El referencial sociojurídico para la política pública de planeación urbana en Medellín

Jorge Eduardo
Vásquez Santamaría

Fundación Universitaria Autónoma de las Américas

Vásquez Santamaría, Jorge Eduardo

El referencial sociojurídico para la política pública de planeación urbana en Medellín / Jorge Eduardo Vásquez Santamaría. – Medellín: Fundación Universitaria Autónoma de las Américas, 2015.

216 p. ; 24 cm.

Incluye bibliografía

1. Política pública – Medellín 2. Política pública – aspectos jurídicos 3. Política Pública – Medellín – aspectos sociales I. Título

ISBN: 978-958-59069-0-7

CDD 320.6

Catalogación en la fuente – Fundación Universitaria Autónoma de las Américas. Biblioteca

El referencial sociojurídico para la política pública de planeación urbana en Medellín

Jorge Eduardo Vásquez Santamaría

ISBN 978-958-59069-0-7

Primera edición, agosto de 2015

Víctor Andrés Royo Grandeth
Diseño, diagramación y fotografías

Fondo Editorial Fundación Universitaria Autónoma de las Américas.
Calle 34 A No 76 35.
Teléfono: (57) (4) 411 44 44 extensión 2141
editorial@uam.edu.co
http://www.uam.edu.co
Medellín – Colombia

Las opiniones expresadas por el autor, no constituyen ni comprometen la posición oficial o institucional de la Fundación Universitaria Autónoma de las Américas.

Está prohibida toda reproducción total o parcial, difusión, comercialización o utilización sin autorización de la Fundación Universitaria Autónoma de las Américas, salvo las excepciones legales vigentes.

El referencial sociojurídico para la política pública de planeación urbana en Medellín

El referencial sociojurídico para la política pública de planeación urbana en Medellín

Jorge Eduardo Vásquez Santamaría, Abogado, Esp. Mds.
Líder del Grupo de Investigaciones Orbis Iuris de la Facultad de Derecho de la Fundación Universitaria Autónoma de las Américas. jorge.vasquez@uam.edu.co

Agradecimientos

Quiero expresar mis agradecimientos al Grupo de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Medellín, toda vez que mi intervención como coinvestigador maestrando en el proyecto de investigación "La gestión de residuos urbanos en el diseño, formulación e implementación de la política pública de planeación urbana en Medellín 1990 – 2005" fue lo que hizo posible la publicación de este proyecto de investigación por medio del cual obtuve el título de Magíster en Derecho.

De manera muy especial agradezco a la doctora Erika Castro Buitrago, directora de la línea de investigación en Derecho Ambiental de la Universidad de Medellín, mi maestra en el pregrado, mentora en Clínica Jurídica, y asesora en este proyecto de investigación, pues con su apoyo y dedicación pude culminar un proceso más de formación y enriquecimiento profesional y personal. Igualmente agradezco a Marly Areiza, Alejandro Arrubla y Óscar Adrián Muñoz por su apoyo y colaboración.

Finalmente quiero agradecer a la Fundación Universitaria Autónoma de las Américas sede Medellín, por su confianza y apoyo al respaldar la publicación del resultado final de este proyecto de investigación, el cual espero, se convierta en un insumo de estudio para el programa de Derecho.

Tabla de contenido

pág.

8 **Introducción**
19 **Reseña Metodológica**

23 **Capítulo I**
24 1. Precisiones Iniciales: Construcción del Referente Conceptual de Políticas Públicas, Planeación y Urbanismo
24 1.1 Las Políticas Públicas
34 1.2 Planeación y Urbanismo
60 1.3 La Planeación Urbana
67 1.4 Política Pública de Planeación Urbana

69 **Capítulo II**
70 2. Antecedentes de la Planeación Urbana en Colombia
71 2.1 Antecedentes Sociales
84 2.2 Antecedentes Económicos
91 2.3 Antecedentes Políticos
100 2.4 Antecedentes Jurídicos
101 2.5 Antecedentes en la historia constitucional

122 **Capítulo III**
123 3. Antecedentes de la Política de Planeación Urbana en Medellín
125 3.1 Antecedentes entre el siglo XVIII y XIX
131 3.2 El ingreso al siglo XX
134 3.3 La documentación normativa de la política urbana

154 **Capítulo IV**
155 4. El Nuevo Referencial Jurídico que Determina la Política Pública de Planeación Urbana en Medellín
175 4.1 La Política Pública de Planeación Urbana Condicionada a la dualidad del Plan

189 **5. Conclusiones**

203 **Referencias**
213 **Cibergrafía**
214 **Jurisprudencia**
216 **Normativa**

Introducción

Centro de Medellín. Se destacan en la fotografía el Edificio Coltejer y la Basílica Menor de Nuestra Señora de la Candelaria.

Introducción[1]

Identificado como un país de ciudades, Colombia no ha logrado construir una lógica sociocultural realmente urbana. Como lo explica Andrés Cuesta Beleño hay "una acumulación acultural de una población afectada por los factores migratorios, y la deficiencia en la construcción de una cultura urbana a largo plazo, que valore el espacio como el hábitat" (Cuesta Beleño, 2000: p.35). Así las cosas, existen unos espacios que habitan personas que por diversas razones no asumen lo urbano, y como tal no construyen su identidad con las ciudades en las cuales habitan.

Esto sucede porque Colombia hizo la planeación de sus ciudades a partir de un proceso histórico que en sus inicios estuvo predeterminado por las potestades monárquicas, más adelante por la adopción de modelos externos, sin realmente saber si estos satisfacían las lógicas y las necesidades de los habitantes, para llegar a un momento reciente en el cual la gobernabilidad municipal lucha por defnir y concretar un modelo propio ajustado a las realidades y necesidades del territorio diverso que define a Colombia.

Posterior al surgimiento y organización de la ciudad colombiana bajo el dominio monárquico español, las primeras visiones de espacios urbanos obedecieron a lógicas importadas de Estados Unidos y más desde razones arquitectónicas, la ciudad como un espacio con

[1] Trabajo de investigación por medio del cual se obtuvo el título de Magíster en Derecho de la Universidad de Medellín. El trabajo es derivado del proyecto del Grupo de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Medellín: *"La gestión de residuos urbanos en el diseño, formulación e implementación de la política pública de planeación urbana en Medellín 1990 – 2005"*, el cual giró en torno al problema ¿cuáles son las consecuencias económicas, jurídicas y políticas de la planeación urbana en relación con la gestión integral de residuos en Medellín entre 1990-2005? Este proyecto macro propuso como primer objetivo específico determinar cuál ha sido la política pública de planeación urbana de Medellín en el periodo mencionado, el cual fue adoptado inicialmente como objetivo general de esta investigación. Posteriormente en atención a las evaluaciones de los jurados, se renuncia a la delimitación temporal definida entre 1990 y 2005 para abarcar el referencial de manera global y amplia, que en su aspecto jurídico, admite generalizaciones para cualquier ciudad o municipio del país. De esta manera el referencial sociojurídico para la política pública de planeación urbana en Medellín es un ejercicio que desde las particularidades y generalidades acogidas puede ser replicado como una aproximación para la elaboración de una política pública de planeación urbana en un municipio colombiano. El proyecto macro del cual se deriva este trabajo fue dirigido por la doctora Erika Castro Buitrago, directora de la línea de investigación en Derecho Ambiental de la Universidad de Medellín; participó como coinvestigador Luis Felipe Jaramillo de los Ríos, y el autor de este proyecto intervino como coinvestigador maestrando.

edificaciones adecuadas para la circulación y producción de los servicios, más que en la búsqueda de la construcción de ciudad[2].

En ese contexto, las condiciones de vida implican la necesaria mejoría de la planeación de los conglomerados urbanos, donde se articulan elementos como la movilidad, la vivienda, el espacio público, la concentración y distribución demográfica, la prestación de servicios públicos, y la armónica relación con espacios ecológicos propicios que fortalezcan las condiciones ambientales de un escenario urbano específico.

De la ciudad, como objeto de conocimiento general, se desprendió la investigación *"La Política Pública de Planeación Urbana en Medellín"*, instalada en un escenario interdisciplinar conformado principalmente por las ciencias urbanas y la ciencia jurídica, valiéndose de la relación presente entre el ambiente y los espacios urbanos, toda vez que la ciudad se acoge como una manifestación artificial del ambiente en el cual se desarrolla una forma de organización de la vida social, además de ser este en el campo jurídico, un criterio determinante[3] al cual debe obedecer la planeación urbana a cargo de los municipios.

Siendo la investigación un trabajo de corte jurídico, se parte de un escenario regulado principalmente por el Derecho Urbano, dando lugar a la necesaria relación e influencia con otras áreas del Derecho y otras ciencias como la arquitectura y la historia, haciendo de la investigación el ejercicio interdisciplinar del que aquí se habla.

[2] Para este trabajo la ciudad se define como objeto de construcción social permanente que adquiere sentidos a partir de cada circunstancia histórica en la que intervienen patrones económicos, sociales, políticos y culturales, haciendo de ella un organismo vivo en permanente transformación, una de las manifestaciones del ambiente en donde el hombre es el autor de su construcción, creando y recreando un espacio dotado de sentido y vivencias. La ciudad es por tanto una forma de organización de la vida humana, de las subjetividades en sociedad, y del devenir de la sociedad en sí misma, caracterizada por la reconstrucción permanente a partir de la interacción intersubjetiva dotada de valor histórico cultural. En la ciudad, los derechos humanos se entrelazan en realidades diversas por medio de las cuales se busca su legitimidad, se formaliza su demanda, se propone su consenso para su efectivización, se aprecia su desconocimiento y se viven sus violaciones. La ciudad se propone siguiendo a Lefebvre (1978) como un derecho, en el sentido de desplegar lo urbano en tanto que lugar de encuentro, priorizando el valor del uso.

[3] Artículo 10º. *Determinantes de los planes de ordenamiento territorial.* En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes: 1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales (…).

Entre las áreas jurídicas con las que se relaciona el Derecho Urbano está el Derecho Administrativo. Para el Derecho Urbano colombiano el Derecho Administrativo es parte escencial o tronco común que lo soporta, asegurando su independencia, supliendo sus vacios y falencias, pero no aun como expresión única y exclusiva que permita definir la relación como una especie del género debido a la fuerte relación que el Derecho Urbano también sostiene con el Derecho Privado.

El Derecho Administrativo tiene obligatoria presencia en esta investigación al ser acogido como: "conjunto de principios y reglas jurídicas que rigen la actividad administrativa de las entidades públicas y de las personas privadas que participan en esa actividad o que son afectadas por ella" (Rodríguez, 2002: p. 21), "el conjunto de normas que regulan la organización de la administración central, la administración seccional y los servicios públicos" (Castaño, 2010: p. 38) "el conjunto de normas que regulan y de principios que inspiran, la organización, las funciones, los procedimientos, los medios de acción y la responsabilidad de la Administración Pública" (Rodríguez Monsalve, 1989: p.3) o que en palabras de Jaime Vidal Perdomo (1985) es aquel que "está vinculado a la noción de administración" pues como afirma el citado autor "el estudio de la estructura y de la actividad de la administración constituye la temática del derecho administrativo." (p.3).

La doctrina tiene concensos sobre el Derecho Administrativo que son de irrenunciable utilidad para el referecial de una política pública edificada a la luz del Derecho Urbano. Esos concensos se constituyen en cimientos sobre los cuales se levanta el referencial, siendo parte de él: conjunto de normas jurídicas, elemento que igualmente es incluído por la doctrina en la ciencia política al desarrollar la figura de política pública; la Administración Pública, tanto desde su organización o estructura hasta sus funciones, y las relaciones a regular, en las que se incluyen las públicas y las privadas.

La relación con esta área del Derecho da lugar a figuras como la organización del Estado a través de la descentralización administrativa, en sus modalidades por servicios, por colaboración, y territorial, esta última especial para nuestro tema a partir de las entidades territoriales como manifestación institucional, de sus competencias y funciones en materia de ordenamiento territorial, y con ello, en planeación urbana.

Además, debe tenerse en cuenta que la planeación urbana atañe principalmente a un tema de administración o gestión propia del poder ejecutivo, por lo que se fundamenta desde el aspecto objetivo, material o funcional del Derecho Administrativo (Rodríguez, 2002: p. 15), el cual se dirige a la toma de medidas y ejecución de acciones necesarias para alcanzar los fines del Estado. Como lo destaca Rodrigo Moreno Rodríguez citando a Gabino Fraga, el punto de vista material de la administración pública se refiere a su actividad considerada en sus problemas de gestión y de existencia en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión (Fraga, 1966: p.119).

Con el Derecho ambiental se presenta una doble relación. De un lado el Derecho Ambiental se soporta en el Derecho Administrativo colombiano con la misma naturaleza que lo hace el Derecho Urbano. De otra parte el Derecho Ambiental cuenta con una reciprocidad interdisciplinar reglada de forma importante en Colombia desde la década de 1970, a partir de la cual se promueven significativos procesos de planeación urbana de ciudades, donde el compendio jurídico ambiental, como se mencionó, resulta ser un determinante de superior jerarquía para el orden jurídico urbano.

El Derecho Ambiental implica hacer alusión a una área especializada a partir de la cual se establecen marcos normativos, instituciones e instrumentos jurídicos dirigidos a la regulación de la relación existente entre el hombre y la naturaleza, los cuales influyen en los procesos de creación y transformación de ciudad, esto es, en la planeación del territorio y del espacio. Supone la necesaria relación con derechos fundamentales como la vida, la salud, la dignidad y la libertad, lo que implica una aproximación de lo privado a lo público, siendo un área que presenta un contenido primordialmente social, un derecho con profundas bases constitucionales donde debe darse prevalencia a lo público como esfera de protección de intereses colectivos.

Ese Derecho Ambiental influye como área jurídicamente superior y orientadora del Derecho urbano en el ámbito municipal, y este último, siguiendo a Pedro Pablo Morcillo Dosman, es resultado de la ramificación y especialización que ha experimentado desde el Derecho Privado como tronco común, del cual se desprende y alcanza un grado de especialización por los conjuntos normativos complejos que de él se han derivado y se relacionan de forma constante con otras ramas del Derecho (Morcillo Dosman, 2007: p. 130 – 131).

El sentido interdisciplinar de los urbano genera, como lo sostiene Lemus Choice, que "la participación del derecho y de los juristas ha desembocado en la introducción del concepto de Derecho Urbano, como una especie del género: urbanismo" (Lemus Chice, 2006: p.19). Por su parte, Antonio Canceller Fernández lo define como "el conjunto de reglas a través de las cuales la Administración, en nombre de la utilidad pública, y los titulares del derecho, en nombre de la defensa de los intereses privados, deben coordinar sus posiciones y sus respectivas acciones vistas a la ordenación del territorio" (Canceller Fernández, 1993: p. 17).

Las normas jurídicas ambientales y urbanas en el marco de la administración pública procuran reglar el manejo y apropiación del espacio urbano, partiendo del territorio como componente primario, la ciudad como modalidad de la infraestructura para el hábitat y la convivencia, y el ambiente como entorno que supera la dimensión natural y de fuente de recursos para convertirse en una forma de organización de la vida social.

Esas normas han producido transformaciones en ordenamientos jurídicos que intervienen las conductas inmersas en culturas urbanas de conglomerados sociales de grandes proporciones,

junto con nuevas figuras y actores que pretenden ejercer un papel garante que encamine adecuadamente la gestión de los componentes urbanos en las ciudades.

Algunos ejemplos que ilustran esas transformaciones en los ordenamientos jurídicos son la Ley Federal Brasileña N° 10.257 o Estatuto de Ciudad, la cual en palabras de Edeiso Fernandes, regula el capítulo sobre la política urbana aprobado por la Constitución Federal de 1988 en sus artículos 182 y 183, pretendiendo dar soporte jurídico a las estrategias y procesos de planeamiento urbano, sobre todo a la acción de aquellos gobiernos municipales que se empeñan en enfrentar cuestiones urbanas, sociales y ambientales (Fernandes, 2003). Carlos Morales Schechinger en América Latina exalta el programa "El Salvador País de Propietarios", por medio del cual se visualiza como única necesidad urbana de la mayoría de población salvadoreña la expedición de títulos de propiedad sin necesidad de dotación de servicios urbanos básicos. En Argentina, la privatización de extensas áreas antes públicas, que con una privilegiada ubicación permiten un uso rentable para particulares, y en los casos de México y Perú sobresalen las reformas urbanas sobre las cuales subyacen las ideas de un mercado desregulado que asignará de forma adecuada la tierra entre diversos usos, permitiendo garantizar actividad al sistema financiero con la incorporación de grandes masas de pobres en un acceso a la vivienda y al crédito formal (Morales Schechinger, 2002: p. 4).

En Colombia, en materia urbana se identifica un creciente desarrollo jurídico, principalmente legal, a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991. Desde la Ley 9 de 1989[4] que contiene los antecedentes previos al nuevo orden constitucional, se crea un marco jurídico integrado por algunas normas sobresalientes como las dispuestas por la Ley 388 de 1997[5], la Ley 1454[6] y la Ley 1469 ambas de 2011[7] y la Ley 1537 de 2012[8].

Schichenger destaca que Colombia representa en materia urbana una tradición histórica en el tema de capturas de plusvalías generadas por las actuaciones públicas y apropiables

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

[5] Ley dirigida a la regulación del ordenamiento territorial

[6] Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

[7] Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda.

[8] Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.

por los propietarios, no sólo por la obra pública, sino por la asignación pública de usos del suelo (Morales Schechinger, 2002: p. 5). Adicionalmente, es necesario mencionar los esfuerzos de Colombia por conformar una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT, mandato constitucional que para muchos sigue pendiente desde 1991, el cual si bien ha sido impulsado desde el Congreso de la República en numerosas oportunidades con la colaboración de la Federación Colombiana de Municipios, logra a la fecha un intento mediano con la expedición de la Ley 1454 de 2011.

Dentro de esta dinámica, en la actualidad el Derecho Urbano en Colombia regula las figuras que guardan relación directa con la multiplicidad de componentes de la organización y composición del espacio territorial, siendo instrumentos esenciales dentro del ejercicio procesal para el desarrollo del entorno, al ser medio y filtro necesario que canaliza la acción urbanística en los principales centros urbanos del país en los últimos años.

El espacio, el territorio, la clasificación y usos de los suelos son algunas de las categorías que vienen siendo incluidas en la planeación urbana en la experiencia colombiana, han sido y son objeto de una variedad de acciones y actuaciones desde la administración pública en interacción con el sector privado, pretendiendo la ejecución armónica de proyectos que se sustentan en el espíritu propio de las normas jurídicas urbanas en un escenario acompañado por la participación ciudadana, tal como se ha pretendido por ejemplo con la formulación y ejecución de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los Planes de Desarrollo Municipal (PDM), los planes parciales y los proyectos urbanos integrales (PUI).

De este desarrollo normativo, figuras como las acciones y actuaciones urbanísticas, los mecanismos de financiación del suelo, las cesiones urbanísticas, los planes parciales, los procesos de renovación urbana, los planes integrales de ordenación y manejo de cuencas y microcuencas, entre otros, han sido objeto de regulaciones legales y trabajos doctrinarios destacados[9].

[9] Como ejemplos en materia de urbanismo se destacan en el ordenamiento jurídico colombiano de manera primordial la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997. En materia de licencias y curadurías el Decreto 1333 de 1986, el Decreto 1319 de 1993, el Decreto 2111 de 1997, el Decreto 1052 de 1998, Decreto 297 de 1999, el Decreto 89, el Decreto 2015 de 2001, el Decreto 1600 de 2005, el Decreto 564, el Decreto 97 de 2006, el Decreto 2150 de 1995, el Decreto 992 de 1996, el Decreto 1347 de 2001, el Decreto 4259 de 2007. De igual forma se identifican destacadas producciones doctrinarias en el tema, algunas de ellas son: de la autoría de la abogada María Mercedes Maldonado Copello: la puesta en marcha de la declaratoria de desarrollo prioritario en Bogotá en el 2008, Operación urbanística Nuevo Usme: provisión de suelo urbanizado para vivienda de interés social, a partir de la redistribución social de plusvalías en el 2006, Reforma Urbana y Desarrollo Territorial: perspectivas de aplicación de las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997.en el 2003, Planes parciales gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación, y Macroproyecto Gonzalo Vallejo

No obstante, las actuales disposiciones normativas existentes en torno a los procesos urbanos parecen quedar desprovistas de eficacia jurídica, fenómeno al cual las políticas públicas vienen siendo asumidas como modalidad para la efectivización en la protección y reconocimiento de derechos.

La eficacia jurídica alude, como lo señalan Herrera, Martínez y Restrepo siguiendo a Kelsen, a la correspondencia entre la normativa y los hechos sociales, esto es, que el deber ser prescrito por la normativa puede ser calificado como eficaz si logra una relación de correspondencia con la realidad que regula (1999: p. 58-59). En palabras de Martínez Marulanda: "se habla de eficacia, cuando lo normativo se acata o se aplica, y de ineficacia, cuando lo normativo no se acata o no se aplica" (Martínez Marulanda, 1996: p. 287).

Retomando algunas construcciones teóricas de una investigación previa (Vásquez Santamaría, 2011), se sostiene que la norma siempre es promulgada con la intención y finalidad de ser cumplida por parte de los destinatarios, buscando con ello regular conductas para alcanzar los fines constitucionales y legales establecidos en el ordenamiento jurídico. De lado de la eficacia de la norma jurídica se representa su aplicabilidad y cumplimiento.

