.com

⁴ Profesor de la Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, integrante del Grupo de investigación Derecho y Territorio, correo electrónico: cdavid.lopez@udea.edu.co

Introducción

En el marco de la investigación titulada: *Análisis de las Políticas Públicas de Regeneración Urbana en el municipio de Medellín: Las prácticas de gobernanza y las formas de participación, 2004-2015*, uno de sus objetivos específicos consiste en analizar los procesos de regeneración urbana del municipio de Medellín con el enfoque de análisis de políticas públicas y de gobernanza urbana, en concordancia con este objetivo, consideramos importante describir el papel de los actores institucionales que intervienen en el diagnóstico, formulación, implementación y seguimiento del POT, ello con el propósito de identificar las competencias y funciones de estos actores a fin de dar cuenta de los procesos, procedimientos, secuencias y rutas, en cada una de las fases descritas.

Desarrollo

A continuación se describen las fases y los actores institucionales que intervienen en **materia de ordenamiento territorial físico-espacial en Medellín** y sus respectivas funciones y competencias:

Actores institucionales que intervienen en la fase preliminar

En la *fase preliminar* de la elaboración del POT se identifican los recursos y las actividades necesarias para su diseño; se realizan estudios de factibilidad técnica, institucional y financiera; se definen los temas estratégicos, así como los prioritarios de conformidad con la proyección espacial que tenga el territorio en función de la vocación del municipio y de acuerdo a la ruta trazada en las políticas sociales y económicas del Plan de Desarrollo y de su articulación con otras políticas.

El artículo 23º del Decreto 879 de 1998 indica que esta fase debe dar como resultado: i) la cartografía, los aspectos más relevantes del Plan de Desarrollo, proyectos de inversión, dimensiones y atributos y la visión urbano-regional; ii) Los escenarios de ordenamiento del territorio para el futuro desarrollo del municipio; iii) Todo se organiza en un documento-síntesis que contiene la valoración de toda la información recolectada, donde además se identifican las entidades responsables y se evidencian problemas o conflictos por los que atraviesa el territorio.

Los principales actores en este proceso son el Departamento Administrativo de Planeación, entidad encargada de realizar los citados estudios, y el Alcalde Municipal, en cabeza de quien está la iniciativa para revisar los contenidos de largo, mediano y corto plazo del Plan de Ordenamiento Territorial (Artículo 5 del Decreto 4002 de 2004).

Para el actual POT, esta fase inició en el 2012 en concordancia con lo establecido en el artículo 28 de Ley 902 de 2004, donde se indica que los municipios deben iniciar el proceso de revisión al inicio del periodo siguiente al vencimiento de la vigencia del POT.

En esta fase, también interviene **la Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial (COT)** encargada de asesorar al gobierno municipal en el proceso de descentralización, integración de los diferentes esquemas asociativos territoriales y propone políticas sectoriales en el ordenamiento territorial. (Artículo 14 del Decreto 3680 de 2011).

Actores institucionales que intervienen en el diagnóstico

En la *fase de diagnóstico*, se confronta la imagen actual que posee el territorio con la deseada o imaginada, con el fin de armar adecuadamente la visión urbano-regional del municipio, a este modelo se incorporan las dimensiones del desarrollo territorial en lo urbano y en lo rural, en lo ambiental, lo económico y social, también lo cultural y lo institucional, así como los atributos y elementos estructurantes del territorio. El artículo 24 del Decreto 879 de 1998 indica que al finalizar esta fase el resultado debe ser: i) la presentación del diagnóstico por cada uno de los temas; ii) Los planos técnicos y de percepción social de la visión urbano-regional, las dimensiones y los atributos; iii) un documento síntesis.

En esta fase de diagnóstico interviene el Alcalde, el Área Metropolitana y Corantioquia. El Alcalde es la autoridad principal del municipio y es quien propone el plan, en concertación con el Área Metropolitana y con Corantioquia.

Es importante aclarar que **el Alcalde actúa a través de la Oficina de Planeación** concretamente la Subdirección de Planeación Territorial y Estratégica de Ciudad – Unidad de Planificación Territorial. Esta dependencia realiza los estudios y planes especiales temáticos que tienen que ver con:

- Estructura Ecológica Principal
- Espacio Público
- Gestión del Riesgo y Cambio Climático
- Movilidad y Transporte
- Espacio Público
- Patrimonio Inmueble
- Planes especiales zonales y corregimentales

También es la oficina encargada de elaborar el análisis de los impactos económicos, sociales, ambientales e institucionales para la definición de políticas y normas urbanísticas en el marco del Sistema Integral de Gestión.