Esta noción de aplicabilidad, afirman Navarro y Moreso (1996: p.5-15 citado en Vásquez Santamaría, 2011), está vinculada con la identificación de las condiciones de verdad de las proposiciones normativas jurídicas. Estas proposiciones se refieren a la calificación deóntica de una acción, generando información relevante acerca del estatus jurídico de las acciones de los individuos. De esta manera, la eficacia define el cumplimiento de las normas jurídicas por parte de la población que debe acatarlas, en cuanto al grado en que éstas son atendidas y materializadas en su finalidad por los individuos destinatarios de la misma. Martha Prieto Valdés se refiere a la eficacia así:

Restrepo de Pereira: planes parciales de expansión y acciones en materia de vivienda social. en coautoría con Juan Felipe Pinilla, Natalia Valencia y María Clara Vejarano en el 2006. Macroproyecto Gonzalo Vallejo Restrepo de Pereira: planes parciales de expansión y acciones en materia de vivienda social". Suelo, empleo y ecología en el ex vaso de Texcoco (Recuperación de plusvalías del nuevo aeropuerto internacional de México). Estudio de caso de Alfonso Iracheta Cenecorta y Susana Medina Ciriaco en 2002. Grandes proyectos urbanos y su impacto en el mercado de suelo urbano de Arantxa Rodríguez y Pedro Abramo en 2005. Construyendo verdaderas ciudades: el A, B, C del Plan Parcial de Beatriz Uribe Botero en el 2005. Dinámica de valorización del suelo en el área metropolitana del Gran Santiago y desafíos del financiamiento urbano de Camilo Arriagada Luco y Daniela Simioni de 2001. Confrontación de intereses inmobiliarios en el centro histórico de la ciudad de México; y El debate por las reformas del suelo urbano en América Latina. de Carlos Morales Schechinger en el 2001 y en el 2003 correspondientemente.

> (…) en el análisis multifacético e integrador del Derecho no basta con que la norma exista formalmente y pueda ser exigida, sino que con el objetivo de que cumpla las funciones para las cuales fue creado el Derecho, para que encauce, limite, garantice y eduque es necesario que las normas puedan ser real o materialmente aplicadas, que existan las situaciones para las cuales fueron creadas; que sus mandatos aún cuando no se cumplan voluntariamente, si sean exigidos por los aparatos especiales con que cuenta el Estado, que se sancionen los incumplimientos de las prohibiciones, o se ofrezcan las garantías para la realización de las prescripciones y de los derechos reconocidos, en síntesis que sean eficaces. En otras palabras que la norma de Derecho tenga una realización social. Eficacia en cuanto a la utilidad real de la norma en la sociedad, a la efectividad de la normativa, a la real correlación entre lo jurídicamente dicho y el hecho social, y que conlleva a la realización del Derecho; una eficacia de tipo funcional (Prieto Valdés, citado en Vásquez Santamaría, 2011).

De esta forma, la eficacia en un ordenamiento jurídico es la manifestación de la aplicación de las normas válidas y vigentes destinadas a los individuos que integran el cuerpo social. No obstante, vale agregar que la eficacia involucra también a las autoridades competentes en la aplicación de la norma a los casos que deben hacerlo por obligación constitucional, legal y reglamentaria. De lo contrario, se considera que la eficacia se limitaría en su alcance a ser un aspecto que valora el cumplimiento de la norma desde el ejercicio sociológico, sin extenderlo a la necesaria y obligatoria aplicación por parte de las instituciones jurídicas y de las autoridades competentes creadas para ello.

De los problemas de eficacia jurídica existentes en el Derecho Urbano como orden especialmente elaborado para la regulación de la ciudad, las políticas públicas parecen ser un medio que desde su diseño, formulación e implementación, hace frente a los problemas de aplicabilidad y acatamiento normativo, gracias a la labor adelantada desde la perspectiva funcional o material de las administraciones municipales, como parece suceder en el caso reciente de Medellín.

Esta ciudad es un ejemplo propicio para determinar cuál ha sido la política pública de planeación urbana, propósito que se acompaña por objetivos específicos consistentes en definir conceptualmente la planeación urbana como un objeto propio para las políticas públicas; describir los antecedentes sociales, políticos, económicos y jurídicos que han dado lugar a la política pública de planeación urbana en la ciudad desde la concurrencia de escenarios que constituyen un referencial socio jurídico; y establecer los componentes y elementos que desde lo jurídico integran la mencionada política pública.

Los objetivos citados se dirigen a despejar el interrogante de la investigación ¿cuál ha sido la política pública de planeación urbana implementada en el municipio de Medellín? delimitando la indagación espacialmente a la ciudad de Medellín, y sentando temporalmente las bases para posteriores estudios y experiencias que abarquen un período en el cual se inicia un etapa renovadora que se dirige a nuevos componentes urbanos de la ciudad,

motivo por el cual se selecciona la década de los años noventa como frontera temporal para la construcción del referencial sociojurídico de la política pública de planeación urbana.

Desde 1990 en adelante se presentan acontecimientos importantes en Medellín que justifican la delimitación de la indagación para determinar la política pública de planeación urbana implementada en el municipio a partir del referencial sociojurídico existente. De una parte, una serie de condiciones sociopolíticas que se materializa con la cultura de los parques temáticos, la cual se incrementó desde la experiencia de la construcción del Parque de los Pies Descalzos. Con la generación de esos espacios comienza un trabajo intensivo por hacer de Medellín una ciudad sede de eventos internacionales, a lo que se suman los esfuerzos por mejorar la infraestructura para la prestación de servicios públicos domiciliarios, la movilidad, y se presenta uno de los grandes auges de la construcción inmobiliaria.

De otra parte, se presenta en Colombia el más intenso y renovador proceso normativo en materia urbana con la expedición de la Constitución Política de 1991, que adopta el Estado Social de Derecho y amplía la gama de derechos a los sociales, económicos y culturales, y los colectivos y del ambiente, positivando derechos como el ambiente sano, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el espacio público, la participación en plusvalía, la vivienda digna, y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, lo que acompaña la aparición de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y su activismo judicial; se profiere un marco legislativo más especializado en ordenamiento territorial que se profundiza con la actividad reglamentaria, y aparece en la agenda nacional la expedición de la LOOT.

Este veloz cambio despertó la atención de la sociedad colombiana, la cual se ve inmersa en lo que comúnmente se denomina una nueva etapa de desarrollo, caracterizada por el Estado Social de Derecho, la apertura neoliberal y la globalización. El cambio trajo consigo un incremento en la actividad administrativa que dio sustento a este momento de transformación, y con él, un desafío para las autoridades ejecutivas y judiciales del país, quienes deben atender la legalidad de cada política, con sus objetivos, estrategias, proyectos y programas en particular.

Con la problematización descrita esta investigación se propuso:

Pregunta problema:

¿Cuál ha sido la política pública de planeación urbana implementada en el municipio de Medellín?

Objetivo general:

Determinar cuál ha sido la política pública de planeación urbana en el municipio de Medellín.

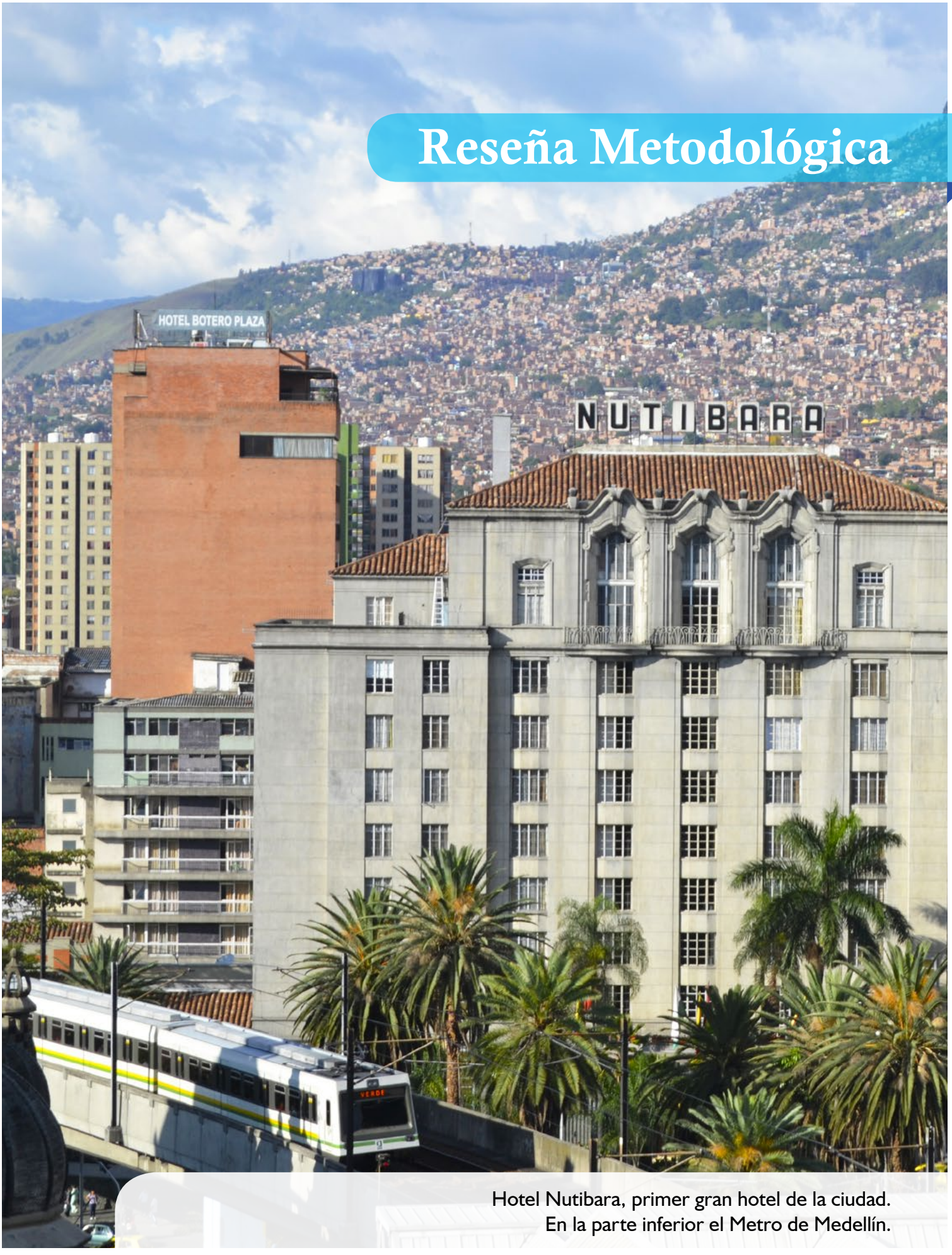
Objetivos específicos:

- Definir conceptualmente la planeación urbana como un objeto propio y compatible con el referencial sociojurídico de las políticas públicas para el régimen municipal colombiano.

- Describir los antecedentes sociales, políticos, económicos y jurídicos que han dado lugar al referencial sociojurídico de la política pública de planeación urbana en el municipio de Medellín.

- Establecer los componentes y elementos que desde lo jurídico integran el referencial sociojurídico de la política pública de planeación urbana en el municipio de Medellín.

Reseña Metodológica



Hotel Nutibara, primer gran hotel de la ciudad.
En la parte inferior el Metro de Medellín.

Reseña Metodológica

Para el desarrollo de la investigación se propuso un diseño metodológico estructurado a partir de un paradigma, que posteriormente se concreta en un enfoque y métodos de investigación específicos concordantes con el problema objeto de estudio antes sintetizado en la pregunta problema.

El diseño de investigación acogido parte del paradigma cualitativo, en la medida que como señala Fernando Noguera López, el investigador es instrumento de medida de la información, los datos son filtrados por él atendiendo a su criterio, siendo un ejercicio subjetivo (2005:p. 20).

Para evitar riesgos el investigador debe adiestrarse en una disciplina personal que requiere autoconciencia, reflexión continua y análisis riguroso, además de acudir al criticismo externo como medio de objetivación. Dicho parámetro se implementó en la investigación a partir de la postura gnoseológica propuesta por J. Hessen (2006: p. 24-25), donde el abordaje del objeto de estudio en un escenario interdisciplinar que trata de explicitar lo jurídico asume confianza en la razón, sin que con ello se reciban despreocupadamente las afirmaciones derivadas de la indagación de fuentes secundarias. Esto obligó a mantener la aproximación escéptica sobre la información debido a la naturaleza reciente y mutable en la que se desarrolla el tema en el escenario municipal colombiano, lo que justifica el análisis sobre las posturas consolidadas, el cuestionamiento de argumentos y justificaciones para la adecuada construcción de categorías, así como el sentido reflexivo e integrador frente al tema.

En la investigación cualitativa las variables no quedan definidas de manera operativa ni es una exigencia que sean medibles; la base del procedimiento está en la intuición y en los aspectos artísticos del objeto; es flexible, evolucionaría, es recursiva, pues el diseño de la investigación se define en la medida que ésta vaya avanzando, razón por la cual se puede hacer modificaciones y ajustes claros y justificados. Como explican Hernández Sampieri, Baptista Lucio y Fernández Collado (2006: p. 8) "El investigador plantea un problema, pero no sigue un proceso claramente definido. Sus planteamientos no son tan específicos como en el enfoque cuantitativo".

La investigación cualitativa empleada en este trabajo es un paradigma holístico, pues tiene como objetivo principal la comprensión de los hechos y sucesos humanos sociales desde una visión globalizante o de conjunto. Parte de concepciones abiertas de la realidad, no desecha posibles alternativas de respuesta, siendo un modelo analítico de las variables con las que trabaja.

Se dio carácter dominante a este diseño en la medida que se abordó un objeto que conlleva la identificación, descripción, definición e interpretación de comportamientos humanos y sociales, participación del sujeto como un ser social y político constructor de realidades colectivas, de

lenguajes y conceptualizaciones, algo relevante con un objeto social de construcción permanente como la ciudad.

Por las posibilidades de comprensión y de visión holística que permite el ejercicio histórico hermenéutico respecto de los hechos, éste se constituye en el recurso más pertinente, ya que en las finalidades planteadas están inmersos el deseo y la convicción de ir más allá de la enunciación de unos planteamientos, o la definición de conceptos inherentes a la mera descripción de la política pública de planeación urbana de Medellín.

Entre los métodos de investigación se adoptó el estudio exploratorio por enfrentar un objeto o problema de investigación aún con poco camino de indagación en la ciencia jurídica, buscando satisfacer la necesidad de investigar y ampliar el conocimiento, generar premisas solidas sobre el referencial de esta modalidad de política pública para el municipio en Colombia, probar la viabilidad de un estudio más extenso, y proponer el desarrollo de variables que se aplicarán en un posible trabajo subsiguiente.

El método descriptivo se implementó puesto que permite describir un fenómeno o contexto a partir de situaciones y eventos, esto es, detalla como es y cómo se manifiesta, en este caso, la política pública de planeación urbana de Medellín a partir del referencial sociojurídico que le sirve de plataforma. Danhke (1976) explica que el avance descriptivo busca especificar las propiedades, características y perfiles de las personas, grupos, procesos, objetos u otros fenómenos que se sometan a análisis, elementos que concurren en la formulación, adopción y ejecución de una política pública como fenómeno sociopolítico, y que para ser descritos, exigen ser explorados e identificados como pasos metodológicos preliminares que conducen a su comprensión final.

Este tipo de estudio busca describir la situación prevaleciente al momento de realizar la indagación (Salkin, 1997), en este caso, una Política Pública en Planeación Urbana como objeto de estudio en un escenario de ciudad delimitado temporalmente, aunado a la visión histórico hermenéutica desde la cual la "comprensión de la realidad social bajo la metáfora de un texto, es susceptible de ser interpretada mediante el empleo de caminos metodológicos con particularidades muy propias que la hacen distinta a otras alternativas de investigación" (Sandoval Casilimas, 1996: p. 67). Desde la hermenéutica se asume una actitud empática con respecto a la pretensión inicial del autor, en este caso, frente a la ciudad como escenario y objeto de política pública, pues la ciudad como texto es expresión de sentimientos, pensamientos, comportamientos y regulaciones sobre quienes los realizan e interactuan a partir de ellos.

Se acude a las estrategias de la investigación documental como técnicas consistes en la selección y recopilación de información por medio de la lectura y crítica de documentos y materiales bibliográficos, de bibliotecas, hemerotecas, centros de documentación e información. Las técnicas documentales se caracterizan por el empleo predominante de registros gráficos y sonoros como fuentes de información, registros en forma de manuscritos e impresos trabajados a partir de fichas bibliográficas textuales, de análisis y de correlación de categorías.

El diseño de investigación expuesto fue implementado para la indagación y estudio del referente documental identificado sobre la materia, debido a su importancia por ser el medio para abordar antecedentes escritos plasmados en el ordenamiento jurídico y tratados académicos e investigativos, a partir de los cuales se han venido formulando los debates y propuestas sobre las directrices para la planeación urbana en Colombia.

Con la metodología descrita la investigación es desarrollada en cinco partes: la primera de ellas, valiéndose de las técnicas documentales, abordó la conceptualización de políticas públicas y planeación urbana como categorías de investigación predefinidas en el marco cualitativo del paradigma de investigación seleccionado.

Con ello se construyó el marco teórico referencial que consolida la definición de política pública de planeación urbana, lo que hizo necesario abordar algunas categorías investigativas emergentes y secundarias a las predefinidas, tales como *referencial de política pública y flujo de decisión*, las cuales surgieron de las fuentes secundarias que explican y definen la figura de las políticas públicas en relación con la planeación urbana.

Posteriormente se abordan los antecedentes sociales, políticos, económicos y jurídicos de la planeación urbana, primero en Colombia y luego en Medellín. Si bien la investigación se delimita espacialmente a la ciudad de Medellín, la división de los escenarios territoriales para indagar los antecedentes se justifica en la medida que Colombia sirve de escenario general determinante para las ciudades del país, toda vez que el modelo de organización territorial de República unitaria y descentralizada condiciona y caracteriza las experiencias que han dado lugar a los procesos de planeación urbana, y a una posible consolidación de políticas públicas sobre la materia. Esto justifica abrir el abanico de posibilidades desde un referente socio jurídico conducente a determina la política pública que es objeto de estudio.

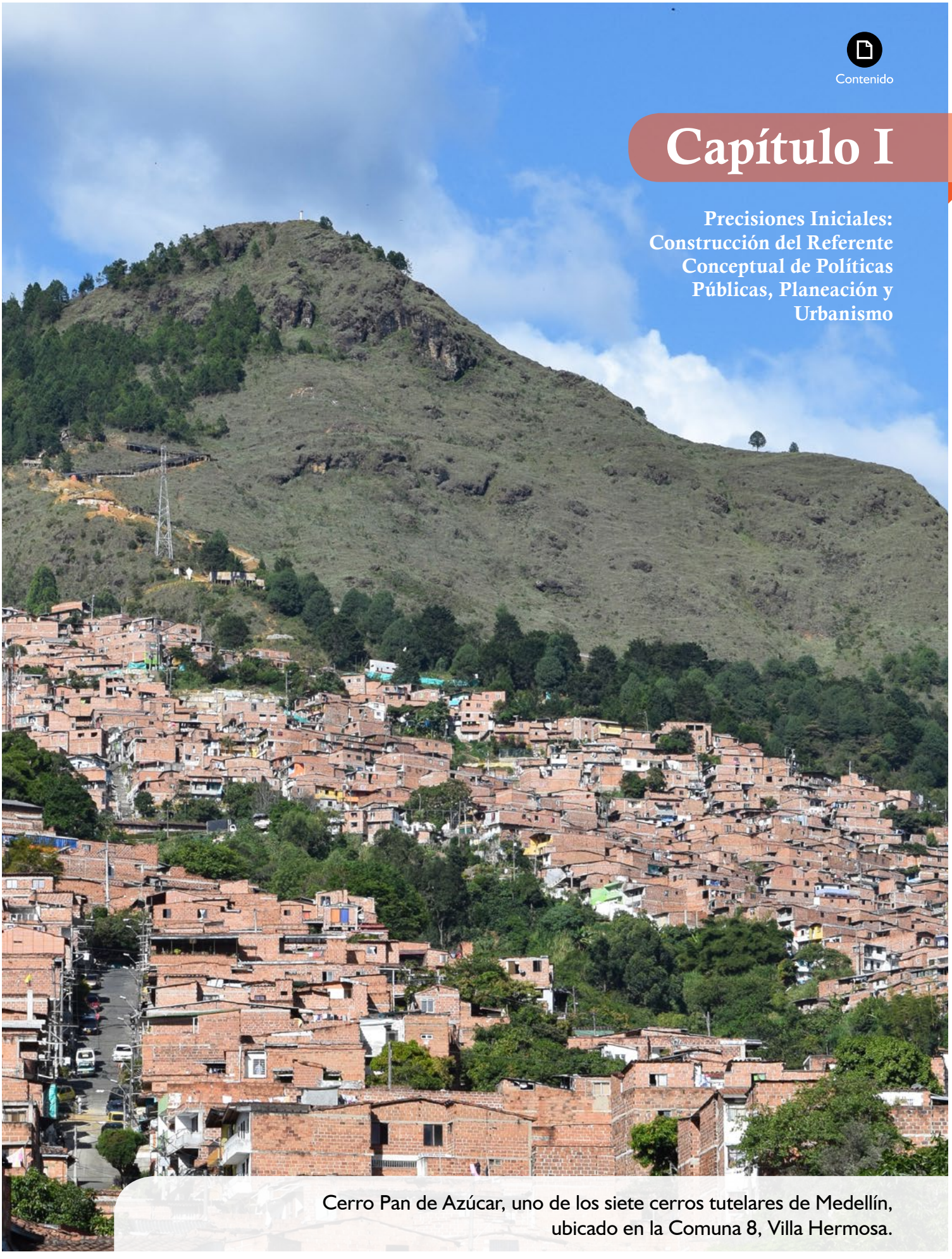
Desde el marco nacional, como escenario general que direccionó la organización y funcionamiento del Estado durante la totalidad del proceso histórico constitucional, se desprende la experiencia de Medellín como una ciudad hito dentro de la normatización y ejecución de disposiciones jurídicas para la planeación urbana, demarcando una clara experiencia municipal. Es así como el segundo capítulo busca definir los antecedentes en Colombia como contexto general que trascendió a la ciudad de Medellín desde los procesos demográficos, organizacionales del territorio, políticos con la implementación de directrices gubernamentales, económicos con los cambios en el sistema de producción, y jurídicos desde la evolución constitucional, legal y reglamentaria en materia urbana.