También interviene **la Corporación Autónoma Regional⁵**, de conformidad con el artículo 31 numera 31 de la ley 99 de 1993, establece las normas generales y las densidades máximas para las viviendas en las áreas sub-urbanas, cerros y montañas, y de acuerdo con el artículo 33 de esta misma ley, revisa el POT en lo concerniente a asuntos ambientales, en un plazo de treinta (30) días.

En esta fase también interviene **el Área Metropolitana⁶**. Dentro de sus competencias está: a) programar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sustentable de los municipios que la integran; b) racionalizar la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios que la componen; c) ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social del área metropolitana; d) establecer en consonancia con lo que dispongan las normas sobre ordenamiento territorial, las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, para promover y facilitar la armonización de los planes de ordenamiento territorial (Artículo 7 de la Ley 1625 de 2013).

Con relación al territorio, las funciones del área metropolitana son las siguientes: i) La formulación, adopción y ejecución del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, y del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial y los planes y programas que lo desarrollen o complementen (artículo 319 Constitución Política y artículos 6 y 7 de la Ley 1625 de 2013); ii) coordina el sistema nacional de vivienda de interés social y las política para el desarrollo de programas metropolitanos de vivienda; iii) crea y participa en la conformación de bancos inmobiliarios para la gestión del suelo en los municipios de su jurisdicción; iv) es autoridad ambiental en el perímetro urbano (ley 99 de 1993); v) formula, e implementa planes para la preservación y uso adecuado de espacios libres para parques y zonas verdes públicas.

El principal órgano de decisión del Área Metropolitana se la Junta Metropolitana, integrada actualmente por el Alcalde de Medellín, el Gobernador de Antioquia o su representante, los alcaldes de los otros municipios, un concejal en representación del Concejo de Medellín y un Concejal en representación de los demás concejos de los municipio integrantes del área metropolitana.

⁵ La CAR fue creada en el año 1993, su objetivo es contribuir a la generación de una Cultura Ambiental del Territorio que viabilice el Desarrollo Sostenible, mediante el conocimiento y mejoramiento de la oferta ambiental y la administración del uso de los suelos.

⁶ Las Áreas Metropolitanas son entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, interrelacionados por sus dinámicas territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas cuyo fin es el desarrollo sustentable, así como el desarrollo humano, el ordenamiento territorial y la prestación racional de servicios públicos. Tienen personería jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridad y régimen administrativo y fiscal especial. El Área Metropolitana del Valle de Aburrá fue creada mediante Ordenanza Departamental N° 34 de noviembre 27 de 1980, en la actualidad está integrada por los municipios de Medellín (ciudad núcleo), Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Girardota, Itagüí, La Estrella y Sabaneta.

De acuerdo con el artículo 24, numeral 2 de la ley 388 de 1997 esta Junta cuenta con un plazo de 30 días para concertar y vigilar la armonía del POT con los planes y directrices metropolitanas.

También interviene **el Consejo Territorial de Planeación**⁷, según el artículo 33 de la ley 152 de 1994 es una instancia de carácter consultivo y debe estar integrado por representantes de la misma jurisdicción territorial provenientes de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios, con la finalidad de garantizar la participación ciudadana en la construcción del POT, para cumplir con el principio de planeación participativa.

El Consejo Territorial de Planeación, tiene entonces la función de elaborar un concepto sobre el POT, en el cual incluye recomendaciones, para esto cuenta con un plazo de 30 días hábiles, función que realiza posterior a la revisión que hace el Área Metropolitana y Corantioquia (artículo 25 ley 388 de 1997)

Una vez se agota la etapa de concertación, **el Alcalde le presenta al Concejo Municipal** dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación la propuesta del POT. En el evento de que el Concejo estuviere en receso, el Alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias, y cuando proponen modificaciones, estas deberán contar con la aceptación de la administración.

Actores institucionales que intervienen en la formulación

En esta *fase de formulación* del plan, ya se toman decisiones sobre el ordenamiento del territorio. En esta etapa es fundamental el papel de la Subdirección de planeación territorial y estratégica de ciudad -Unidad de formulación de instrumentos de gestión, que coordina la formulación y gestión de los diferentes instrumentos de intervención del suelo, así como la gestión y formulación de las propuestas urbanísticas, en sus componentes generales, y en su contenido estructural, urbano y rural (artículo 9,10 y 11 del Decreto 879 de 1998) y el programa de ejecución.