El tercer capítulo se centra en definir los antecedentes sociales, políticos, económicos y jurídicos en Medellín, ciudad que se escenifica como objeto de estudio para posteriormente determinar las políticas públicas de planeación urbana.

En cuarto lugar se describen las figuras y elementos jurídicos urbanos que integran el referencial sociojurídico de la denominada Política Pública de Planeación Urbana de Medellín a partir de modalidades normativas específicas como los POT, los PDM y las disposiciones de autoridades jurisdiccionales como el Concejo Municipal y la alcaldía, todas estas provenientes de referentes de superioridad jerárquica promovidos oficialmente desde los poderes públicos del Estado en consonancia con la posible política pública urbana nacional. Finalmente en el último capítulo se presentan conclusiones de la investigación como puntos de partida y profundización para el estudio de esta tipología de política pública.

Capítulo I

Precisiones Iniciales: Construcción del Referente Conceptual de Políticas Públicas, Planeación y Urbanismo



Cerro Pan de Azúcar, uno de los siete cerros tutelares de Medellín, ubicado en la Comuna 8, Villa Hermosa.

1. Precisiones Iniciales: Construcción del Referente Conceptual de Políticas Públicas, Planeación y Urbanismo

Conforme al diseño metodológico previsto para la investigación, el paradigma cualitativo permite el empleo de categorías investigativas como ejes referenciales que sirven de derrotero guía para la formulación temática del objeto de estudio indagado; son los tópicos a partir de los cuales se emprende la actividad investigativa con directrices metodológicas propias del modelo cualitativo, tales como la exploración, su descripción y definición, para facilitar en este caso su conceptualización y comprensión.

Es así que dentro de la delimitación conceptual del objeto de investigación, se fijaron como categorías investigativas predefinidas las políticas públicas y la planeación urbana, figuras que fueron trabajadas desde técnicas documentales, y que desde una perspectiva conceptual específica que se define a partir de la naturaleza de las fuentes bibliográficas seleccionadas, conducen a la definición de la política pública de planeación urbana como objeto de investigación.

1.1 Las Políticas Públicas

Conceptualizar políticas públicas implica una dificultad semántica, aspecto en el que coinciden Isabel Cristina Uribe Martínez (2004: p.5), Gustavo Hernández (1999: p. 81) y Guillermo Ejea Mendoza (2006), toda vez que asegura Uribe Martínez, la política puede ser entendida como el gobierno de las sociedades humanas, término que se asocia a *polity* en inglés, al cual Ejea, afirma alude a la noción de Estado como configuración jurídico – política en un territorio determinado, y que Hernández define como la esfera política decisional ciudadana.

También explica Uribe Martínez que política es entendida como la lucha organizada por el control de poder, que en inglés es *politics*, término que Ejea define como procesos de negociación y ejercicios de poder, y que Hernández explica como la actividad política de ejercicio del poder; y finalmente se identifica política como propósito y programa de autoridades públicas, término que hace referencia a política pública, y que en inglés es *policy*.

La política pública se ha entendido como el medio empleado por el Estado para dar respuesta a las demandas sociales, en donde la sociedad ha tenido una participación activa tanto para formular las demandas como para promover las respuestas a sus necesidades. En este sentido cuando se habla de políticas públicas se hace alusión a las "decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes" (1996 citado en Laswell, 1996: p.26).

Ramiro Alberto Vélez Rivera estima que las políticas públicas son estrategias que posibilitan la actuación política de la sociedad, sin circunscribirse a una mera respuesta de problemas delimitados. Son estrategia de gestión política y participativa que escenifica interacciones entre los actores de la vida pública; es por lo tanto una construcción social que facilita la relación de autoridades públicas y sectores de la sociedad (2008: p. 77).

Salazar estima la política pública como el "conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas" (1995: p. 30). Hace con ello referencia a una serie de decisiones propias del régimen político que abordan las problemáticas más urgentes de la sociedad; en sus palabras, son las "decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas" (Salazar, 1995: p. 30).

En el caso de Meny y Thoenig señalan que una política pública "es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental" (1992: p. 89). Los mismos autores citados por Jorge Iván Cuervo Restrepo (2007: p. 74) definen la figura como "un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico". Por su parte Lozano declara la política pública como una óptica que permite entre ver una serie de características que se descubren en autores ya clásicos frente al tema, lo cual asocia diciendo:

> Las políticas públicas corresponden a procesos de naturaleza económica, social, política y cultural, caracterizados por formas de intervención de estado encaminadas a solucionar problemas considerados socialmente relevantes, atendiendo a ámbitos de actuación, continuidad y sostenibilidad en el tiempo por parte de autoridades estatales, además de medios de estabilización y coerción que garanticen el logro de objetivos, la generación de resultados esperados, la consecución de condiciones deseadas y de comportamientos sociales admitidos. (2008: p.16).
>
> Otra contribución doctrinal a destacar es la de Vargas (1999: p.57), quien describe la política pública como la serie de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas buscando la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables.

Pero entre las construcciones conceptuales que vienen evolucionando al interior de la ciencia política, la elaborada por Muller (2010 citado en Cuervo Restrepo, 2007: p. 78) adquiere para nuestro caso especial relevancia. Muller explica que política pública "es un proceso de mediación social, en la medida que el objeto de cada política pública es tomar a cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros, o aun, entre un sector y la sociedad global". Muller (2010 citado en Cuervo Restrepo, 2007: p. 78) señala que el enfoque de las mismas es una construcción de representaciones sociales de la acción pública y de las relaciones entre el Estado y la sociedad, para luego agregar el concepto de *referencial de una política*, por medio del cual alude al conjunto de normas, imágenes y expectativas que

posibilitan o restringen el funcionamiento del sistema político y del régimen político para solucionar los problemas sociales.

La postura de Muller se explica como un marco de análisis de política pública construído a partir del referencial. Como explica Andre Roth Deubel (2008: p. 85–86) Muller parte de comprender las políticas públicas como una configuración de actores, de donde exalta el problema de su racionalidad y la complejidad que sobre ellos recae en los procesos de tomas de decisión. También destaca el rol de la administración pública, en la cual ubica el medio o fuente decisional principal de la política pública, compuesta por un círculo amplio de decisiones que involucra de manera amplia a los funcionarios del poder ejecutivo o administrativo, un segundo círculo en el que delimita las decisiones por sectores a cargo de funcionarios específicos, un tercer círculo lo integran los denominados "socios externos al Estado", y finaliza con un cuarto círculo compuesto por órganos políticos estatales, haciendo del proceso decisorio un trabajo de concenso y pulimiento escalonado en la medida que transita por los círculos de decisión.

Estas dos características son compatibles con la estructura y funcionamiento administrativo del Estado colombiano, principalmente a partir de la importancia que cobró la autonomía municipal en la descentralización territorial como forma que promueve el flujo decisional mediante círculos escalonados en lo estatal, pero normativamente transversalizados por la participación democrática.

Finalmente en el tránsito que las alternativas cursan para la toma de decisión entre los círculos decisionales, se configuran las redes de actores, quienes desempeñan una labor estrategica de integración y construcción de concensos en los flujos decisionales de cada uno de los círculos de decisión, como de la interferencia que se da entre ellos. De esta manera la construcción de una política pública no es un proceso reducido, unilateral, y meramente sectorial, sino una representación global de la realidad a cargo de una sociedad determinada que se formaliza a partir de la potestad administrativa del Estado, en la que desde un referencial global se desprenden los referenciales sectoriales que pueden promover acciones de transformación.

En ese escenario es preciso señalar que la política pública ha sido diferenciada de la ciencia política tradicional por la ausencia del elemento politológico y porque su campo conceptual no es el proceso decisorio exclusivo del gobierno, algo que queda claramente develado con Muller, sino que implica consideraciones técnicas, conocer cómo ocurre el proceso de decisión de cualquier funcionario del Estado para asegurar la eficiencia causal y eficiencia económica (Aguilar, 2004: p. 29).

De ello que la naturaleza de estas políticas se defina a partir del interés que debe ser protegido desde la acción político administrativa, en nuestro caso, denotando un espacial y marcado acento en las funciones de administración pública que tienen a cargo los poderes del Estado,

en mayor o menor medida de acuerdo con la distribución de competencias que hace el ordenamiento jurídico, pues como explica Holmes (1988): "El proceso de construcción del Estado es una constante tensión entre intereses privados y el interés público, esa construcción colectiva que tampoco termina nunca de sellarse pero que encuentra en las constituciones su forma más acabada y estable" (Holmes 1988, citado en Elster y Slagstad, 2001).

Desde su fundación académica en los años cincuenta, la política pública ha tenido como objetivo disciplinar el estudiar y racionalizar el proceso de diseño y decisión de la política para fines públicos, esto es, operan para garantizar el interés público. Pero en los años ochenta y noventa en México, se dedicó a la reforma del proceso de decisión del gobierno, mediante el análisis para innovarlo, hacerlo económicamente riguroso, consistente desde lo jurídico y equilibrado desde lo político, en respuesta a restricciones financieras y contrapesos políticos (Holmes, 1988 citado en Elster y Slagstad, 2001: p. 24), logrando que la manera como la política era elaborada, decidida y ejecutada se convirtiera en un objeto de estudio válido y relevante, además de considerarlo crucial para la mejora de la acción gubernamental (Holmes, 1988 citado en Elster y Slagstad, 2001: p. 26).

Además, permitió despertar en el Estado la consciencia de costos de toda operación administrativa, optimizar los recursos públicos, innovar y mejorar la regulación, evaluar el desempeño, fortalecer el control interno y generar información confiable (Holmes, 1988 citado en Elster y Slagstad, 2001: p. 27-28).

Desde una reflexión nacional que ayuda a cerrar el círculo definitorio de la política pública, Jorge Iván Cuervo Restrepo (2007: p.68) expresa que ellas pueden ser la herramienta – no única – que ayude a realizar las metas y los cometidos constitucionales, sin que la política pública sea un sinónimo de acción gubernamental, sino una forma de "enfocar y resolver los problemas sociales que supone en el proceso de toma de decisiones la construcción y consolidación de consensos" (Cuervo Restrepo, 2007: p. 68).

Cuervo Restrepo agrega que la política pública es "la búsqueda de la maximización de la función de la utilidad pública de la manera más eficiente e inclusiva posible" (2007: p.72) para, en la perspectiva colombiana que ampliaremos en el capítulo cuarto en relación con la planeación urbana, concluir que por política pública se entiende:

> Las actuaciones del gobierno y de otras agencias del Estado, cuando las competencias institucionales así lo determinen – en desarrollo de ese marco y de las demandas ciudadanas – caracterizadas por que constituyen flujos de decisión – o una decisión específica – orientadas a resolver un problema que se ha constituido como público, que moviliza recursos institucionales y ciudadanos bajo una forma de representación de la sociedad que potencia o delimita esa intervención (2007: p.82).

Desde el reconocimiento del debate en el que aún se estiman como incipientes los acuerdos y posturas frente a la conceptualización de las políticas públicas, se puede concluir desde las posturas citadas que éstas son una herramienta para la efectivización de las demandas y necesidades sociales, que amparadas, e incluso impulsadas por la acción estatal o gubernamental, no se limitan a las mismas, ensanchando el margen de actuación a una multiplicidad de actores en las distintas etapas que las políticas exigen, para resolver problemas públicos.

Santiago Arroyave Alzate permite puntualizar la diferencia en mención. Arroyave asume las políticas públicas como el "conjunto de instrumentos a través de los cuales el Estado, luego de identificar una necesidad (económica, política, ambiental, social, cultural, entre otras), implementa un conjunto de medidas reparadoras, construidas con la participación de los grupos afectados por los diversos problemas." (2011: p. 96 – 97) En ese orden asegura que estas políticas pueden tener dos formas para ser ejecutadas.

La primera de ellas la explica como una actuación propia y restrictiva del Estado, caracterizada por "procesos verticales y excluyentes como los actos administrativos, donde los grupos afectados por la política son entendidos como centro de análisis y legitimación del proceso, pero estos actores diferentes al gobierno no son tenidos en cuenta en la formulación, implementación y evaluación de las políticas" (2011: p. 97)

Desde esa perspectiva no se concibe una política pública en la medida que las mismas no pueden ser asimiladas como una actuación unilateral y limitada, diseñada, implementada y evaluada solo por el Estado. En la primera perspectiva expuesta por Arroyave Alzate el interés público sería el definido y justificado por el Estado, en un ejercicio de exclusión e invisibilización del flujo de decisión que en últimas es el que define la tipología pública del problema, y con ello, de la política a implementar por parte del Estado, o con su acompañamiento.

En la segunda forma expuesta por Arroyave Alzate aparece la que se estima es la verdadera perspectiva de las políticas públicas, pues son aquellas "formuladas y ejecutadas tomando como centro de construcción una interacción entre las comunidades, la administración y los grupos de interés (ONG, gremios, sindicatos, partidos políticos, academia y otros colectivos de la sociedad civil)" (2011: p. 97).

En esta perspectiva se reúnen los elementos que caracterizan una política pública, siempre que el flujo de decisión interviene como la manifestación del principio democrático, y por lo tanto, participativo de la sociedad civil, que define el interés público a ser incluido en la agenda política gubernamental. Se generan en consenso los lineamientos propios para la ejecución de la política, sin que la implementación y evaluación de la misma se limite a un ejercicio meramente gubernamental o estatal, por lo que coincide Arroyave Alzate con Cuervo Restrepo cuando explica:

> (…) el Gobierno cumple un rol más formal, pues la ciudadanía y los grupos de interés asumen una construcción en conjunto de la política, y la administración se adjudica una función formal, encargándose del diseño normativo, de su introducción al plan de gobierno o conversión en ley, y de la asignación presupuestal para su ejecución, mientras los ciudadanos y los grupos organizados ejercen una construcción social, son los que se encargan de ejecutarla y trabajar con las comunidades afectadas (2011: p. 97).

La política pública acarrea la presencia de flujos de decisión y también de acción a cargo de la sociedad civil, amparada en el principio democrático, pero también de decisiones y financiación del Estado o del gobierno, exaltando que no tiene un sentido exclusivo para estos últimos, más si extensivo y plural, dirigidos a la solución de problemas públicos.

En ese mismo sentido lo explica Edhit Kauffer al definir las políticas públicas desde la interacción de dos componentes primarios: "El primero se relaciona con la determinación de los principales actores de las políticas: las autoridades públicas. El segundo nos revela que como políticas públicas, debemos tomar en cuenta acciones concretas y elementos aparentemente insignificantes, tales como los simbólicos." (2012: p. 3-4) Pero a la fusión de estos dos componentes agrega el distintivo que proporciona un verdadero sentido público cuando afirma: "una política pública no es una acción aislada, una medida apartada, además de mencionar que en este proceso se encuentran en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos y grupos" (Kauffer, 2012: p. 3-4).

Hay un indicio de política pública cuando la autoridad pública, sea gubernamental o estatal, realiza la identificación de un problema por medio de un ejercicio de interacción con otros actores no gubernamentales o estatales para definirlo y delimitarlo –momento desde el cual se hace presente el flujo de decisión como materialización de la democracia - en donde la construcción de consenso permite categorizar como público el problema para el cual se destina una política específica.

Ese problema de interés público se incluye en la agenda de dicha autoridad, quien desde el referencial de política y con los consensos construidos, a través del flujo de decisión, analiza en un mismo ejercicio abierto y participativo las posibilidades de su solución, los escenarios para su realización, evaluando el desempeño de las medidas adoptadas y estimando la variación del problema inicialmente identificado.

Por lo tanto, asumiremos las políticas públicas como un medio empleado por las autoridades administrativas del Estado para la realización de la perspectiva funcional o material que debe ser ejercida desde la administración pública. En dichas políticas, la participación activa de la sociedad como actora política se asume como un requisito de validez para la construcción de consensos, los cuales conducen tanto a la resolución de problemas de naturaleza pública, pero también a su adecuada previsión y evaluación.

Las políticas públicas han de posibilitar la actuación política de la sociedad como flujo de decisión permanente de un Estado democrático, escenificando una nueva relación en la vida pública entre actores oficiales y sociedad civil, donde la construcción de representaciones colectivas se vale de referenciales normativos, de las imágenes y expectativas antes citadas, para la consecución de los fines del Estado, y con ello, definir procesos decisorios para el reconocimiento, declaración y amparo de derechos, esto es, para la efectivización de los presupuestos jurídicos plasmados con el Estado Social de Derecho.

1.1.1 Análisis de las políticas públicas y enfoque de ciclo

La perspectiva que se le ha dado al análisis de las políticas públicas gira en torno a que las decisiones del ente gubernamental sean óptimas, causalmente eficaces, económicamente eficientes y que beneficien a la comunidad en general (Aguilar, 2005 citado en Majone, 2005: p.21).

El análisis de una política pública debe centrarse en "sus condiciones de consenso, corrección y factibilidad, en su formación, implementación, impacto y evaluación" (Aguilar, 1996: p.22); en determinar cómo ciertos problemas sociales o de grupo se convierten en públicos y entran en las agendas de gobierno, la manera como se recoge y clasifica la información sobre aquel, las teorías sobre las posibles causas y soluciones, la confiabilidad de los cálculos de costos, beneficios y consecuencias; los imprevistos durante la implementación, los criterios posteriores de evaluación de la política implementada, y la opinión pública que juzga su efectividad y propone opciones diferentes de solución (Aguilar, 1996: p.22).

El análisis de los problemas de una política pública es un asunto cuidadoso que requiere tiempo e información contextual que permita una lectura adecuada del mismo. Dicho conocimiento no se genera únicamente desde los documentos, sino que necesita un proceso de investigación empírica que permita definir, como mínimo, "la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los afectados y las consecuencias posibles del problema (...)" (Roth, 2004: p. 60).

Partiendo de esta afirmación, la comprensión de la política pública se reitera como un proceso de decisiones que implica debate público y su consecuente materialización (Roth, 2004: p. 19-20), agregando el cumplimiento de un escenario plural y participativo. Entre las perspectivas posibles para realizar un análisis de política pública se adopta el enfoque de ciclo de Roth, junto con las figuras *referencial de una política y flujo de decisión* de Muller, y los aspectos sustantivo y adjetivo desarrollados por Cuervo Restrepo (2007: p. 78-79).

El enfoque de ciclo de una política pública implica establecer un marco de referencia que permite encontrar sentido al proceso de decisiones y procedimientos que la conforman. No se trata de fijar un modelo de seguimiento cronológico, sino de orden lógico, pues la ejecución de una política pública puede no ser una labor lineal.

El proceso de las políticas públicas se puede entender como un *policy cycle* según lo propuesto por Jones, que distingue cinco fases: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación (Cuervo Restrepo, 2007: p. 78 – 79).

En ese sentido, el proceso de la política pública implica en primer lugar la identificación de una situación problemática, la inclusión de la misma dentro de la agenda política; para ello, y según el autor citado, es necesario que la "situación sea percibida como problemática por los actores políticos y sociales. (...) se solicita entonces una acción pública y se busca que el problema esté inscrito en la agenda del sistema político" (Roth, 2004: p. 59).

La identificación del problema puede hacerse por los ciudadanos (demanda) o por los agentes estatales (oferta). Se pueden distinguir analíticamente dos elementos que se articulan: la construcción del problema que necesita una intervención pública de una parte y su inscripción en la agenda política de otra. Roth señala que para reconocer la realidad problemática que propone Lenoir (1986) en *Groupes de presion et groupes consensueles. Contribution a une analyse de la formation du droit*, debe existir:

> (...) una transformación en la vida cotidiana de los individuos, originada por cambios sociales que afectan de manera diferenciada a los grupos sociales. (…) esta tensión inicialmente vivida como un problema individual, tiene que transformarse en un problema social y entonces el problema tiene que encontrar una formulación pública, lo cual se constituye en la segunda fase (Roth, 2004: p. 58-59).

En este sentido Roth (2004: p. 61) afirma que los actores deben convencer a la autoridad pública que además de ser un problema público es competencia del Estado, una de las razones puede ser la necesidad de intervención del mismo, ya que es muy posible que la solución a la problemática no se pueda conseguir sin la intervención de éste, ya que otros actores, por ejemplo, los que están en el mercado, no estarían dispuestos siempre a contribuir.

Además, la situación debe presentarse desde el lenguaje del bien público y de la garantía de los derechos humanos, como código propio, para que el mismo sea tratado por la autoridad pública. En este contexto se despliega la visión de la política pública por ciclos, la cual puede ser identificada de varias maneras.

Adicional a la presentada por Jones, Aguilar propone un enfoque de ciclo compuesto con la siguiente estructura: 1. Determinar el objetivo y ordenar las preferencias (identificación de un problema); 2. Indicar las opciones de acción que, por lo medios que emplean y las consecuencias que ocasionan, se consideran idóneos para llegar al objetivo (formulación de soluciones y acciones); 3. Comparar las opciones en términos de su eficiencia técnica y económica; 4. Elegir y poner en práctica la opción óptima eficiente; 5. Evaluar resultados, aprender y corregir (Aguilar, 2005: p. 21).

Del Castillo y Méndez proponen un enfoque compuesto por: 1. Problema, 2. Definición del problema, 3. Identificación de alternativas, respuestas o soluciones, 4. Evaluación de opciones, 5. Selección de opción, 6. Implementación, y 7. Evaluación (Del Castillo, 2006). Por su parte Knoepfel lo integra por: 1. Surgimiento y definición del problema, 2. Inclusión en la agenda, 3. Formulación y adopción del programa, 4. Implementación, y 5. Evaluación (2003: p. 25–37).

Desde los momentos descritos que pueden integrar el enfoque de ciclo, es posible derivar aquellos estadios generales coincidentes que forman un proceso de ciclo que permita más que el análisis de una política pública, establecer su existencia. Para efectos de la presente investigación y, de determinar cuál es la política pública de planeación urbana en Medellín, se derivan como campos comunes del enfoque de ciclo: 1. Identificar y definir el problema, 2. Inclusión del problema público en la agenda, momento en el cual se da el tono y orientación a la actuación de la autoridad, 3. Programa y opciones de ejecución para la consecución del objetivo y contrarestar el problema público.

Es necesario advertir que por el propósito investigativo de determinar cuál es la política pública de planeación urbana en Medellín, no se dará lugar a los pasos de la implementación ni de su evaluación, en la medida que la intención investigativa se dirige a la determinación, en el sentido "fijar los términos de algo, distinguir, discernir, tomar resolución" razón que justifica la determinación del referencial que le sirve de base a la política pública propuesta.

Igualmente, se hace pertinente puntualizar que conforme a Roth, cuando asegura que desde las distintas definiciones de política pública se derivan connaturalmente los momentos del enfoque de ciclo, por coincidir en la presencia de la institucionalidad el problema, los objetivos y el proceso para enfrentarlo (Cuervo Restrepo, 2007: p. 78), como lo exalta Muller, el carácter distintivo de la política pública radica en la construcción de las representaciones sociales de la acción pública, y de las relaciones del Estado con la sociedad, haciendo necesario reiterar que Política Pública es diferente a política estatal y gubernamental, las cuales pueden bien ser referencia o producto de la primera.

Es aquí donde nuevamente toman importancia los conceptos de referencial de una política, flujo de decisiones, el aspecto sustantivo y adjetivo que exalta Cuervo Restrepo. Dichos conceptos junto con los elementos generales del enfoque de ciclo serán instrumentos fundamentales para determinar la política pública de planeación urbana de Medellín.

La posibilidad de asimilar una política estatal o gubernamental con una política pública es sencilla, generando una confusión que viene siendo combatida desde la academia. Para concretar la delimitación de la política pública se parte del concepto de *flujos de decisión* propuesto por Muller y citado por Cuervo Restrepo (2007: 78 – 82), con el cual alude al señalamiento, delimitación, definición y categorización de público de un problema, justificando su incorporación en la agenda para afrontarse con acciones.

El flujo de decisión pluraliza la naturaleza del problema determinando posteriormente lo público de la política, esto es, la política no se hace pública por la selección a cargo de una autoridad estatal, sino por el flujo de decisión que avala la mediación social por medio de la cual se acoge un problema determinado. El flujo de decisión construye las representaciones sociales de la acción pública, y la forma en cómo se darán las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Seguidamente se identifica el concepto de *referencial de una política*, que según Muller (citado en Cuervo Restrepo, 2007: p. 78), alude al conjunto de normas, imágenes y expectativas que dan lugar o no a que desde el sistema y régimen político, se dé solución a los problemas sociales. Este concepto es de alta relevancia porque permite establecer la relación entre la política pública y el marco normativo que le sirve de referencia, y a su vez, legitima sobre la seguridad jurídica la acción de la autoridad a través de proyectos, programas y estrategias.

Los denominados aspectos sustantivo y adjetivo de la política pública, donde Cuervo Restrepo define el primero como la "actuación específica del gobierno en sus distintos niveles y sectores sobre un tema determinado que ha ingresado en la agenda pública" (2007: p. 81), en nuestro caso lo ampliaremos a la acción específica de una autoridad institucional u oficial sobre un tema delimitado y circunscrito a una jurisdicción, esto es, el cumplimiento del criterio funcional o material de la administración pública del cual no escapa la toma de decisión en su transito por los círculos de flujo decisional que la formalizan. Finalmente, el aspecto adjetivo se refiere a como se centra la acción de la autoridad sobre la sociedad y se le involucra en los distintos estadios para solucionar el problema.

Si bien todos estos conceptos conducen a la identificación de una política pública, ninguno de ellos se contrapone al enfoque de ciclo como medio para el análisis de esta. Por el contrario, terminan siendo características plenamente compatibles de los elementos generales del enfoque de ciclo que determina la tipología pública de una política, y a su vez, permiten el análisis de la misma.

De allí que el enfoque de ciclo se estime como el más adecuado para el reconocimiento, individualización y análisis de una política pública. La identificación y definición del problema no puede ser un momento ajeno a la concertación que resulta de los *flujos de decisión*, por lo que el primer componente de la política deberá dar cuenta de la participación plural que legítima y justifica la selección de un problema valorado como público.

El mismo *flujo de decisión* promueve sobre los *referenciales de política* la inclusión del problema público en la agenda, y hace que su formalización o reconocimiento, se convierta en un nuevo referencial válido y apropiable por los actores que integran el flujo de decisión.

Finalmente, frente al programa y las opciones de ejecución para la consecución del objetivo y contrarestar el problema social acogido en la agenda pública, el referencial de política guía

el desempeño del aspecto *sustantivo* y *adjetivo* de la política, y puede convertirse a su vez en parámetro de evaluación para la propuesta, diseño y ejecución de políticas futuras, sean públicas, estatales o gubernamentales.

De esa forma más que ser elementos disimiles, los conceptos desde los cuales se puede identificar una política pública son integrantes esenciales del enfoque de ciclo, toda vez que contribuyen a caracterizar y definir la naturaleza y finalidad de cada etapa particular de una política pública. Es por ello que se estima que el enfoque de ciclo es el más pertinente para la identificación, delimitación y análisis de una política pública.

1.2 Planeación y Urbanismo

A partir del concepto de política pública y del enfoque de ciclo como el medio a través del cual se puede corroborar la existencia de la política pública de planeación urbana en Medellín, y se viabiliza su análisis, surge la necesidad de articularlos con la planeación y el urbanismo para poder conceptualizar de forma general no solo el alcance teórico de la política pública de planeación urbana, sino la comprensión de la materia que activa el cumplimiento de las funciones a cargo de la administración pública. Por lo tanto, la construcción conceptual de la planeación urbana como objeto de la política pública indagada requiere de una aproximación previa y por separado de los términos de planeación, y posteriormente de urbano, y desde la reunión de sus significados cimentar el de la planeación urbana.

1.2.1 La planeación

Puede ser definida como la conjunción de ámbitos sectoriales de diversa jerarquía integrados en un proceso decisorio, con un propósito estratégico dirigido a la consecución de cometidos determinados, en la que intervienen actores y se desempeñan acciones programadas y ordenadas a partir de unos recursos específicos que pueden ser evaluados en su ejecución y obtención de metas.

Siguiendo a Tomas Miklos (2001: p. 7-9), la planeación se realiza para generar satisfacción en el hombre frente a una situación que es problemática. Dicha situación puede ser presente o futura, y desde la planeación, es enfrentada de manera organizada y racional, con el propósito de resolverla con eficacia, eficiencia y trascendencia. Por esto es que la planeación puede ser llevada a las actividades humanas que no han sucedido, o en aquellas en las cuales el individuo puede llegar a hacer algo.

El tipo de actividad humana determina en últimas el tipo de planeación que debe adoptarse, pues planear implica seleccionar una alternativa, tomar una decisión para el futuro, lo que obliga la elección, entre varias alternativas, de aquella que se estime como la más conveniente, secuencia compatible con la de una política pública desde el enfoque de ciclo.

Planear, en palabras de Miklos, implica la adopción de acciones presentes para ser ejecutadas en el futuro con el fin de conseguir los objetivos previamente establecidos. Es por ello "un proceso anticipado de asignación de recursos para el logro de fines determinados." (Miklos, 2001: p. 9)

Por su parte, la planeación según Hernando Zabala Salazar (2005: p. 13-14) es una de las funciones del administrador, a la que relaciona con otras como la organización, la ejecución, el control y la coordinación. A la función de la planeación atribuye la posibilidad de garantizar la administración con acierto (Zabala Salazar, 2055: p. 15), es decir, es necesario prever que hacer, como hacerlo, cuando y con quien, por lo tanto, por qué y para qué emprender una misión.

Los orígenes de la planeación se ubican principalmente en la revolución francesa cuando se perfiló como una intervención deliberada, basada en un conocimiento racional del proceso socioeconómico y las leyes que lo regían. Para el siglo XX la planeación se aborda propiamente en los escenarios económico y social, sobre el factor de trabajo y los principios de la organización. Luego tendría su primer gran auge en el modelo socialista de la Unión Soviética para el desarrollo del conjunto de la población, y a su vez en el capitalismo, para el desarrollo económico de las naciones (Zabala Salazar, 2005: p. 17).

Planear es "dejar de improvisar. Es prever. Es proyectar hacia futuro. Es pensar antes cual es el mejor camino para llegar" (Brighentu, 2005: p. 23). La planeación se justifica así desde muchas perspectivas, siguiendo a Zabala (2005: p. 23), desde la necesidad de establecer orden y prioridades; para que las cosas marchen bien, para el uso de los recursos, para controlar la incertidumbre, para disminuir los riesgos, para aprovechar oportunidades. Siguiendo a Miklos, habrá planeación a partir de la necesidad de intervenir la actividad o escenario problemático del hombre.

En ambos casos la planeación debe asegurar la acción para alcanzar los resultados deseados, por lo que la responsabilidad no es solo económica sino principalmente social. Zabala (2005: p. 26–27) estima que debe ser factible, esto es, no puede ser un sueño irrealizable, debe estar sustentada en la objetividad de la realidad para lograr los propósitos trazados; implica desarrollo al introducir a la organización en un proceso dinámico; debe ser elástica para permitir cambios y ajustes conservando siempre las políticas y objetivos, y debe ser controlable, estando sujeta a periodicidad y evaluación.

Robbins y Coulter (2005: p. 158) estiman que la planeación consiste en la definición de metas por parte de una organización, estableciendo una estrategia general para alcanzarlas, lo que requiere de planes exhaustivos para coordinar e integrar el trabajo de la organización. Explican que la planeación se ocupa de los fines (qué hay que hacer) y de los medios (cómo hay que hacerlo). Diferencian las modalidades de planeación, de un lado la informal, generalmente presente en organizaciones pequeñas, de naturaleza general y con falta de

durabilidad; y la formal, en la cual se definen metas específicas para ser ejecutadas en varios años, reúne a los miembros de la organización y fija programas de acción para conseguir las metas.

De allí que la planeación urbana se categorice obligadamente como una modalidad institucional de planeación formal, de la cual desarrollaremos en el capítulo tercero los motivos justificantes que la experiencia colombiana acredita para el caso, limitándonos de momento a exaltar la reunión de los miembros de distintas colectividades en un proceso organizacional de contexto municipal, departamental, regional o nacional, en el que desde la capacidad decisoria participativa, se fijan metas a varios años y planes de acción para su realización.

No obstante, debe advertirse que la proyección administrativa por diseñar y ejecutar procesos de planeación formal en el ámbito territorial urbano, no impide procesos de configuración espacio-territoriales fruto de desarrollos informales, donde la debilidad y la precariedad de los medios organizativos no frenan las acciones sociales comunitarias ante problemas públicos específicos. A estos procesos también busca hacer frente una política pública como medio que redimensiona la interacción entre la gobernabilidad institucional con la sociedad civil.

Por los factores mencionados se puede sostener que la planeación es un proceso que tiene por objeto el manejo adecuado de los recursos que tienen a su disposición o que dedica una sociedad u organización para eficazmente alcanzar sus objetivos colectivos. Siguiendo a Morcillo Dosman (2007: p. 136), obliga a identificar y analizar la situación actual en que se encuentra una organización para prever o anticipar su situación futura, objetivos de corto, mediano y largo plazo frente a los problemas identificados, programas de acción y recursos.

En este orden de ideas la planeación se perfila como un concepto holístico y multifuncional que abre la posibilidad de su operatividad a las diversas disciplinas, por lo cual tiene diversas modalidades como la económica, la administrativa, la social, la ambiental y la física. Ahondaremos ahora la relación que la planeación establece con lo urbano como segundo elemento que posibilita perfeccionar la configuración del concepto de planeación urbana.

1.2.2 La planeación para el escenario urbano

A partir de las conceptualizaciones expuestas, la planeación es una figura compatible y necesaria en el escenario de lo urbano y en el de las políticas públicas. Ello es así toda vez que lo urbano se identifica y define como un concepto social integrador de problemáticas diversas que se generan del devenir en la forma de organización y funcionamiento de la sociedad en el territorio, realidad para la cual se implementa la planeación.

En ese escenario la planeación comparte elementos de relevancia que igualmente integran una política pública. Ambas requieren de una actividad o escenario problemático en el cual se ve involucrado el hombre, dicha actividad o escenario está o puede estar bajo la gestión de una organización o autoridad, desde la cual puede emanar o concertarse la toma de una decisión entre múltiples alternativas para superar el problema, requieren de recursos para la puesta en marcha del modelo diseñado, promoviendo el seguimiento en su implementación, y la evaluación de los impactos generados, todo con la finalidad de superar circustancias que atenten contra el bienestar o el interés público o de la mayoría de un grupo social.

En ese orden de ideas, la planeación encarna la aparición y evolución de la institucionalidad requerida para enfrentar el problema urbano en Colombia, y con ella, el marco conceptual y normativo de una realidad creciente y cambiante en la cual se leen problemas comunes de aglomerados sociales sobre los cuales se implementan políticas públicas.

La planeación en lo urbano es entonces una manifestación o modalidad de la planeación en general, que en el caso de Colombia, puede armonizarse con las políticas públicas para efectivizar la garantía de derechos, encontrando un fuerte respaldo jurídico.

Para aproximarse a la planeación en lo urbano, Pedro Pablo Morcillo Dosman (2007, p: 186 – 201) parte de una concepción de la planeación para el desarrollo[10]. Explica que como modelo, su no aplicación suele interpretarse como causa de subdesarrollo, atraso o mal uso de recursos públicos o privados.

Dosman identifica a la planeación junto con la organización, la dirección y el control, como uno de los cuatro elementos propios de la administración. Específicamente sobre la planeación señala que es la "labor de identificar y analizar la situación actual en que se encuentra una organización o una sociedad, prever o anticipar su situación futura, fijar los objetivos en el corto, mediano y largo plazo de los problemas identificados y programar las acciones y recursos para realizar dichos objetivos" (2007, p: 186–201). Atendiendo a la naturaleza descrita de la planeación, las políticas públicas resultan ser una modalidad innovadora para ejecutar la planeación en escenarios urbanos como Medellín.

Desde Zabala, Miklos y especialmente en Dosman, la planeación se vincula al ejercicio de una administración. Para nuestro objeto de estudio, la administración que se vincula a la planeación de lo urbano es la de tipo público, y está altamente relacionada con la forma

[10] La Planeación para el desarrollo es explicada por Ruth Saavedra Guzmán como "Un proceso dirigido a orientar el cambio social, en el cual los diferentes actores sociales, interviniendo de manera sistemática en el presente para construir el futuro, garantizan el logro del desarrollo deseado y posible, protegiendo las opciones para las generaciones futuras"

y funcionamiento del sistema político de la sociedad, esto es, con los aspectos orgánico o subjetivo, y con el material, objetivo o funcional de la administración.

Muller al emplear el concepto de referencial de política pública sostiene que es aquel que posibilita o restringe el funcionamiento del sistema político, lo cual puede ser llevado a términos de viabilidad en el cumplimiento del aspecto funcional o material de la administración pública en Colombia. De ello que el sistema político venga siendo un elemento determinante para la puesta en marcha de una política pública en el ejercicio de una planeación que debe adelantar la administración pública como autoridad con función de gobierno.

En ese orden, las políticas públicas tienen su sustento como nuevo enfoque en el estudio de la administración pública, cuyo origen se relaciona con algunos acontecimientos históricos[11] que obligan a repensar la función de dicha administración, y con ello, el ejercicio de una buena función de gobierno.

Conforme lo explica Manuel Tamayo Sáenz (1997, citado en Bañon y Carrillo, 1997), las políticas públicas superan la visión de una administración pública políticamente neutra y burocrática, abarcan el funcionamiento de la administración sin limitarse al orden estatal o ejecutivo, sino trascendiendo al interés público; concentrándose en las estructuras político administrativas, en los procedimientos de la organización, y sobre todo, en la estructura y funcionamiento del sistema político.

La importancia del sistema político en las políticas públicas se remonta, como explica Antoni Fernández (p. 428, citado en Caminal Badia, 1996), a David Easton, quien procura hacer de la política una ciencia a partir de modelos abstractos que permitan describir las regularidades de sus patrones y procesos por medio de la teoría de los sistemas.

Para Easton un sistema político es un grupo de interacciones de tipo político que se distinguen de otras interacciones de tipo social por que buscan la asignación de autoridad de valores

[11] Antoni Fernández menciona entre los hechos que influyeron en el estudio de las políticas públicas la obra de W. Wilson (1887) The Study of Administration, en el que fija su afinidad con una doctrina científica aplicable a la administración, en la que promueve una separación estricta entre el ámbito político – decisional del burocrático – ejecutivo, contrario al sistema estadunidense del spoil system, caracterizado por la politización de la administración, soportada en empleados afines a la tendencia política. Adiciona el éxito de varias empresas en un ambiente de mercado caracterizado por la confianza en la razón técnica para la resolución de problemas sociales, exaltando el rol de instituciones como la Rand Corporation. Al igual que Antoni Fernández, Gustavo Hernández identifica como punto de partida los estudios de Laswell (1951) y los experimentos realizados en el Ministerio de la Defensa de los Estados Unidos conocidos como PPBS o Program, Planning and Budgeting System, los cuales estuvieron a cargo de Rand Corporation.

en una sociedad. Dicho sistema funciona a partir de un ambiente general, en el cual hay un conjunto de elementos que lo integran: grupos e individuos que interactúan bajo pautas de comportamiento. Entre dichos grupos e individuos se ubica el sistema o régimen político, el cual distribuye valores útiles, demandados y necesarios entre los otros actores.

Normalmente la distribución de valores se correspondería con un modelo de planeación que impulsa el ejercicio del sistema político en ese ambiente. La distribución opera conforme a las interacciones entre la sociedad y el sistema político, por medio de entradas y salidas. Las entradas son las demandas y apoyos que el sistema político recibe de la sociedad, las cuales van del ambiente social al sistema político, en donde se seleccionan, organizan, articulan y convierten en manos de los individuos que integran la comunidad política del sistema político que tiene la capacidad de planear para reducir las demandas.

Las salidas son las respuestas del sistema político a las demandas del ambiente social. Son decisiones que movilizan acciones. Cuando la salida llega al ambiente social genera nuevas entradas, y se produce la retroalimentación, lo que le permite al sistema político sondear y evaluar permanentemente el proceso de su gobernabilidad, manteniendo siempre vivo al sistema en su capacidad de adaptación, sobrevivencia y retroalimentación.

De ello que el sistema político se conforme por una comunidad política, representada por las personas vinculadas al sistema, lo cual en términos de Zabala, Miklos y Dosman, es la organización en la administración. Dicha comunidad cuenta con un régimen político, el cual se integra por valores como los principios orientadores de las acciones, los fines y las metas; y de normas, como las formas que explican cuáles son los procedimientos para el abordaje y la reducción de la demanda, además de ayudar a conseguir el apoyo para el sistema político, mantener los medios de legitimación, y garantizar el sentido público de las acciones. Dicho sistema se cierra con la estructura de las autoridades, como modelos formales e informales de organización del poder.

Los componentes y funcionamiento del sistema político de David Easton compaginan con la planeación al servicio de la administración pública, un modelo político que sumado a las políticas públicas, redimensiona los objetos de estudio e intervención de dichas políticas: estructuras político administrativas pero desde su acción gubernamental, el proceso en la toma de decisiones, y su capacidad de interacción y gestión; los procedimientos administrativos pero desde el comportamiento de y con los grupos e individuos de interés; la preocupación por los impactos de la acción gubernamental; por el proceso de toma de decisiones; y por la ejecución de la decisión en el ambiente social.

De esta manera, si el sistema político esta direccionado por el ejercicio de gobernabilidad de la administración pública, y las políticas públicas proponen redimensionar el estudio del funcionamiento del sistema político en un ambiente social para superar la reducida

comprensión de su estructura y procedimientos, la planeación es un objeto posible de las políticas públicas, al ser uno de los instrumentos para el adecuado funcionamiento de la gobernabilidad de la administración como poder público en el que se comprenden sus procesos decisorios.

La importancia de la planeación exige especificar el contexto en el cual se ubica dentro de la administración pública como expresión de de los poderes públicos del Estado, principalmente del ejecutivo. Ana Sanz (1996: p. 444-447) destaca que todo gobierno requiere de una organización que adelante el cumplimiento de sus decisiones políticas, asegurando la presencia común contemporánea de un modelo de Estado regido por un ordenamiento jurídico que dispone de reglas de actuación, establece derechos y deberes, y a una autoridad burocrática organizada de manera jerárquica. De ello que se deba exaltar la priorización de la planeación como instrumento de gobernabilidad de la administración a partir de la toma de decisiones desde un referente jurídico establecido en la legalidad y la seguridad.

A esa función de administración pública dotada con la planeación, Antoni Fernández le atribuye como razones justificantes de la implementación de las Políticas Públicas la consecución de una buena gobernabilidad, la protección del interés público y el abandono de estudios descriptivos del sistema político. Adicionalmente destaca como principales desafíos de la nueva política el crecimiento del aparato estatal y de su gasto público, la sobreproducción normativa, y la falta de comprensión de la esfera pública y privada.

De manera particular, en el caso del crecimiento del aparato estatal y del gasto público en Colombia, se encuentran principios constitucionales y administrativos que han guiado el funcionamiento de la administración durante décadas. La separación de poderes, como una de las bases fundamentales del Estado, a partir de la cual se niega la posibilidad de concentración del poder en una sola entidad o persona, ha mantenido la transformación en la forma de organización y funcionamiento del Estado colombiano.