El resultado de esta etapa son los documentos enunciados en el artículo 17 del Decreto 879 de 1998 que son: i) el Documento técnico de soporte, ii) el Documento resumen, y iii) El Acuerdo que adopta el Plan de Ordenamiento Territorial.

Estos documentos, se someten a la aprobación por parte del Concejo Municipal.

El **Alcalde municipal** es el responsable de someter a consideración del Concejo Municipal el proyecto de acuerdo de plan de ordenamiento territorial (artículo 24 y 25 de la Ley 388 de 1997).

⁷ Fue creado por la Constitución Política, en su artículo 340, "(...) en las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley. El Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación".

El **Concejo municipal**⁸, cuenta con treinta los (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación, para aprobar el plan de ordenamiento territorial presentado por el Alcalde. Es importante señalar que los Concejos municipales deben celebrar obligatoriamente un “Cabildo Abierto” previo para el estudio y análisis del Plan de Ordenamiento Territorial (de acuerdo a lo establecido en el artículo 81 de la ley 134 e 1994 y artículo 2 de la ley 507 de 1999).

Si transcurridos sesenta (60) días desde la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial sin que el Concejo municipal lo apruebe o proponga modificaciones, el Alcalde podrá adoptarlo mediante decreto (Artículo 26º Ley 388 de 1997 reglamentado por el Decreto 879 de 1998 Artículo 29).

Actores instituciones que intervienen en la implementación

En la *etapa de implementación* se deben cumplir todos los propósitos del Plan de Ordenamiento Territorial, por este motivo en esta fase se ejecutan todas las acciones y estrategias diseñadas para tal fin.

En esta fase interviene la Subdirección de planeación territorial y estratégica de ciudad - Unidad de proyectos estratégicos, que es la encargada de formular y priorizar los proyectos estratégicos que consoliden el modelo territorial mediante el programa de ejecución del plan de ordenamiento articulado con los instrumentos de planificación complementaria. En esta fase entran en función las curadurías y la Empresa de Desarrollo Urbano EDU como operador urbano.

Curadurías Urbanas⁹:

En esta fase interviene el Curador Urbano, ya que es la autoridad que otorga las *Licencias* de urbanismo, construcción o subdivisión de predios, parcelación y demolición, intervención y ocupación del espacio público. (Artículo 2, 4, 5, 6 del Decreto 1469 de 2010). De acuerdo con el artículo 113 del Decreto 1469 de 2010. El Alcalde municipal o su

⁸ De conformidad con el Artículo 21º de la ley 134 de 1994 los miembros de los Concejos Municipales son elegidos popularmente para períodos de tres (3) años, está integrado por no menos de siete (7) ni más de veintiún (21) miembros. El Concejo municipal es una corporación político-administrativa del orden territorial, de carácter colegiado y autoridad fundamental de la administración pública, es un cuerpo deliberante de representación popular, que tiene facultades de coadministración y de control político. No tiene personalidad jurídica propia, y está encargado de ejecutar funciones públicas.

⁹ Los curadores urbanos son particulares que ejercen una función pública para el cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación, estudian, tramitan y expiden o niegan las licencias. El otorgamiento de las licencias comprende el suministro de información sobre las normas urbanísticas aplicables a los predios objeto del proyecto; los planos necesarios para los reglamentos de propiedad horizontal; la gestión, asignación, rectificación y certificación de la nomenclatura de los predios e inmuebles y la notificación a los vecinos según lo estipula el artículo 65 de la Ley 9ª. de 1989. Las licencias de urbanización y de construcción, son actos administrativos sometidos a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, en lo no previsto en normas especiales.

delegado permanente, será el encargado de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de los curadores urbanos.

Empresa de Desarrollo Urbano EDU¹⁰.

En esta fase interviene también la Empresa de Desarrollo Urbano - EDU, que es la encargada de ejecutar las operaciones sobre el suelo, por ello tiene por objeto “el desarrollo de Proyectos Urbanos Integrales, que buscan el mejoramiento de la calidad de vida a través de tratamientos urbanos de renovación, extensión urbana, mejoramiento barrial, consolidación, redesarrollo y de conservación y recuperación ambiental, desde los componentes de espacio público, vivienda, movilidad y equipamientos” (http://www.bdigital.unal.edu.co/691/1/43746388_2009.pdf).