La separación de poderes reconocida desde la Constitución de 1811 permite identificar la evolución del poder ejecutivo. Como lo sostiene Libardo Rodríguez (2010: p. 4–30), han sido cuatro los momentos de la administración pública; el primero de ellos defiende la idea de un poder público que cumple tres funciones, el segundo defiende el principio de colaboración de los poderes públicos del Estado, el tercero promueve una ampliación del concepto de la rama ejecutiva y del objeto de la función ejecutiva, y finalmente el cuarto abandona la visión meramente tripartita del poder público y promueve la aparición de órganos autónomos adicionales a los poderes tradicionales.

Adicional a la separación de los poderes públicos, la organización como Estado Unitario y los principios para el funcionamiento y estructura de dicho Estado definen el devenir de la administración pública en Colombia. El primero, toda vez que se asume la imposibilidad física de resolver todos los asuntos desde un centro de poder, y defiende el respeto de las

necesidades locales; y los segundos, en la medida que es para la administración pública que se consolida la descentralización, y junto a ella, la desconcentración y delegación de funciones, principios mediante los cuales se ejecuta la función administrativa en Colombia.

En esa perspectiva, la planeación de lo urbano se desprende del ejercicio de gobernar, cobrando especial importancia frente a la solución de problemas de naturaleza pública. En este escenario reviste utilidad la reflexión de Carlos Matus, quien desde su obra "Adiós, Señor Presidente" (1998) sostiene que "gobernar es un problema muy complejo para ser abordado con métodos ingenuos de planificación" (1998: p. 32). Sostiene que en la actualidad hay improvisación matizada por la planificación tradicional determinista, la cual es parcial y tecnocrática, y asegura que la planeación debe ser un método de gobierno para elevar la calidad de vida de la gestión pública, de donde explica:

> (…) significa pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro. Aporta la visión que traspasa la curva del camino y limita con la tierra virgen aun no transitada y conquistada por el hombre, y con esa vista larga da soporte a las decisiones de cada día, con los pies en el presente y el ojo en el futuro. Se trata, por consiguiente de una herramienta vital. O sabemos planificar o estamos obligados a la improvisación (Huertas, 1993: p. 6).

Desde la necesidad de saber planificar es posible garantizar la forma de hacer política, y por medio de una buena política es posible ejercer un buen gobierno. En su obra "Chimpancé, Maquiavelo y Gandhi. Estrategias Políticas" (1990) Matus se refiere al estilo político del Chimpancé como una forma caracterizada por el ejercicio del poder desde el sometimiento, de rivalidades por el ejercicio de la autoridad, lo que genera reacciones fuertes y permanentes, degenerando en una instrumentalización de las relaciones de poder.

En el estilo de Maquiavelo, Matus perfila una forma de poder político de corte caudillista, donde el sometimiento de la autoridad a un proyecto social hace que se confunda la realización del propósito central del proyecto con la persona que detenta el poder. Finalmente, en el estilo político de Gandhi, Matus reubica la realización del proyecto social pero desde el consenso, el liderazgo se desempeña desde la honestidad, donde hay una autorregulación sistémica en la que todos los integrantes de la sociedad deben estar presentes para llegar a los acuerdos.

En el estilo político Matus exalta como las tres principales fallas de una gestión política la concentración del poder y la ausencia de democratización de la política; el manejo de la economía; y el descuido de los problemas de mayor valor para la sociedad, lo cual califica como una debilidad en el intercambio de problemas.

Este último aspecto cobra especial relevancia si se retoma que el funcionamiento del sistema político explicado por David Easton como referente de políticas públicas, implica que su principal tarea radica en la asignación de autoridad a los valores que deben ser distribuidos y garantizados en el ambiente social, lo cual promoverá la presentación de demandas y apoyos frente al sistema.

Para ello Matus (1990: p. 32) propone que el valor de los problemas creados, objeto de la planeación pero también de las políticas públicas, no puede ser mayor al de los problemas que fueron atenuados, o en palabras de Easton, reducidos a través de las salidas del sistema, pues se genera un déficit político ante la sociedad.

En esa perspectiva Matus propone la implementación de la Planificación Estratégica Situacional (PES), la cual califica la gestión del gobierno según los resultados y las condiciones del control del actor en que estos se logran. En la entrevista documentada por Franco B. Huertas, Matus sostiene que en varios países de Latinoamérica la democracia está amenazada por su ineficacia, y a esto no es ajena la planeación. A los problemas de ineficacia propone una salida sencilla: cambiar el estilo de hacer política, y cambiar los sistemas de planificación.

Matus distingue tres modelos de planificación. Un modelo que planifica centrado a partir de las reglas del juego social, un modelo que planifica la estrategia del juego mismo, y un modelo que planifica cada jugada. La planificación es posible incluso ante el futuro incierto y complejo, pero no justifica la aplicación de una planificación determinista basada en la predicción.

La planificación debe ser, al igual que las políticas públicas, previsiva y no predictiva, toda vez que debe trabajar desde las posibilidades o alternativas propuestas para resolver el problema, las mismas que deben entrar en una etapa de selección en el enfoque de ciclo de las políticas públicas. A criterio de Matus (Huertas, 1993: p. 6) la planificación es un cálculo que precede y preside a la acción para crear el futuro, no para predecirlo, por lo que debe operar de manera estratégica, no como un instrumento de azar, pues quien planifica, debe influir en la realización de los resultados futuros.

Adicionalmente sostiene que la planificación debe ser capaz de lidiar con las sorpresas, y frente a ellas no se puede perder de vista que ante el bajo potencial de previsión resulta necesario planificar la reacción con velocidad ante lo imprevisto. La reacción tardía frente a los imprevistos traza desde Matus el aprendizaje de la experiencia para evitar repetir el error, pues como él lo sostiene "si la planificación fuera imposible, no deben ser respuestas la improvisación y el sentido común" (Huertas, 1993: p. 10).

Como una herramienta para la libertad, en la medida que posibilita pensar y enumerar las posibilidades para crear el futuro, la planificación en Matus debe ser democrática y

descentralizada, sin operar desde la imposición de los valores sociales. Por ello que su propuesta de PES parta de la idea de varios actores públicos inmersos en un juego de conflicto y cooperación.

De allí que el la PES se generen los interrogantes ¿Cómo explicar esa realidad? ¿Cómo concebir un plan para enfrentar esa realidad? ¿Cómo hacer posible el plan necesario? y ¿Cómo actuar planificadamente cada día? En consonancia y armonía con el alcance conceptual de las políticas públicas desde el enfoque de ciclo, dichos interrogantes se pueden traducir para un sistema político en ¿Cómo se puede explicar el problema público? ¿Qué alternativa constituye el plan para enfrentar esa realidad problemática? ¿Cuál es la alternativa más pertienente por la naturaleza del problema? ¿Cómo incluir en la agenda pública esa realidad asegurando su tratamiento?

La PES propuesta por Carlos Matus asume la planificación de la acción humana integrando todas las dimensiones de la realidad, asume dicha realidad desde la postura de varias explicaciones verdaderas desde sus apreciaciones situacionales, trabaja desde el juego entre varios actores, donde cada uno defiende una explicación de la realidad con fuerza de verdad. El componente situacional implica entender la realidad del otro, sin darle la razón, pero tampoco cediendo; comprendiendo la otra realidad es posible proponer planes.

Con la aplicación de la PES Matus (1990: p. 33–34) considera la organización de los resultados en torno al balance de la gestión de gobierno, el balance en la gestión macroeconómica y el balance del intercambio de problemas. Sobre estos tres balances es necesario aplicar la eficacia formal y la eficacia material propuesta por Max Weber. La primera como la necesidad de enfrentar con rigor y apego a los paradigmas científicos vigentes los problemas propios de cada balance. La segunda, considerando que el poder político es un recurso escaso.

No es posible estar en déficit con los tres balances, ni basta manejar bien uno de los tres. La planeación debe contribuir al buen balance de la gestión política de manera global, pues la peor gestión política es aquella que consume el capital político del gobernante sin alcanzar los resultados propuestos. Los problemas de gestión política se deben a que el dirigente no cuenta con métodos de gobierno que le permitan fundamentar y verificar la eficacia de sus decisiones. La carencia de esos métodos es un síntoma de una planificación deficiente y de baja capacidad institucional (Matus, 1990: p. 33–34).

Por ello resulta la necesidad de una buena planificación. Esa planificación debe reconocer la baja capacidad de gobernabilidad de la administración pública, por lo que Matus profundiza que si bien es el cálculo que precede y preside a la acción, debe responde a si es suficiente para fundamentar la toma de una decisión. Para ello la importancia de estimar el horizonte de tiempo del análisis considerado para la toma de una decisión, la sistematicidad en el

análisis que procesa la decisión, y las dimensiones consideradas en el análisis del calculo que precede y preside a la acción (Matus, 1990: p. 43).

Finalmente, de la postura de Carlos Matus debe reseñarse para el ejercicio de la planeación de lo urbano, que el denominado modelo normativo (1990: p. 53) de la planeación, a partir del cual el modelo más gobernable es aquel donde hay un actor que planea y gobierna el sistema –sistema político en palabras de Easton- generando una reacción previsible de los demás actores ante los planes que buscan accionar la gobernabilidad, es un modelo que se rige por leyes y genera incertidumbre sobre los efectos de las acciones previsibles.

En comparación con el anterior, el modelo estratégico de planificación (Matus, 1990: p. 54) depende del peso que cada individuo aporte o represente frente a los demás individuos que se ven involucrados para cumplir con las acciones que dan cuenta de la realización de los objetivos trazados. Esos sujetos pueden tener intereses en conflicto, y los recursos se dividen y distribuyen entre ellos, pero no se concentran en un poder absoluto.

1.2.3 Urbano, urbanismo y urbanización

La planeación de lo urbano requiere de la previa distinción entre los conceptos de urbano, urbanismo y urbanización, los cuales guardan una estrecha y necesaria relación, manteniendo diferenciaciones que si bien los distinguen entre sí, facilita identificar sus vínculos y operatividad en lo jurídico-social. De sus propiedades se extrae el alcance de urbano al que se enlaza la planeación, crecientemente regulada por el Derecho.

Para conceptualizar la figura de *urbano* es oportuno acudir inicialmente a fuentes interdisciplinarias que proporcionan la claridad y el soporte del cual carece todavía esta área del Derecho. Una vez establecidos se aborda el nuevo contexto en el que se delimita propiamente el Derecho urbano, donde sobresalen varias definiciones que han adquirido importancia al nutrir, modificar, desarrollar y renovar esta especializada área jurídica. La aplicación de las distintas normas que regulan la materia urbana en el país se asocia con el término urbano, disímil pero relacional con los significados de urbanismo y de urbanización.

1.2.3.1 Urbanización

Manuel Castells (2008: p. 15) asocia la urbanización inicialmente como concepto sociológico relacionado con la concentración espacial de población desde unos límites de dimensión y densidad, y desde la difusión del sistema de valores, actitudes y comportamientos que se resumen en "cultura urbana", la cual es el sistema cultural de la sociedad capitalista. Castells define la urbanización como el proceso de concentración de población dado en dos niveles, consistentes en la multiplicación de puntos de concentración poblacional, y el aumento permanente de dimensión de esas concentraciones.

Mirta G. Sorjet (2005: p. 30) asocia la urbanización al crecimiento de las ciudades; y a su vez se refiere a la transformación del medio natural, del uso del suelo rural para otra destinación, a la construcción de la ciudad. Explica que urbanización es también la estrategia de ocupar un territorio de forma organizada, configurándolo como una red conformada por varios centros urbanos de forma que se mantiene entre ellos el funcionamiento como conjunto. Como proceso lleva implícito la transformación continua de la ciudad y de sus múltiples componentes; la urbanización se genera por la carga y el crecimiento poblacional, y por la prestación de los servicios en el lugar.

Buscando una aproximación a la conceptualización doctrinaria a la cual se ajusta el Derecho en su actividad normativa, Rosario Bottino Bernardi encuentra que la urbanización "es un proceso que concentra a la población y las actividades en las ciudades, lo que implica modificaciones demográficas, económicas y culturales, integradas a las políticas del Estado" (2009). Por su parte April Gniset y Mosquera la definen así:

> (…) fase posterior a la etapa de concentración urbana provocada por la acumulación de flujos humanos, bienes, dinero y productos en un lugar centralizador; la concentración implica y exige la posterior adecuación y transformación del centro y es esa fase subsiguiente en la cual la aglomeración urbana se convierte en ciudad (2008: p. 57–72).

En un sentido diferente a la tendencia doctrinaria expuesta, la urbanización adquiere un sentido de tendencia técnica a partir del referente jurídico institucional en Colombia. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2003: p.18) define urbanización como la facultad de dotar un terreno con los servicios públicos, infraestructura, espacios públicos y equipamientos necesarios para su aprovechamiento. Por su parte el ordenamiento jurídico nacional cataloga a la urbanización como una de las modalidades de actuación urbanística[12] reguladas por la Ley 388 de 1997. Coherente y uniforme a la línea definitoria del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la urbanización implica un proceso que a su vez es parte de la planeación municipal.

[12] Ley 388 de 1997. Artículo 36: Actuación urbanística pública. Son actuaciones urbanísticas la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles. Cada una de estas actuaciones comprenden procedimientos de gestión y formas de ejecución que son orientadas por el componente urbano del plan de ordenamiento y deben quedar explícitamente reguladas por normas urbanísticas expedidas de acuerdo con los contenidos y criterios de prevalencia establecidos en los artículos 13, 15, 16 y 17 de la presente Ley. Estas actuaciones podrán ser desarrolladas por propietarios individuales en forma aislada por grupos de propietarios asociados voluntariamente o de manera obligatoria a través de unidades de actuación urbanística, directamente por entidades públicas o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado. Cuando por efectos de la regulación de las diferentes actuaciones urbanísticas los municipios, distritos y las áreas metropolitanas deban realizar acciones urbanísticas que generen mayor valor para los inmuebles, quedan autorizados a establecer la participación en plusvalía en los términos que se establecen en la presente Ley. Igualmente,

Catalogada por Morcillo Dosman (2007: p. 535) como uno de los elementos básicos del ordenamiento territorial en una jurisdicción municipal, la regulación que recibe la urbanización como actuación urbanística se integra a un proceso escalonado conformado por las actuaciones de parcelación y construcción; en su orden, la subdivisión de terrenos conforme a la zonificación para los usos del suelo, luego se da la urbanización como la habilitación de los terrenos con aquellos componentes ya señalados para garantizar la habitabilidad, y finalmente por la construcción de inmuebles. El Ministerio de Medio Ambiente la definió de la siguiente manera:

> Es la relacionada con las acciones de adecuación de terrenos rústicos o sin urbanizar, ubicados en suelos urbanos o de expansión urbana con el fin de hacerlos aptos para la posterior localización de actividades urbanas, mediante la dotación de infraestructuras secundarias viales y de servicios públicos, la provisión de áreas verdes recreativas y equipamientos colectivos, a través de cesiones urbanísticas gratuitas, las cuales serán definidas por las normas urbanísticas mediante estándares de urbanización. Igualmente, se definirán las afectaciones obligatorias para la conformación de vías arteriales y redes primarias de servicios públicos, y se realizará la división en áreas destinadas al uso privado (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2013).

En un sentido casi uniforme, tanto el Decreto 4065 de 2008[13] y Decreto 75 de 2013[14], coinciden en definir a esta actuación urbanística de la siguiente manera:

normas urbanísticas establecerán específicamente los casos en que las actuaciones urbanísticas deberán ejecutarse mediante la utilización del reparto de cargas y beneficios tal como se determina en el artículo 38 de esta Ley. En el evento de programas, proyectos y obras que deban ejecutar las entidades públicas, como consecuencia de actuaciones urbanísticas que le sean previstas en planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen, las entidades municipales y distritales competentes sin perjuicio de su realización material por particulares, podrán crear entidades especiales de carácter público o mixto para la ejecución de tales actuaciones, de conformidad con las normas legales generales y con las especiales contenidas en la presente Ley y en la Ley 142 de 1994. Igualmente las entidades municipales y distritales y las áreas metropolitanas podrán participar en la ejecución de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social, mediante la celebración, entre otros, de contratos de fiducia con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial, sin las limitaciones y restricciones previstas en el numeral 5 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

[13] Por el cual se reglamentan las disposiciones de la Ley 388 de 1997 relativas a las actuaciones y procedimientos para la urbanización e incorporación al desarrollo de los predios y zonas comprendidas en suelo urbano y de expansión y se dictan otras disposiciones aplicables a la estimación y liquidación de la participación en plusvalía en los procesos de urbanización y edificación de inmuebles.

[14] 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.

> Comprende el conjunto de acciones encaminadas a adecuar un predio o conjunto de predios sin urbanizar para dotarlos de la infraestructura de servicios públicos domiciliarios, vías locales, equipamientos y espacios públicos propios de la urbanización que los hagan aptos para adelantar los procesos de construcción. Estas actuaciones podrán desarrollarse en los predios regulados por los tratamientos urbanísticos de desarrollo y de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo.
>
> Las citadas actuaciones se autorizan mediante las licencias de urbanización, en las cuales se concretan el marco normativo sobre usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y los demás aspectos técnicos con base en los cuales se expedirán las licencias de construcción.

Como actuación urbanística, la urbanización estará reglamentada por normas urbanísticas de contenido general que por mandato legal tienen condicionada su materia[15], y deben mantener su uniformidad con las disposiciones municipales de zonificación. De esa manera, la parcelación y urbanización podrán tener un reglamento normativo independiente en el municipio, pero articulado al POT; en el cual se contempla la entrega de tierras para calles, parques, instalaciones deportivas, edificios públicos y arborización. Incluye también la infraestructura para la prestación de servicios públicos domiciliarios, alineamiento de edificaciones, tamaño de lotes, y distribución y localización de espacio público.

La urbanización opera posterior a la parcelación o subdivisión, por lo que es una meta de la planeación urbana, y para nuestro caso, de la política pública. Por ello, el control de

[15] Ley 388 de 1997. Artículo 15, Normas Urbanísticas, N. 2. Son aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión. Por consiguiente, otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores, conjuntamente con la especificación de los instrumentos que se emplearán para que contribuyan eficazmente a los objetivos del desarrollo urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones. En razón de la vigencia de mediano plazo del componente urbano del plan, en ellas también debe establecerse la oportunidad de su revisión y actualización e igualmente, los motivos generales que a iniciativa del alcalde permitirán su revisión parcial. En consecuencia, además de las regulaciones que por su propia naturaleza quedan contenidas en esta definición, hacen parte de las normas urbanísticas:

2.1. Las especificaciones de aislamientos, volumetrías y alturas para los procesos de edificación.

2.2. La determinación de las zonas de renovación, conjuntamente con la definición de prioridades, procedimientos y programas de intervención.

2.3. La adopción de programas, proyectos y macroproyectos urbanos no considerados en el componente general del plan.

la urbanización es un integrante esencial de la planeación urbana, en la medida que si la zonificación de suelos se refiere al tipo de suelo para determinar su uso o edificación, y la subdivisión o parcelación a la forma en como la tierra es dividida para su urbanización y construcción, de ellas se desprende una relación de dependencia, pues la parcelación del suelo no puede contrariar la zonificación, y de ellas, la urbanización debe materializarse sobre las condiciones de las anteriores.

1.2.3.2 Urbanismo

Definido como un objeto multidimensional y complejo, María Elena Mesa Sánchez (2004: p. 139) lo asocia a las tradiciones de conocimiento que explica Sánchez Madariaga (1999: p. 173 citado en Mesa Sánchez, 2004, p: 139) a partir de las siguientes agrupaciones: de estética y artística, donde se hace énfasis a la ciudad como forma física, una composición formal, de apreciación artística, que promueve una mirada ampliamente tradicional. Desde las ciencias sociales y humanas, donde el urbanismo se acoge como realidad científica; y desde la filosofía política, donde el urbanismo es medio de reforma social.

Mesa Sánchez explica que los caminos seguidos por el urbanismo, o los postulados que se refieren a la planificación territorial y el ordenamiento en sus tradiciones más conservadoras, se remontan a la época de la administración pública, como aquella que se dedica a la prestación de servicios conforme a lo que dispone la norma. Se trata de propuestas ajenas a la forma en cómo viven o desean vivir las poblaciones, cual es la forma de vida de la que quieren hacer uso.

2.4. Las características de la red vial secundaria, la localización y la correspondiente afectación de terrenos para equipamientos colectivos de interés público o social a escala zonal o local, lo mismo que la delimitación de espacios libres y zonas verdes de dicha escala.

2.5. Las especificaciones de las redes secundarias de abastecimiento de los servicios públicos domiciliarios.

2.6. Las especificaciones de las cesiones urbanísticas gratuitas, así como los parámetros y directrices para que sus propietarios compensen en dinero o en terrenos, si fuere del caso.

2.7. El señalamiento de las excepciones a estas normas para operaciones como macroproyectos o actuaciones urbanísticas en áreas con tratamientos de conservación, renovación o mejoramiento integral para las cuales se contemplen normas específicas a adoptar y concertar, en su oportunidad, con los propietarios y comunidades interesadas, estableciendo los parámetros, procedimientos y requisitos que deben cumplirse en tales casos excepcionales.

2.8. Las demás previstas en la presente Ley o que se consideren convenientes por las autoridades distritales o municipales.

Destaca que el urbanismo como parte de las ciencias del territorio permite reconocer el sentido de arraigo, su construcción, evolución, la incorporación a la vida social y sus apropiaciones. Es de allí que el territorio supere la forma de mero agrupamiento, congregación, apropiación o asentamiento, pasando a ser la síntesis de la realización de un grupo al instaurar el desarrollo técnico, la estética, el arte, la construcción de patrimonio.

En Colombia, el urbanismo cuenta, más que la urbanización, con una amplia y orientadora conceptualización que se deriva del entramado de disposiciones jurídicas del ordenamiento reciente. De allí que tenga como base una triada conceptual que mantiene uniformidad sobre un objeto de regulación socio cultural que desde el Derecho dinamiza su conceptualización.

La triada conceptual que aquí se propone está integrada en primer lugar por la normatización expresa del urbanismo como función pública en la legislación colombiana, segundo, por su connatural asociación con los principios generales propios del ordenamiento territorial, y tercero, con el alcance disciplinar que acuña y refuerza a las dos primeras.

El primer elemento de esa triada se desprende de la Ley 388 de 1997 al estipular que el urbanismo es función pública, denominación amplia, y quizá despreocupada del legislador, si se tiene presente que en la misma se concentran las funciones judicial, legislativa y ejecutiva de los poderes públicos del Estado, e incluso, podrían ser incluidas las funciones de control y la electoral a partir de la nueva estructura de Estado prevista en la Carta Política de 1991.

Por lo mencionado, y ante la novedad del objeto que fue normado por la legislación posterior a la Constitución de 1991, se asume que el urbanismo como función pública implica una actuación de legalidad que es potestad de una autoridad pública para la realización de fines previstos en el ordenamiento jurídico, sin exclusión de la expectativa privada.

Pero a criterio de Morcillo Dosman (2007: p. 177) el urbanismo como función pública si delimita la capacidad propositiva en la administración municipal, elemento significativo para determinar la política pública de planeación urbana de Medellín, en la medida que desde el enfoque de ciclo, la identificación y delimitación del problema social urbano aparece por mandato legal como una actuación que se materializa en la oferta de la administración municipal a los administrados, la cual se pretende matizar con la aplicación transversal de la participación democrática o flujos decisionales.

Esto se consolida con componentes que remiten al factor *referencial de la política*. Entre ellos el de mayor jerarquía jurídica esta en la Constitución de 1991, de donde se desprende el urbanismo como función pública. En ella, primero aparece la naturaleza del Estado Social de Derecho, el cual como lo plasmó la Corte Constitucional, acarrea la "pérdida de la importancia sacramental del texto legal entendido como emanación de la voluntad popular y mayor preocupación por la justicia material y por el logro de soluciones que consulten la especificidad de los hechos" (1992: T – 406).

De allí que en el Estado Social de Derecho sea a la función pública a quien se encomienden la realización de los objetivos del urbanismo, estos son según las normas jurídicas, los propios del ordenamiento territorial, así como los cometidos principialísticos dispuestos en el ordenamiento jurídico para esa materia, prevalentemente los de la Constitución de 1991, de la Ley 388 de 1997, de la Ley 1454 de 2011, y de las normas que integran el régimen del municipio como principal entidad territorial competente en el esquema de descentralización en Colombia.

En este orden de ideas resulta de alta trascendencia el alcance jurídico conceptual que el urbanismo aporta para la planeación urbana, y de allí, para su política pública. La trascendencia radica en el mandato legal del cumplimiento del urbanismo como función pública, lo que como se mencionó, no queda librado al azar, pues la Ley de Ordenamiento Territorial delimita en el Estado Social de Derecho dicha función al cumplimiento de los siguientes objetivos por parte de las autoridades administrativas señaladas en la legislación y la reglamentación positiva dispuesta para la materia:

1. Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.

2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.

3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.

4. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política (Congreso de la República de Colombia, 1997: Ley 388 artículo 1).

De igual manera, la misma Ley asoció de forma entrañable la función pública del urbanismo al ordenamiento del territorio, el cual según la norma "constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines", que son:

1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.

2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.

3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.

4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales (Congreso de la República de Colombia, 1997: Ley 388 articulo 3).

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2003: p. 18) coincide con la disposición legal contemplada en la Ley 388 de 1997 toda vez que el urbanismo destaca primordialmente el carácter de función pública en Colombia con objetivos concretos. El Instituto Codazzi describe que al urbanismo se atribuyen unas funciones específicas: la primera de ellas, es la de ser una función pública, la cual le corresponde a la administración pública, quien por medio de la figura de los POT, lleva a cabo la delimitación física y espacial del territorio, controlando, definiendo, interviniendo y caracterizando las actuaciones del suelo (2003: p. 18).

Los resultados de este primer elemento, que deriva de la triada conceptual asociada al urbanismo, se traducen en la aparición de los primero lineamientos materiales que conforman el contenido de la función pública del urbanismo, esto es, los objetivos y fines del ordenamiento territorial, que en últimas, determinan el contenido, función o materia de la política pública urbana en Colombia.

Seguidamente queda establecido cómo desde la función pública del urbanismo y las disposiciones jurídicas que sirven de lineamientos para la misma esta política obedece a una oferta o invitación de la autoridad pública, en la medida que desde el mandato constitucional y legal, así como de los cometidos materiales a garantizar, corresponde a la realización de la función pública la iniciativa de los flujos de decisión para hacer efectivos los objetivos legales asignados al urbanismo, que es en últimas, cumplir con la labor de ordenar el territorio.

Se desprenden así los demás elementos que contribuyen a la fundamentación de este primer alcance conceptual del urbanismo, desde los cuales se viabiliza la actuación de la función pública. Hablamos de la forma del Estado como República Unitaria, la descentralización, y el municipio. Estas figuras también son *referencial de política* en la Constitución de 1991, y establecen su intervención con la función pública de la siguiente manera.

La consolidación del Estado en la forma de República Unitaria se traduce en la configuración política uniforme del territorio como componente del Estado moderno, traducido en el espacio para el asiento de la población, el ejercicio legal del poder y la administración de los ciudadanos, así como de la titularidad y gestión de los distintos componentes ambientales que conforman el espacio territorial.

El territorio se configura por lo tanto como uno de los objetos de regulación normativa y de acciones jurídico políticas de la función pública del urbanismo, lo cual se verá fortalecido desde la organización por descentralización territorial como una forma de promover y facilitar la función administrativa mas no las otras funciones públicas, y dentro de aquella, la autonomía, y la participación democrática de la ciudadanía.

De la organización territorial prevista en la descentralización administrativa, el municipio aparece como la entidad territorial de mayor relevancia en el ordenamiento jurídico colombiano, a quien la Constitución de 1991 como referencial de la política, asigna específicamente las siguientes funciones, para el caso, referentes expresos de la política pública:

> Artículo 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la Ley, construir las obras que demande el progreso local, 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 asignen la Constitución y las leyes.
>
> Artículo 313. Corresponde a los concejos:
>
> 1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
> 2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
> (…)
> 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
> (…)
> 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

8. Elegir personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.
9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.
10. Las demás que la Constitución y la Ley le asignen.

Esos lineamientos de política pública encuentran regulación compatible con la disposición constitucional en legislación anterior y posterior a la Carta de 1991, como sucede de manera especial con el régimen municipal (Decreto 1333 de 1986), norma enfática en expresar las obligaciones y facultades que el municipio tiene en el campo del urbanismo:

> Artículo 40: Corresponde a los Concejos Municipales disponer lo conveniente sobre trazado, apertura, ensanche y arreglo de las calles de las poblaciones y caseríos; y conceder permiso para ocuparlas con canalizaciones subterráneas y postes para alambres y dables eléctricos, rieles para ferrocarriles, torres y otros aparatos para cables aéreos, y en general, con accesorios de empresas de interés municipal.
> Artículo 42: Los municipios podrán ordenar la suspensión de las obras o explotaciones que afecten la seguridad pública o perjudiquen el área urbana.
> Artículo 43: La ejecución de planes de desarrollo urbano y la constitución de reservas para futuras extensiones de las ciudades, o para la protección del sistema ecológico, son motivos de utilidad pública o interés social.
> También lo son, la adquisición de zonas de terrenos que las entidades de derecho público necesitaron para sus empresas de servicio público como teléfonos, plantas eléctricas, mataderos, alcantarillados, fajas en las estaciones de ferrocarriles para bodegas, paraderos, oficinas públicas y para el ensanche, reforma y mejora de cárceles, hospitales, cementerios y fábricas de licores.

La actualización del régimen municipal como entidad territorial se libraría en la Ley 136 de 1994 donde se reitera en su artículo primero que es "la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que señalen la Constitución y la Ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio."

En las normas que regulan el régimen municipal, las funciones de los municipios, como parte institucional de la función pública del urbanismo, son referenciales de política pública de planeación urbana por que guardan plena coordinación y necesidad con los objetivos de la función pública y del ordenamiento territorial previstos por la Constitución y la ley. Disponía entre otras el artículo 3 de la Ley 136 de 1994:

1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la Ley.
2. Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal.
3. Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.
4. Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades.

5. Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la ley.
6. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la ley.
7. Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio. (…)

Las funciones legales municipales desde las cuales se canaliza la función pública del urbanismo a cargo de esa entidad territorial, que son por tanto referencial de la política en mención, son actualizadas en la Ley 1551 de 2012 sobre régimen municipal, lo que en perspectiva integral y sistemática perfila el hacer de la entidad con capacidad de iniciativa de formulación de política pública en urbanismo, en modalidad de oferta, con la obligación de vincular la participación comunitaria, sobre componentes específicos de la jurisdicción municipal que en conjunto conforman y definen territorialidades de ciudad:

2. Elaborar los planes de desarrollo municipal, en concordancia con el plan de desarrollo departamental, los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas, incorporando las visiones de las minorías étnicas, de las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerables presentes en su territorio, teniendo en cuenta los criterios e instrumentos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales y Usos Agropecuarios –UPRA–, para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, según la ley orgánica de la materia. Los planes de desarrollo municipal deberán incluir estrategias y políticas dirigidas al respeto y garantía de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario;
3. Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal. Para lo anterior deben tenerse en cuenta, entre otros: los planes de vida de los pueblos y comunidades indígenas y los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal.
(…)
5. Promover la participación comunitaria, la cultura de derechos humanos y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. El fomento de la cultura será prioridad de los municipios y los recursos públicos invertidos en actividades culturales tendrán, para todos los efectos legales, el carácter de gasto público social de conformidad con el artículo 1°, numeral 8 de la Ley 397 de 1997.
(…)
7. Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional.
(…)

9. Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los Planes de Ordenamiento Territorial erán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años.
10. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente, de conformidad con la Constitución y la ley.

Lo dicho hasta ahora arroja que conforme al ordenamiento jurídico colombiano el urbanismo es función pública, en detalle, como actuación para la realización de los objetivos y fines del ordenamiento territorial, dentro de los cuales esta de forma inexorable la urbanización.

Función pública del urbanismo hace parte de planeación urbana, de momento se traduce en la planeación de los objetivos y fines del ordenamiento territorial, que en conjunto, es función administrativa a cargo del municipio como institución territorial oferente de la iniciativa para la formulación de la política pública de planeación urbana con base en un referencial de política dado por la Constitución, la ley y los reglamentos.

La política pública de planeación urbana encuentra en el ordenamiento un referencial de política que aporta el comienzo de un enfoque de ciclo de parte de la administración municipal, con el municipio como actor oficial oferente de su formulación y diseño, amparado para su ejercicio en los principios de legalidad, de descentralización y de autonomía, disponiendo el escenario de formulación de la política a los flujos de decisión que por mandato legal debe convocar para la efectivización de principios, fines y objetivos previstos en el ordenamiento jurídico.

Antes de pasar al segundo elemento del urbanismo, debe dejarse anotado para su posterior desarrollo en el capítulo tercero, que conforme a las disposiciones jurídicas que sirven de lineamiento a la función pública del urbanismo, no solo los cometidos materiales aparecen como mandatos legales, también las formas normativas en las cuales quedan plasmadas las disposiciones autónomas y participativas en materia urbana. Se delimitan estas principalmente en los POT y los PDM, desarrollos reglamentarios mandados por la ley para explicitar, si no bien la política pública, si el referencial local para la misma.

Como segundo elemento o alcance del urbanismo se encuentra el marco principialístico previsto para el ordenamiento territorial, el cual como define la misma ley, en su conjunto es función pública. Resulta así que los principios generales dispuestos por la Constitución y la ley para el ordenamiento territorial, son principios que rigen en igual medida el urbanismo como función pública.

Este alcance encuentra *referencia de política* en la Constitución de 1991 y en la ley, principalmente en la 388 de 1997 con la consagración expresa de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés público sobre el particular, y el reparto equitativo de cargas y beneficios. Si bien la Ley 388 no los nomina como principios, la función pública del urbanismo y la participación democrática[16] cierran el referente principial positivado para la política pública desde este segundo alcance del concepto jurídico de urbanismo.

Adicional a los principios generales del ordenamiento territorial de la Ley 388 de 1997, el alcance conceptual de urbanismo aquí tratado recibe un amplio insumo desde la Ley 1454 de 2011. Dirigida también a la regulación del ordenamiento territorial, este intento de LOOT innova con un amplio conjunto de principios jurídicos reiterando algunos de los ya existentes: soberanía y unidad nacional, autonomía, integración, regionalización, sostenibilidad, participación, solidaridad y equidad territorial, diversidad, gradualidad y flexibilidad, prospectiva, paz y convivencia, asociatividad, responsabilidad y transparencia, responsabilidad social y equilibrio territorial, economía y buen gobierno, y multietnicidad.

Este alcance conceptual del urbanismo identificado desde el amplio referente principialístico radica en la relación develada entre su carácter de función pública y el ordenamiento territorial. Tan pronto la Ley 388 de 1997 define que el ordenamiento territorial en su conjunto es función pública del urbanismo, los principios previstos se prolongan a aquella como "prescripciones jurídicas generales que suponen una delimitación política y axiológica reconocida y, en consecuencia, restringen el espacio de interpretación, lo cual hace de ellos normas de aplicación inmediata, tanto por el legislador como por el juez constitucional" (Corte Constitucional de la República de Colombia, 1992: T–406).

Desde el ordenamiento territorial se aterriza el campo de actuación del urbanismo, pues con su naturaleza de función pública está contemplando la planeación urbana, así como lineamientos y estructuras para la política pública sobre la misma. Ello se soporta en las disposiciones legales:

[16] Ley 388 de 1997. Artículo 4: Participación democrática. En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones. Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2 de la presente Ley. La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la Ley y sus reglamentos.

> (…) comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales (Congreso de la República de Colombia, 1997: Ley 388 artículo 5).
>
> El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia (Congreso de la República de Colombia, 2011: Ley 1454 artículo 2).

No debe dejarse de lado un conjunto de principios rectores que sin ser exclusivos o connaturales al urbanismo desde los alcances jurídicos expuestos, tienen una injerencia imprescindible y necesaria para su adecuada ejecución. Se trata de principios que se corresponden a la función administrativa que engloba el urbanismo como función pública: celeridad, economía, eficacia, eficiencia, publicidad, moralidad e imparcialidad, principios constitucionales que orientan el cumplimiento de la función administrativa (artículo 209).

Igualmente desde el artículo 288 de la Constitución de 1991, de la Ley 136 de 1994, la consecuente Ley 1551 de 2012, y la Ley 1454 de 2011, debe darse lugar a los principios de coordinación, subsidiariedad, concurrencia y complementariedad, por medio de los cuales el ejercicio de la descentralización territorial concentrada principalmente en el cumplimiento de obligaciones a cargo del municipio, se garantice y solvente en caso de incapacidades o insuficiencias por parte de una de esas entidades territoriales.

Finalmente, el tercer alcance de urbanismo lo define como un conjunto de medidas de orden arquitectónico, estético, cultural y económico que tiene como finalidad asegurar el desarrollo armónico y racional de las aglomeraciones urbanas. El urbanismo debe cumplir con los principios universales y comunes de todos los modelos urbanísticos, donde prevalece el derecho a un paisaje y ambiente sano que garanticen una alta calidad de vida y desarrollo sostenible. Esta connotación abarca su naturaleza disciplinar, y en ella los conocimientos que alimentan los otros alcances.

En esta perspectiva René Carrasco Rey (p. 54) expone la cultura y los cambios de paradigma como los dos temas que François Choay asocia a la caracterización del urbanismo. Destaca el sistema de relaciones como un proceso referenciado por la cultura en la construcción

del territorio. A esa estructura del territorio (ciudad) asocia la denominada "estructura profunda" de Choay, como un conjunto de comportamientos apropiados institucionalmente que regulan el hacer de la ciudad, que son preteóricos, inconscientes y cambiantes.

Acudiendo al *Dictionnaire de l'urbanisme* de Choay y Merlín, al urbanismo se asigna "la tarea de organizar el espacio de manera que pueda responder a las demandas presentes y futuras de una sociedad", nada distinto al propósito del desarrollo armónico y racional de la comunidad expuesto anteriormente.

La forma de territorializar el lugar, las funciones urbanas exigidas por la comunidad, y los valores simbólicos que ellas representan, constituyen el sistema del urbanismo que referencia a los demás sistemas culturales (Carrasco Rey, p. 57). La territorialización del lugar conecta la intervención física material con lo deseado y sensible; las funciones urbanas se relacionan con la comunidad según su rol para el proyecto de vida; y los valores simbólicos se relacionan con la ideología que predomina[17].

Pero los denominados componentes Albertinos fueron desestimados ante su imposibilidad de construir un espacio universal, así como de integrar los distintos espacios de cada cultura urbana. Carrasco Rey asegura que el urbanismo se define hoy por la estructura policéntrica de la ciudad, una ciudad fragmentada que es pensada en red para la gestión de los fragmentos que la componen.

Como se propone desde los inicios de esta indagación, y en la tendencia de Carrasco Rey, Pedro Buraglia Duarte (2003, p. 95) explicita a la ciudad como objeto de estudio del urbanismo. A este último lo resume en las funciones que cumple desde diferentes relaciones; una función de tipo político, por confluir intereses colectivos que obligan a la consulta y concertación; una jurídica, por otorgar derechos y deberes en la ciudad; una económica desde la cual se crean condiciones para el desarrollo de relaciones sociales, y una facultativa, por recibir el encargo social del diseño del espacio urbano.

Definida la ciudad como objeto de estudio del urbanismo, la comprensión de este, para el caso de Colombia, debe recoger las singularidades específicas de la ciudad, distinta a las demás, incluso a las ciudades de occidente (Buraglia, 2003, p. 98). Esas singularidades a criterio de Buraglia son:

[17] Los tres componentes del sistema urbano que referencian los demás sistemas culturales son trabajados por René Carrasco Rey a partir de la obra de Leon Battista Alberti).

> Una fuerte interdependencia y un carácter derivados del medio natural en el que se emplazan, en particular de la urbanización andina.
> Una fuerte segregación socioespacial expresada en términos de la localización y acceso a las oportunidades y la calidad de vida de la población.
> Un tejido histórico y reciente constituido por fragmentos propios y foráneos que conforman una amalgama singular y fragmentada de modelos de urbanización de Occidente y/o exportados por instituciones de crédito internacional y agencias estatales asociadas a réplicas precarias en la periferia.
> Un espacio precario, artesanal y preurbano que contrasta con espacios equivalentes a los de las grandes urbes modernas, contraste asociado al atraso y la precariedad de los espacios públicos y las redes de servicios y transporte.
> Un conjunto de patrones de localización y urbanización de baja calidad fuertemente influenciados por las leyes del mercado en condiciones especulativas y monopolio del suelo (2003, p. 98).

Esta aproximación a la ciudad colombiana implica la particularidad de cada política pública de planeación urbana en un momento y espacio determinado, al ser la ciudad el objeto que concentra los estudios del urbanismo, y éste, el conjunto de medidas para la organización del espacio urbano.

Para el urbanismo, Buraglia recomienda conocer la ciudad desde los antecedentes de la formación urbana, como de aquellos relacionados con sus partes, y con el medio. Asume que el urbanismo debe implicar el análisis urbanístico que incluya las dinámicas de formación y transformación del espacio urbano, e igualmente las lógicas de los grupos sociales y económicos que construyen la ciudad (2003, p. 99), elementos que en esta investigación justifican la indagación de los antecedentes de la ciudad, inicialmente en Colombia, y luego en Medellín.

1.2.3.3 Urbano

En palabras de Manuel Castells (2008: p. XII–XIX) se definió como una ideología resultante de la coyuntura, de la lucha de clases, de la historia, de las adaptaciones y variaciones del sistema de producción, de donde la ciudad es fruto de los problemas sociales de la fuerza de trabajo. Castells identifica la problemática urbana, debido a la formación social por dependencia, esto es, por una forma histórica particular de relación entre formaciones sociales, caracterizadas por la manera en cómo se realiza la dominación de clase que devela el modelo de dominación que adquirió esa clase dominante en su formación.

La dependencia de la que habla Castells, se define no por la asimetría de la relación de dominación de una clase frente a otra, sino por el proceso o el factor histórico que la determinó. De allí que se den situaciones particulares independientes que hacen parte del proceso histórico en general.

Ideológicamente hablando, la problemática urbana busca transformar en únicos, fenómenos particulares independientes. Por ello se habla de una cuestión urbana en las sociedades capitalistas inmersas en relaciones de dependencia, caracterizadas por una ideología de lo urbano y las formas espaciales.

La ideología de lo urbano, a partir de la coyuntura de clases y de la sociedad dependiente o dominada, se enfoca en la prestación de servicios a la masa de la población, los estudios demográficos, y la pérdida de centralidades. De otra parte, en las formas espaciales se confunde la urbanización con la ciudad, en la medida que formas espaciales y procesos sociales no son lo mismo, y no las diferenciamos en las sociedades dependientes.

Estas sociedades dependientes de las que resulta la cuestión urbana, se caracterizan por la aglomeración espacial que se deriva de la descomposición de la estructura productiva rural y artesanal, apareciendo poblaciones vulnerables que se convierten en objeto dominable. Se caracterizan también por la expresión de desigualdad social a raíz del modelo de producción, y porque fuera de tener sus propios intereses, se ven sometidas a los intereses de la sociedad dominante.