Esta entidad tiene a su cargo, autorizar la participación en sociedades, consorcios, uniones temporales o cualesquiera otra asociación permitida por la ley para el desarrollo de proyectos urbanísticos e inmobiliarios, representativos para la ciudad de Medellín, que incluyen, gestión de vivienda, promoción, construcción, administración, enajenación, mantenimiento, adquisición, titularización, legalización, integración y reajuste de precios (Artículo 5º del Decreto Municipal 158 de 2002).

Actores institucionales que intervienen en el seguimiento y evaluación

La Fase de evaluación y seguimiento, se desarrolla de manera permanente a lo largo de la vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial con la participación de todas las partes interesadas y en especial del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, a que se refiere el artículo 31 del presente Decreto 879 de 1998.

El Consejo consultivo de ordenamiento¹¹, según lo estipulado por el artículo 29 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 31 del Decreto 879 de 1998, es una instancia asesora de la administración municipal en materia de ordenamiento territorial, que deberán conformar los alcaldes de municipios con población superior a los treinta mil (30.000) habitantes. Estará integrado por funcionarios de la administración y por representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas con el desarrollo urbano, y por los curadores urbanos. Esta instancia realiza el seguimiento del POT y puede proponer ajustes y revisiones cuando lo crea conveniente y necesario.

¹⁰ Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín, EDU, originalmente se denominó Empresa Promotora Inmobiliaria de Medellín, creada, mediante el Acuerdo Municipal 43 de 1993. Posteriormente, mediante el Decreto Municipal 158 de 2002, se cambió su denominación por Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín, EDU. Esta es una entidad es una empresa industrial y comercial del Estado, que cuenta con autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio, adscrita a la Secretaría Vicealcaldía de Infraestructura Hábitat, movilidad y sostenibilidad. (Decreto municipal 1364 de 2012).

¹¹ Los miembros de este Consejo podrán ser escogidos entre los integrantes del Consejo Territorial de Planeación.

En esta fase la intervención de la Oficina de Planeación. Subdirección de información y evaluación estratégica - Unidad de seguimiento estratégico al plan de ordenamiento territorial, es fundamental, porque es la que realiza el seguimiento y evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial, en coordinación con la Subdirección de Planeación Territorial y con los líderes misionales responsables de la ejecución del mismo, a través de los instrumentos definidos por ley y genera información estratégica y de direccionamiento metodológico para la definición del sistema de indicadores del Plan de Ordenamiento.

La **Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial** (COT) en esta fase es la encargada de evaluar, revisar y sugerir al gobierno municipal, políticas y desarrollos legislativos para la organización del territorio (Artículo 14 del Decreto 3680 de 2011).

Conclusión

La Planeación del uso del espacio urbano es un proceso complejo en el cual son diversos y múltiples los actores y agentes institucionales involucrados. El tránsito entre una etapa y la siguiente implica una interacción entre las diferentes instituciones e instancias que participan en la construcción social de una visión de ciudad.

La regulación respecto de las funciones y competencias de las diferentes instituciones e instancias intervinientes en este proceso, es dispersa, muy técnica, no hay un documento que concentre las vigencias y derogatorias, sin embargo resaltamos la integralidad en la distribución de las funciones y competencias y la ausencia de colisiones.

Por tanto, la construcción del POT local, es un proceso colaborativo que además exige concordancia y armonía con el Plan de Desarrollo Municipal, el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, y las directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial.

Referencias

Acuerdo Municipal 43 de 1993 “mediante el cual se crea la Empresa Promotora Inmobiliaria de Medellín”.

Acuerdo Municipal 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”.

Decreto 879 de 1998 “por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial”.

Decreto 4002 de 2004 “por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997”.

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”.

Decreto 3680 de 2011 “por el cual se reglamenta la Ley 1454 de 2011”.

Decreto Municipal 1364 de 2012 “por el cual se adopta la estructura de la Administración Municipal, se definen las funciones de sus organismos y dependencias, se crean y modifican las entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones”.

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”.

Ley 9 de 1989 “por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”.

Ley 134 de 1994 “por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”.

Ley 152 de 1994 “por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”.

Ley 388 de 1997 “por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

Ley 507 de 1999 “por la cual se modifica la Ley 388 de 1997”.

Ley 902 de 2004 “por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones”.

Ley 1625 de 2013 “por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas”.