De allí que definir urbano como concepto, represente tener que abarcar una generalidad difícil de delimitar. Se plantea de manera básica, que es todo aquello que engloba la relación del proceso urbanístico, incluyendo la naturaleza de la función pública de esta actividad con los actores territoriales que participan en los escenarios ciudadanos, dentro de un marco histórico con particularidades que caracterizan ese proceso como una cuestión urbana única de dominación. Urbano se equipara a lo que en palabras de Emilio Duhau y Ángela Giglia se describe como orden urbano, entendiendo por él:

> (…) conjunto de normas y reglas tanto formales (pertenecientes a algunas jerarquías del orden jurídico) como convencionales a las que recurren los habitantes de la ciudad explicita o tácitamente en el desarrollo de las prácticas relacionadas con los usos y las formas de apropiación de los espacios y bienes públicos o de uso colectivo que, más allá de la vivienda, son los elementos constitutivos de la ciudad (2004, 257–288).

En este sentido, se acoge como objeto jurídico histórico y social que reglamenta el área del Derecho dirigida a lo urbano, como todo aquello relacionado con el urbanismo y dentro de él, la urbanización, en el margen del ordenamiento territorial y la planeación como proceso histórico y social.

1.3 La Planeación Urbana

Se ha propuesto el constructo teórico sobre las categorías de planeación y urbano con el propósito de establecer el alcance que tendrá su fusión en la categoría de planeación urbana, y así, aproximarnos a la conceptualización de política pública de planeación urbana.

Acudiendo a Yiftachel (1998; 395 - 409), Rojas Caldelas (2005: p. 113 – 115) identifica tres grandes líneas de debate para la planeación urbana: la primera originada en las ciencias sociales y económicas, donde la planeación urbana es un instrumento para el logro de la justicia social o conservación del statu quo. La segunda se encamina a la definición de un plan urbano, donde su objeto es el territorio para contribuir a la calidad de vida; y finalmente, la planeación como proceso ligado al desarrollo urbano.

Destaca Rojas Caldelas que desde la tercera línea se aprecian mejor los modelos desarrollados por la planeación urbana, donde a partir de la década de los 80 se presenta la incorporación de lo ambiental y lo sustentable en el debate como una visión comprensiva de los fenómenos urbanos regionales.

De allí que adquiera alta relevancia para las políticas públicas, toda vez que Rojas Caldelas asegura que la línea de los procesos de desarrollo urbano por medio de la planeación urbana se centran en preguntas como ¿qué y por qué? relacionadas con los objetivos y problema; ¿quién? señalando los actores que intervienen, ¿dónde? al contexto territorial, ¿cuándo? referente a los tiempos, ¿cuánto? a los recursos disponibles y necesarios para la planeación urbana, y ¿cómo? dirigido a la toma de decisiones, diseño, acciones, medios e instrumentación.

Rojas Caldelas describe los modelos de la planeación urbana, partiendo del racional definido como "el logro de las metas claves en un proceso orientado a su cumplimiento, ejerciendo la acción basada en juicios que implican el manejo de hechos y valores respecto de medios establecidos y alternativas seleccionadas; la orientación hacia el futuro, donde el tiempo se evalúa como un recurso que afecta las metas, basándose en información y estimaciones de ese futuro" (2005: p. 118).

Este enfoque se centra en el procedimiento, factor que lo mantiene y justifica a pesar de las críticas como el control que puede ser ejercido en la toma de decisiones, la burocratización, el posible fracaso si no se toma la integración socioeconómica y física en el proceso de planeación urbana, factor evidente en el caso colombiano ante la separación jurídica de estos dos contextos que demandan una planeación unificada desde la autoridad municipal.

El modelo incremental es definido como un modelo de reacción de corto plazo encaminado al cumplimiento de metas realizables sobre situaciones existentes (Rojas Caldelas, 2005: p. 119). Más que buscar un estudio comprensivo y de evaluación de las opciones que pudiera tener el anterior modelo racional, se enfoca en las políticas que difieren de las que ya existen. Frente a la toma de decisiones hace una revisión y ajuste continuo, haciéndolo más manejable al no tener una solución correcta, sino unas metas sucesivas que enfrentar a través del análisis y evaluaciones; acude a decisiones plurales alejadas de meras reservas institucionales centralizadas.

Faludi (citado en Rojas Caldelas, 2005: p. 119) define el modelo de defensa o advocativo como aquel que abre la posibilidad a los grupos y posturas que no fueron tenidas en cuenta previamente, por lo que traza una planeación más comunicativa, al involucrar planeadores radicales y la clase trabajadora de la comunidad, fortaleciendo el pluralismo político, invitando a examinar y debatir los valores políticos y sociales, donde el planeador no determina el interés público sino que acude a un plan conformado por los intereses de los grupos.

El modelo advocativo contempla una planeación abierta y partidaria que contribuye en muchos casos a impedir el rechazo social de las propuestas y a legitimar las decisiones administrativas, teóricamente bastante adecuado para el ejercicio de una política pública de planeación urbana.

Finalmente, el modelo de negociación propuesto por John Friedmann (2002: p. 237 – 243 citado por Rojas Caldelas, 2005: p. 119) se basa en la crítica a la burocracia, la tecnología y el largo plazo, retomando la pequeña escala, lo colectivo, lo ambiental y las comunidades cooperativas como valores; promueve la comunicación interpersonal y la descentralización para la toma de decisiones. Acude al proceso comunicativo en el que el planeador es un mediador y constructor de consensos, a la forma urbana que propone la planeación física de los espacios donde la ciudad es un espacio habitable, al manejo sustentable de los recursos ambientales, y a la visión de una ciudad justa.

Por su parte Iracheta (2000, p. 157-158) explica que el objeto de estudio de la Planeación Urbana es el proceso de configuración socio espacial que se origina de la relación compleja entre la naturaleza, la sociedad y las diferentes formas de intervención para su transformación.

Como proceso, se hace referencia a la ciudad como construcción permanente, en lo cual la sucesión de momentos históricos y la delimitación temporal permiten identificar y correlacionar los hechos constitutivos de la formación socio espacial, postura que no dista del fenómeno de dependencia que determina la cuestión urbana en Castells sobre hechos particulares del proceso histórico que develan la forma de dominación de una clase sobre otra.

El proceso de construcción permanente hace necesario para Iracheta acudir al método histórico como herramienta para la descripción y explicación del origen de la ciudad, lo que en esta investigación justifica una vez más la definición de los antecedentes sociales, políticos, económicos y jurídicos que han dado lugar a la política pública de planeación urbana en Medellín.

Igualmente, se justifican desde la configuración, la cual apunta a la creación y recreación física y espacial, sin que se aluda a espacios concluidos, sino dinámicos; un proceso de configuración socio espacial en el sentido que trasciende la manifestación física para

radicarse en el ejercicio social como constructor de la ciudad. La planeación no debe entenderse como un ejercicio de fronteras sino como un proceso dirigido a un cúmulo de relaciones culturales.

Desde la experiencia mexicana Iracheta expone los grandes desafíos de la planeación urbana centrados en: "demostrar la utilidad de esta para la toma de decisiones en condiciones que exigen enfrentar situaciones de manera integral, probablemente muy focalizadas en el nivel local y con deficiencias de información, abrir caminos para la participación real de la población en los procesos de decisión de acciones, en el seguimiento de las mismas y en su evaluación" (Iracheta, 2000, p. 161).

Acudiendo a Hall (1996. p.149-157), Arbeláez Sierra (2010) comparte que la planeación debería empezar con "un estudio de los recursos de la región natural, de las respuestas humanas a estos recursos, y de la complejidad del paisaje cultural resultante. (…) El estudio regional y sus aplicaciones – desarrollo rural, planificación de pueblos, diseño de ciudades (…) están destinados a convertirse en las ideas principales y las ambiciones prácticas de las nuevas generaciones."

La planeación de lo urbano supera las dimensiones espacio-territoriales en su concepción meramente física para abordarlas como componentes del contexto recreados desde significados sociales que construyen territorialidades en las cuales los vínculos de la colectividad caracteriza una forma de vida. Siguiendo a Vergara y De las Rivas (2004, p: 197) "la planificación regional no se pregunta sobre la extensión de una zona que puede ponerse bajo el control de la metrópolis, sino de qué modo la población y los servicios deben distribuirse de manera que permitan y estimulen una vida intensa y creativa en toda la región (…) contempla a la gente, la industria y la tierra como una sola unidad" (Arbeláez Sierra, 2010).

No es reforzado proponer que la planeación urbana fuera de ser un ejemplo de objeto interdisciplinar de conocimiento, sea la plataforma ideal para la puesta en marcha de una política pública. La pertinencia del consenso multisectorial con los cometidos previsibles de acciones futuras para enfrentar problemas sociales a partir de recursos disponibles, compaginan abiertamente con los pasos del enfoque de ciclo, lo referencial de la política, y el flujo de decisiones. En esta corriente una definición más contribuye a vislumbrar su naturaleza pública:

> (…) conjunto de políticas, instituciones, normas, procesos de gestión e intervenciones directas sobre el espacio urbano, y se propone contribuir a entender cómo, al llegar al nuevo milenio, la planeación se ha vuelto imprescindible para los gobiernos locales y ha logrado captar la imaginación política y estética de la ciudadanía organizada. Los cambios en el alcance social, los objetos y mecanismos de intervención y los procedimientos técnico-políticos han sido enormes, y han carecido de un análisis sistemático e integral. Y no se trata de un asunto de poco peso, pues

> con estos cambios se trazan las nuevas trayectorias de las ciudades que, a su vez, dimensionan la experiencia urbana, y por lo tanto social, de la gran mayoría de la población del país (Brand, 2001: p. 355).

La planeación urbana se centra en la ciudad, en la institucionalidad en su ejercicio de gobernabilidad, pero también, y sobre todo, de gobernanza[18]. En palabras de Del Castillo y Méndez (2006), la gobernanza hace alusión al "arte de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía"[19].

De ello que sobre la gobernanza Luis Felipe Aguilar Villanueva (2007) sostenga que el problema político radica en el proceso de gobernar, esto es, en la capacidad de la ya exaltada Administración Publica, para la cual surgen los enfoques de la gobernabilidad y la gobernanza para enfrentar el problema de la acción de gobernar. Sobre la crisis de

[18] Si bien en esta tesis no se busca profundizar el concepto y evolución de gobernanza, sobre el mismo se recomienda la consulta de Luciano Parejo Alfonso en su texto "Los principios de la gobernanza europea" (2004); de Joan Oriol Prats i Catalá en "El concepto y el análisis de gobernabilidad", en "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico" (2001), en la obra "A los príncipes Republicanos. Gobernanza y Desarrollo desde el Republicanismo cívico" (2006), y en su obra "Some Strategic Foundations for Improving Management and Governance in Sub-Saharan Africa" (1996). También su libro en coautoría con Ángela Prats Cabrera y Agusti Cerrillo i Martínez, "Gobernanza, Instituciones y Desarrollo" (2012), "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", publicado en la Revista de Instituciones y Desarrollo No. 14 – 15. (2003), "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano", publicado en la Revista Instituciones y Desarrollo, Barcelona, y "De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo" (2005). Igualmente se recomienda la consulta de Enrique José Varela Álvarez en "La Gobernanza en la obra de Joan Prats", la obra editada por Luis Carrizo y Enrique Gallicchio, "Desarrollo Local y Gobernanza. Enfoques transdisciplinarios" (2006).

[19] La definición de Del Castillo y Méndez, es la referenciada por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, sobre la cual coincide también Cruz Fernández en "Enfoque teórico de la noción: buena gobernanza y el Banco Mundial", y Luis Felipe Aguilar Villanueva, quien en su texto "El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza" (p. 8) explica: gobernanza no es el barbarismo de una traducción llana del vocablo inglés "governance". La Real Academia Española en su Diccionario de la Lengua Española desde siempre ha afirmado que el término gobernanza es una expresión antigua para denotar "la acción y efecto de gobernar o gobernarse", que lógicamente puede aplicarse a una persona, a una organización o a la sociedad toda. Pero, a partir del año 2001 (22ª edición), de manera sorpresiva pero fundamentalmente correcta, resume el debate teórico de los últimos años y define gobernanza como "arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el mercado de la economía", de lo que se infiere que el tal desarrollo ya no es posible sólo mediante la acción del gobierno.

la gobernabilidad Aguilar identifica como la administración pública promueve políticas públicas desarticuladas e ineficaces. Esta crisis hace que la gobernanza comparta un mismo foco práctico de estudio con la gobernabilidad: el gobierno; y desde el, se redimensione la acción y forma de proceder de ese gobierno.

La gobernanza, en palabras de Aguilar, supera la capacidad de gobernar para adentrarse en el proceso de interlocución y negociación por medio del cual se gobierna. Afirma que la gobernanza es post - gubernamental, apunta a un nuevo proceso directivo de la sociedad, en el cual el gobierno es un agente de la dirección, necesario pero insuficiente, lo que exige que se valoren capacidades sociales para una nueva dirección de la sociedad.

Para Aguilar en la gobernanza el proceso de dirección social ya no es solo equivalente a la acción directiva del gobierno, pues en esa acción entran actores que definen sus objetivos de convivencia y supervivencia. Dichos objetivos se referencian en el sistema de valores, los cuales reposan en el referente jurídico necesario para desplegar la gobernanza, esto es, Constitución Política, leyes, decretos, etcétera. En ese orden, al igual que en las políticas públicas, la gobernanza redimensiona la toma de decisiones como sustrato de la acción de gobierno para superar problemas que se definen como públicos desde un proceso democrático deliberativo; requiere de un referencial de tipo jurídico, que más que fijar las posibilidades de acción, determina el sistema de valores sobre el cual se realiza la asignación de autoridad de parte del sistema político, encargado de la distribución y garantía de esos valores –bienes valiosos- en la sociedad.

La asociación de la gobernanza con valores democráticos, instituciones fuertes y el desarrollo, es algo exaltado por Cruz Fernández (2006), quien la define como un proceso de toma de decisiones que se presenta en conjunto entre actores públicos y privados involucrados en la gestión de políticas públicas, por lo que el proceso de toma de decisiones deja de ser autónomo y autoritario.

Para el caso colombiano, Erika Castro Buitrago (2011, p: 33 – 56) advierte sobre la escases en el desarrollo y producción del concepto de gobernanza, lo que asocia a la tradición que acude al enfoque de gobernabilidad, y la imposición de la gobernanza desde entidades internacionales, siendo un requisito de consolidación de la democracia, un elemento para la eficiencia económica, y un elemento instrumental desde la participación.

La escases de una autónoma construcción y desarrollo de un enfoque de gobernanza, no solo en Colombia, sino en Latinoamérica, conlleva a que en el sistema político no haya sido posible aclarar y deslindar algunos modelos que desde la doctrina parecen comunes tanto para las políticas públicas como para la gobernanza. Es el caso de Cruz Fernández cuando acude a James N. Rosenau (2004, p: 81) para diferenciar seis tipos de gobernanza: desde un punto de vista estructural identifica la formal, la informal y la mixta; con un proceso unidireccional identifica la top-down, la bottom up, y la market governance; y con

un proceso multidireccional identifica la networks governance, la side by side governance y la mobious governance.

Se llama la atención sobre los modelos con proceso unidireccional, toda vez que el top-down, el bottom up y la market governance, son definidos como modelos de la etapa de implementación de las políticas públicas, mas no de la etapa de formulación, en la cual se estudian las alternativas y se selecciona aquella que se valora como adecuada.

Siguiendo a Tamayo Sáenz (1997, p: 13 – 14), el modelo top – down asume a la Administración Publica como un sistema burocrático en el cual se cumplen con sumisión las decisiones, toda vez que la esfera política se separa de la administrativa, siendo la primera la que toma la decisión y la segunda la que ejecuta. Por su parte el modelo Bottom up entiende la implantación de la política como un proceso por medio del cual se buscan conseguir los impactos deseados en la sociedad, por lo que se presenta cuando un ciudadano entra en contacto con la organización pública, responsable de garantizar los bienes y servicios de una política concreta.

De ello que deba proponerse que si la gobernanza se asocia con el proceso de interlocución y negociación para la toma de decisiones, en el cual intervienen actores públicos y privados que definen sus capacidades para una nueva dirección de la sociedad, las Políticas Públicas están presentes tanto en el enfoque de gobernabilidad como de gobernanza. No obstante, mientras en el enfoque de gobernabilidad se definen por una tradición asentada en procesos unidireccionales, autónomos y autoritarios que desdibujan tanto el sentido público de la acción de gobernar como de la política por medio de la cual se busca la materialización de la acción, en el enfoque de la gobernanza las Políticas Públicas se definen como un nuevo proceso decisional soportado en la participación y en la eficacia de la acción de gobernar para garantizar los valores sociales.

Desde la gobernanza, la Planeación urbana es una manifestación más amplia que engloba la ciudadanía, siendo por lo tanto un tema de rango público que introduce al Estado en un escenario de vivencias y territorialidades en el cual los derechos individuales y colectivos transitan en discursos de eficacia y garantía.

> El carácter de la planeación urbana como práctica específica del Estado plantea un asunto complejo que, además, constituye el nexus de toda reflexión teórica. Esto puede resumirse en términos de la autonomía o no de la acción especializada del Estado sobre la organización espacial de la sociedad, y más recientemente incluye la participación de los grupos sociales o 'sociedad civil'. En el fondo, se trata de la autonomía de la cuestión del espacio y su relación estructural con las demás esferas de la vida social, y por lo tanto el alcance y significado de las formas de intervención planificada sobre las ciudades (Brand, 2001: p. 355).

La planeación guarda la esencia pública sin expulsar lo privado, de allí que involucre por mandato legal el alcance de función pública como el ordenamiento del territorio a partir de objetivos, finalidades y principios enfocados a la justicia material en el Estado Social de Derecho.

La planeación urbana implica la gestión y ejercicio del poder administrativo en un marco caracterizado por la escenificación local, autonómica y participativa. En ella el ordenamiento del territorio se viabiliza en un conjunto de instrumentos de gestión y financiación, en los que la ciudad es un proceso de configuración permanente.

En la planeación urbana, Estado, ciudadanía y participación, se conjugan en el concepto de urbanismo como manifestación de la mezcla de lo colectivo y lo individual, matizado por el devenir histórico como un determinante de los componentes del proceso urbano, a partir de los cuales se prevé el futuro.

1.4 Política Pública de Planeación Urbana

Con base en las definiciones y argumentos expuestos, sostendremos que la política pública de planeación urbana es el medio a través del cual se surten los procesos de decisión y acción en el que concurren actores privados y públicos en un escenario de flujos de decisión, con referentes de política en el ordenamiento jurídico, primordialmente local, participativa y autónoma, para dar respuesta a situaciones identificadas como problemas colectivos en el proceso de configuración espacial de ciudad.

La política pública de planeación urbana se materializa en el conjunto de decisiones promovidas con voluntad política y fundamento jurídico, formalizadas en la agenda de ciudad, en una integración armónica de sus actores con el propósito estratégico de ejecutar acciones encaminadas desde el consenso para enfrentar problemas públicos del proceso urbano.

De esta manera, se considera que la política pública de planeación urbana en Colombia se delimita a jurisdicciones municipales en las que se busca facilitar la planeación como proceso descentralizador en virtud de la proximidad al territorio en el que se vivencian los problemas públicos. Desde su funcionalidad implica decisiones y acciones programadas en la agenda pública respaldadas por la licitud y encaminadas al proceso urbano, esto es, a la urbanización y al urbanismo.

Dese la urbanización como labor de dotación de terrenos con servicios públicos, infraestructura, espacios públicos y equipamientos necesarios para su aprovechamiento. En ese orden se da cumplimiento a la delimitación física y espacial del territorio, controlando, definiendo, interviniendo y caracterizando las actuaciones del suelo, garantizando la

funcionalidad social y ecológica de la propiedad privada, y la prevalencia del interés público sobre el particular.

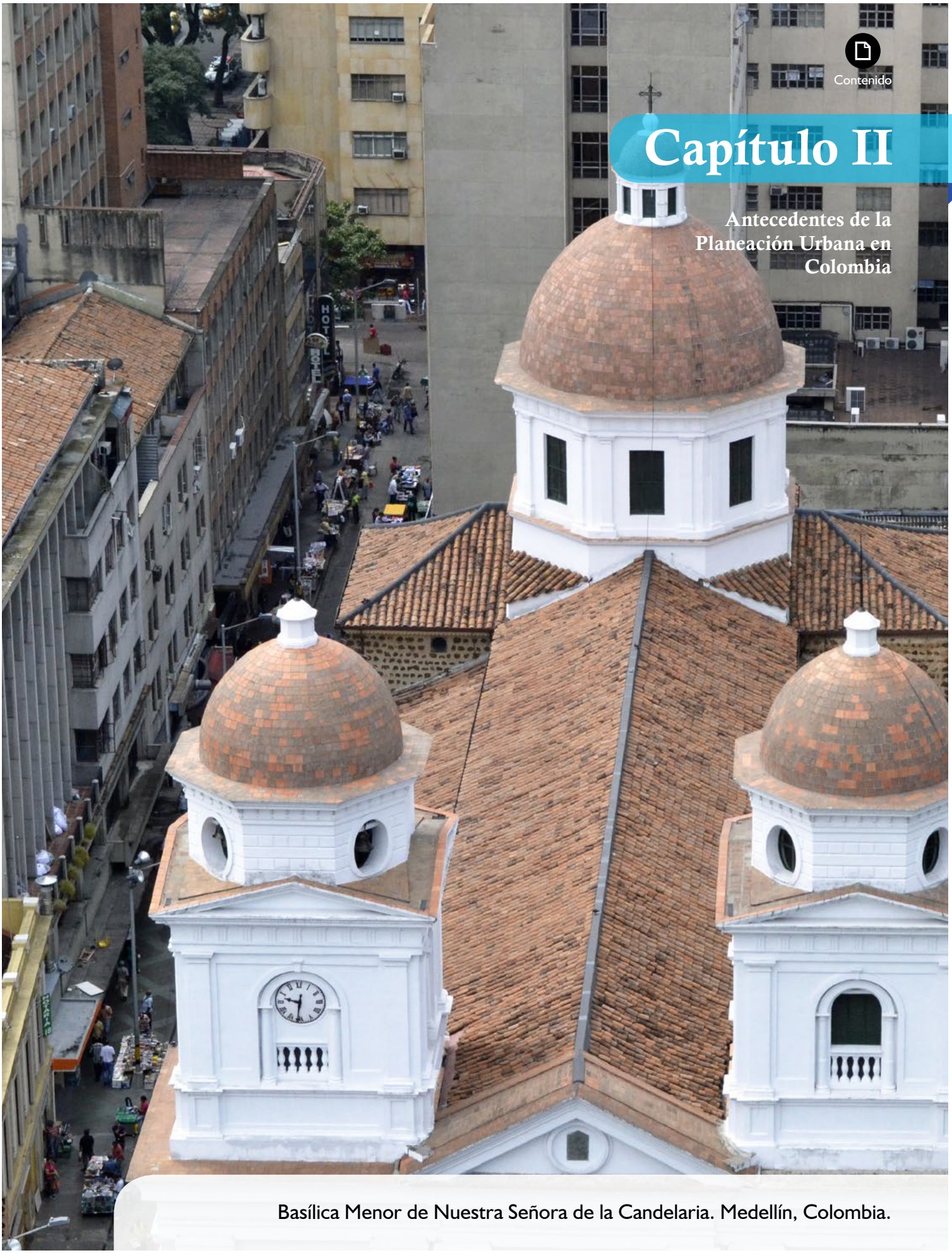
A partir del urbanismo adoptando la ciudad como objeto de estudio, y por medio de este, de aprehensión de una realidad determinada en un tiempo y en un lugar, con la finalidad de emprender acciones para la organización del espacio urbano satisfaciendo las demandas de la comunidad desde sus condiciones económicas, sociales, estéticas y culturales, toda vez que su ejercicio implica el desempeño de una función pública asegurada por referenciales principialísticos y normativos.

La política pública de planeación urbana se consolida como un medio de efectivización jurídico política de las potestades e intereses que confluyen en la ciudad; cuenta con un referencial normativo concentrado principalmente en el Derecho urbano, el cual, para la consecución del ordenamiento del territorio, categoriza como función pública la realización de los cometidos administrativos en un ejercicio renovado de interacción participativa con la sociedad civil como actora política.

Esta política pública que tiene por objeto a la ciudad, debe adquirir las particularidades propias del devenir que la recrean como producto histórico cultural. Ello determina la naturaleza pública de la política a partir de las condiciones que configuran la cuestión urbana de cada conglomerado, así que determinar la política pública de planeación urbana de una ciudad exige su conocimiento, reconocimiento y comprensión desde los antecedentes de la formación urbana, como de aquellos relacionados con sus elementos integrantes. Exige abordar el urbanismo desde un análisis que incluya las dinámicas de formación y transformación del espacio urbano, e igualmente las lógicas de los grupos sociales y económicos que construyeron y reconstruyen la ciudad.

Capítulo II

Antecedentes de la Planeación Urbana en Colombia



Basílica Menor de Nuestra Señora de la Candelaria. Medellín, Colombia.

2. Antecedentes de la Planeación Urbana en Colombia

"Destruir la ciudad es destruir la civilización. Es un atentado contra el hombre y su cultura. Bajo el credo del 'progreso' y en nombre de él se cometen toda clase de atentados contra la historia y contra la sociedad que asiste impávida e indefensa a ese retorno a la barbarie"

Rogelio Salmona

Manifestación y forma permanente de organización de la vida humana, la ciudad puede ser vista como uno de los productos de la civilización. Actualmente recoge el devenir de conglomerados sociales, siendo un archivo permanente de la interacción humana cargada de valor histórico, de donde demanda regulación para el control de sus dinámicas, y justifica a la par, la formulación de políticas.

Como bien se expuso desde autores como Castells, quien asocia la "Cuestión Urbana" a un fenómeno de dependencia coyuntural, inscrito en un devenir histórico social marcado por hechos únicos; o Iracheta, que asegura la necesidad del método histórico como herramienta para la descripción y explicación del origen de la ciudad como proceso de configuración permanente, se hizo necesario definir los antecedentes que constituyen insumo del referencial sociojurídico de la planeación urbana en Medellín.

Para ello se abordan inicialmente los que han originado la planeación urbana en Colombia, y por tanto, la posible política pública de planeación urbana en Medellín. Ello requiere hacer una remisión al contexto colombiano como marco determinante en el cual la ciudad se inscribe como escenario de configuración permanente de la vida social, toda vez que la organización formal de nuestros conglomerados urbanos han tenido una herencia histórica definida principalmente desde el unitarismo y centralismo del Estado.

Desde ese contexto los mencionados antecedentes se trabajan inicialmente desde el ámbito colombiano para luego derivar los propios del contexto municipal de Medellín, pues con la definición de los antecedentes se organiza y correlaciona el entramado de acontecimientos históricos de naturaleza social, jurídica y económica, referenciales de política que han influido y determinado la planeación urbana en el país, y dentro de él, la experiencia particular de Medellín como configuración espacial de ciudad.

Uno de los principales problemas contemporáneos de la humanidad se refleja en la urbanización de la vida social. El agresivo incremento de la población en centros urbanos hacen de la ciudad uno de los más grandes desafíos de la institucionalidad. Richar Rogers (2000, p: 4) destaca como "en 1990, sólo una décima parte de la población vivía en ciudades.

Hoy día, por primera vez en la historia, lo hace la mitad de la población mundial, y en un plazo de treinta años ese índice puede llegar a los tres cuartos de la población.".

El problema de las ciudades viene involucrando la intervención concertada de todos los actores sociales, estando siempre acompañados por el Estado, como señala Enrique Peñalosa (2005) "en lo urbano no es posible que cada cual busque su provecho sin la intervención del Estado".

Si bien Colombia se ha visto altamente permeada por la evolución del urbanismo en el continente, y se convierte a su vez en un referente importante para otros ordenamientos jurídicos, es necesario trasladar los avances constitucionales, legales, jurisprudenciales y científicos desplegados en el país, a todo el fenómeno urbano nacional y su proceso histórico. Ellos derivan como antecedente global de la planeación urbana en Colombia a la aparición, formación y gestión de la ciudad como manifestación del proceso territorial urbano.

2.1 Antecedentes Sociales

Un primer antecedente social para la planeación urbana en Colombia radica en la organización y gestión del territorio. Para comienzos del siglo XVI, la configuración territorial de Colombia obedeció a la organización impuesta por la corona española, quien dividió el territorio en la Gobernación de la Nueva Andalucía y Castilla de Oro, la primera integrada por La Guajira y Urabá, y la segunda integrada por Panamá. Posteriormente en 1513 España redefine la Gobernación de Andalucía y creó la Gobernación de Chocó.

Treinta años más tarde, el territorio de Colombia se organizaba a partir de las gobernaciones de Santa Marta, Cartagena y Popayán, las cuales vienen a ser remplazadas por la Real Audiencia de Santa Fe de Bogotá en 1550, que posteriormente pasa a ser el Virreinato de la Nueva Granada en 1717, integrada por 24 provincias dependientes de la capital Santa Fe, a la cual quedan sometidas también las reales Audiencias de la Capitanía General de Venezuela y Quito.

Posteriormente, en 1810 con la independencia, el Virreinato de la Nueva Granada desaparece, dando lugar al periodo de conflictos y guerras civiles por la decisión de una adopción de organización territorial centralista o federalista, lo cual resulta en 1830 con la división del territorio en los Estados de Colombia, Ecuador y Venezuela.

A esto se sigue la adopción de la Constitución de 1886 en la cual se consolida Colombia como una República Unitaria conformada por departamentos, de los cuales Panamá declara su independencia en 1904. En el año de 1936, se divide el territorio nacional en departamentos, intendencias y comisarias, aspecto que sería reformado por la Carta Política de 1991 que adopta las entidades territoriales y fortalece la descentralización administrativa (Murad Rivera, 2003: p. 9).

Vale destacar como Colombia atravesó importantes transformaciones territoriales en el siglo XX, donde la caracterización rural del país promovía la existencia de pequeños poblados con falencias de comunicación y sin importancia jerárquica que revelara centros de producción o concentración de poder. Hasta mediados del siglo XIX las principales ciudades se ubicaban en la cordillera oriental de los andes, de donde se desprende un proceso migratorio a la cordillera central en la segunda mitad de ese siglo: "Las primacías urbanas y la red de ciudades evolucionaron y se transformaron conforme a los procesos demográficos y sociales, ligados al desarrollo económico del país" (Bernard y Zambrano, 1993: p. 224, citados en Sánchez Stainer, 2008: p. 57–72).

Gniset y Mosquera (2008, p: 59) aseguran que los periodos de 1840–1850 y 1930–1950 fueron momentos determinantes en la configuración territorial gracias al interés de insertar la economía nacional en el mercado internacional, a lo cual se sumó la colonización agraria y los conflictos por tierras, fenómenos demográficos que produjeron migraciones internas que contrastaron con la organización y gestión territorial de la época, insuficiente y desprevenida para esos sucesos.

En esos fenómenos, la población de finales del siglo XIX se ve inmersa en la denominada "colonización popular agraria" (Gniset y Mosquera, 2008: p. 59), consistente en la migración de población del campo a nuevas tierras disponibles, baldías, incentivado por el auge de la economía cafetera en nuevas concentraciones poblacionales del centro del país que comenzaron a relegar las antiguas de la costa caribe.

> (…) primero, una o varias familias de colonos pioneros (campesinos sin tierra que llevan a cabo la primera ocupación) ocupan un lugar virgen sin titular, y adelantan la tarea de desmonte, Autoconstrucción de una vivienda precaria y cultivo de productos de subsistencia. Luego de las primeras cosechas se va consolidando el hábitat: se expanden los cultivos, se amplía la vivienda y se diversifican las siembras. Lentamente los colonos se insertan en los circuitos comerciales y el vecindario se cohesiona alrededor del trabajo, el comercio y el funcionamiento comunitario. En un sitio donado por un poblador, por lo general de tamaño reducido, de difícil manejo y en zona de pendientes pero con accesibilidad a la malla de comunicación existente, se funda el poblado. Los colonos experimentan la fase híbrida agro-pueblo; los hijos de los pioneros se radican en el pueblo pero siguen explotando las tierras, adelantan acciones para conseguir vías y servicios de transporte, salud, educación y comercio. Así el caserío se incorpora administrativamente a un Municipio, por lo general como corregimiento, y en algunas ocasiones llega a convertirse en cabecera municipal (Gniset y Mosquera, 2008: p. 59 - 60).

No obstante, el proceso migratorio tendría después un carácter conflictivo, en la medida que el colono pionero que llega y adecua el nuevo territorio para su producción, se encuentra con el colono mercader que presiona para comprar las mejoras que el pionero realizó a sus predios, lo que culmina ubicando al mercader como amo del terreno al ser dueño de la producción, y lo muda a la cabecera municipal donde se ubican las tierras.

A este fenómeno se sumaron los inversionistas de las guerras independentistas que aportaron capital para la construcción de mallas de comunicación, los cuales presentaron al Estado bonos de deuda pública para hacer efectivos su pagos recibiendo a cambio tierras baldías en las que se ubicaban colonos pioneros, los cuales se vieron obligados a migrar, ampliando la frontera agrícola del país (Sánchez Steiner, 2008: p. 60).

Sobre los antecedentes de fenómenos migratorios que dificultaron las gestión de territorios en gran parte del país, el siglo XX implicó para Colombia el paso a ser un país primordialmente urbano, toda vez que la población urbana en el censo de 1938 era inferior a la mitad de la población general, mientras que en la década de los 90 sólo el 30% vivía en zonas rurales (Murad Rivera, 2003: p. 9).

El momento histórico en el cual se presentó el quiebre para el cambio de la ruralidad a la urbanización es entre los años de 1950 a 1960, impulsado fundamentalmente por el agudizamiento de la violencia bipartidista que tuvo orígenes en los conflictos de tierras prolongados en la segunda mitad del siglo XIX, y las migraciones provocadas hacia las concentraciones urbanas de mejores condiciones económicas.

Con el apogeo de los nuevos centros de producción económica – Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla – la gestión del territorio comienza a concentrarse en esas zonas, hasta años después que surgen nuevos espacios industriales que diversificaron la organización del territorio; quiere decir, la gestión y organización territorial aparece como una demanda pública causada por procesos migratorios nacionales internos generados por conflictos de tierras y las condiciones de calidad de vida amparadas en los ideales del modelo de producción capitalista que se instauraba en los conglomerados urbanos.

Un segundo antecedente social determinante de la planeación urbana en Colombia lo constituye propiamente la población, la cual ha orientado destacados fenómenos en la organización territorial del país. Esto se hizo a través de procesos económicos y políticos, sumado a la multiculturalidad de la Nación, lo que ha movilizado la consolidación de conglomerados poblacionales homogéneos culturalmente en zonas específicas del territorio, promoviendo la regionalización, y con ello, una diversidad cultural y étnica identificable espacialmente a nivel nacional, pero problemática desde su organización formal, toda vez que es un argumento que defiende la adopción del federalismo.

La caracterización demográfica de Colombia, mirada desde la distribución poblacional a nivel territorial, contrasta fuertemente con los esquemas de ubicación y distribución demográfica de los países latinoamericanos, centrados e identificados cada uno de ellos con una o máximo dos urbes representativas. En Colombia es diferente toda vez que la Nación está cifrada en la expansión distributiva de población en centros urbanos de proporción, los cuales trabajan en renovados esfuerzos de transformación urbana que resignifican constantemente el concepto de ciudad.

Desde este fenómeno, la Planeación Urbana adquiere una significación específica a partir de la población regionalmente caracterizada, lo cual se vincula con los procesos históricos de su organización y desarrollo. Ejemplo de ello es la homogeneidad de las ciudades de la zona central andina, marcadas todas ellas por la cultura de la colonización antioqueña y la producción cafetera, aspecto que cubre los departamentos de Antioquia, Quindío, Caldas, Risaralda, parte del Valle del Cauca y de Tolima.

Las ciudades de la Región Caribe están caracterizadas por los rezagos de la esclavitud colonial que dejó la herencia de una cultura africana altamente marcada en la población, propietarias de gran parte del legado de la historia nacional, y actualmente relevantes como zonas portuarias para el comercio promovido desde el interior. Frente a esto Viviescas afirma:

> (…) la dificultad de centralización de raigambre bien podría ser más significativa, pues no es arriesgado avanzar que la mayoría de los centros urbanos a que se hace alusión tiene su propia identidad dependiente en grado sumo de la región geográfica-cultural que controlan. Incluso, un estudio antropológico en este terreno bien podría mostrar que el sentido de arraigo que pudieran mostrar aquellas ciudades se vive más con respecto a las regiones que con relación a las mismas urbes: Los habitantes colombianos son: costeños, paisas, llaneros, santandereanos, etc., antes que barranquilleros, medellinenses o cucuteños (1989: p. 19).

Esta configuración de los centros urbanos tiene un origen lento y lejano en la historia, pues si bien se comienza con una etapa de concentración poblacional en pequeños centros en la época de la conquista y la colonia, el modelo de dominación español mantuvo la convergencia de la población indígena con la visitante del viejo continente, originando un modelo de trabajo a raíz de la dominación de los pueblos indígenas que se mantuvo por varios años, y que perpetuó en aquella etapa de la historia la permanencia de la población en el sector rural.

> En gran parte por eso la estructura espacial que presentaba nuestro país después de la "Independencia", en la segunda mitad del siglo XIX, se reducía a una extensa y muy variada geografía rural salpicada por una gran cantidad de provincias y aldeas que solo la importancia histórica de la gesta libertadora y el papel que jugaron en ella han hecho que perduren como instancias urbanas (Viviescas, 1989: p. 58).

Posterior al grito de independencia, la monoeconomía colombiana centrada en la producción del café, se mezclaba con la aparición de algunos conflictos civiles, factores que impulsaron la permanencia de la población en el campo y el mantenimiento estancado de los centros urbanos. Parte de la motivación que originó esos conflictos civiles tuvo como causa la ya mencionada definición de modalidad de estructura de Estado, donde el centralismo mayormente articulado con la modalidad de Estado Unitario, era confrontado con la pretensión de adoptar un modelo federalista.

Superados los enfrentamientos civiles, y junto con el surgimiento de algunas nuevas dimensiones en el aprovechamiento del territorio y sus recursos a finales del siglo XIX - como la posibilidad de construir el canal de Panamá - se unían al ambiente de dar equilibrio a la economía del país, con la cada vez más acentuada implantación del modelo capitalista, una era de crecimiento de los centros urbanos y consecuente configuración de las ciudades. Destaca Viviescas que de 1905 a 1938 las cuatro principales ciudades del país triplicaron su población: Bogotá mostraba a principios de la década de los 40 más de 330.000 habitantes, en tanto que Medellín y Barranquilla pasaban ya de 150.000, e incluso Cali había sobrepasado los 100.000 (Viviescas, 1989: p. 59).

Desde la realidad descrita, la planeación urbana de Colombia radica en la palpable carencia de una conciencia urbana que caracteriza el devenir nacional. Afirma Viviescas que al lado de la urbanización lo que ha persistido es la concepción pueblerina, cuando no rural, de las formas de ocupación de un espacio y del rediseño de las alternativas de organización social nuevas y urbanas que, obligado por su desarrollo económico, el país ha tenido que fundarse y consolidar, a punto ya de finalizar el siglo XX (Viviescas, 1989: p. 21).

Como se hace notar, la configuración poblacional marca la aparición y desarrollo de la ciudad a partir de la vivencia y el arraigo rural de las poblaciones migrantes a los nuevos conglomerados urbanos, haciendo de varias ciudades productos de fusiones rurales provenientes de regiones homogéneas que sin buscar una identidad urbana mantienen un imponente peso cultural del ancestro rural.

Este fenómeno se traduce por ejemplo en la configuración de la ciudad a partir de la colonización de los pobladores rurales de la región en la cual se ubica ese conglomerado urbano, manifestación que se traduce hoy en día en celebraciones y fiestas, como por ejemplo el desfile de las colonias del Carnaval de Negros y Blancos de San Juan de Pasto; Arrieros, Mulas y Fondas en la Feria de las Flores de Medellín; el desfile de las colonias en Supia, Caldas, o en la Feria de Cali, e incluso en la caracterización de la gente por sus apellidos, lo cual permite identificar en la ciudad el pueblo de procedencia del ancestro colonizador, fenómeno común en zonas del interior del Colombia:

> Boyacá es una región de numerosos pueblos, aldeas y veredas, algunos de los cuales son concentraciones semi urbanas alrededor de la iglesia, la casa del cura, la alcaldía, el juzgado y la escuela. Son aquellos pueblos viejos, de sencillas casas y calles solitarias. Y en misma forma, las ciudades en progreso constante alrededor de la industria, el comercio y la política (Ocampo López, 2011: p. 10 – 11).

Las guerras civiles que cubrieron los años hasta los albores del siglo XX no permitieron concentrar los esfuerzos en la constitución de nuestra nacionalidad, y en lugar de una concentración de población, lo que se produjo fue el mantenimiento de su dispersión; a lo que hay que agregar los efectos de la aniquilación de gran parte de los habitantes campesinos.

A esto, que tuvo su razón de ser en la vehemencia con la clase dominante de nuestra formación social, defendieron a sangre y fuego sus intereses económicos, ideológicos y políticos –manteniendo en términos de "cultura" una posición de tipo regionalista y provincial- hay que adicionar el hecho definitivo de que Colombia encuentra su lugar en la economía mundial, desde su posición de dependencia, solo a finales del siglo XIX con la producción y explotación del café. Es decir, el siglo XX a más de destruidos y dispersos encuentra a Colombia apenas empezando a estructurar nuestra economía (Viviescas, 1989: p. 58).

Para 1950, el fenómeno de la violencia encontraría el punto de inicio de una guerra interna que no ha tenido fin en el nuevo siglo. Afirma Viviescas que la conciencia de la incapacidad de la estructura urbana del país para contener la afluencia de migrantes que el desarrollo descrito había precipitado, era clara para los sectores dominantes (Viviescas, 1989: p. 59). Con ello la aparición de medidas represivas como el estado de sitio, el toque de queda y la violencia fueron las formas tangibles que relacionarían la experiencia poblacional con la construcción de las ciudades en Colombia.

Lina María Sánchez Steiner relata que desde la esfera económica el período de 1950 a 1980 corrobora los esfuerzos por la industrialización del país y la inserción de su economía a escala global, manteniendo la movilización de la población a nivel interno, la cual hasta comienzos de la década de 1950 no se desprendió del campo, pues lo urbano era un referente transitorio, contrario a lo rural como lugar de arraigo.

> Diversos autores coinciden en afirmar que la acelerada acumulación urbana que se produjo en Colombia a mediados del siglo XX tuvo que ver parcialmente con un rápido crecimiento demográfico producto de las altas tasas de fecundidad y el descenso de las tasas de mortalidad en las zonas urbanas, pero principalmente con una fuerte movilidad poblacional traducida en las migraciones internas del campo a la ciudad. Los cambios económicos, sociales y políticos desarrollados en el país desde finales del siglo XIX, relacionados con la economía cafetera, la modernización de la agricultura, del transporte y de la infraestructura de servicios, la naciente industrialización, los conflictos por tierras en el campo, la polarización política, entre otros, tuvieron que ver con los fenómenos migratorios (Sánchez Stainer, 2008: p. 61).

A estos factores Sánchez Steiner agrega el periodo de la violencia, originalmente causado por los conflictos de tierras entre colonos, y después ahondado por el partidismo político. De esa situación de violencia política se generó la circunstancia para que políticos, mayordomos y latifundistas lograran el despojo de fincas y predios.

Pero más allá de la violencia política, Ramiro Cardona (1978, citado en Sánchez Stainer, 2008: p. 62) atribuye las diferencias rurales en la calidad de vida como factor de movilización poblacional. Entre las variables del conflicto de violencia bipartidista y la atracción de las

condiciones socioeconómicas de la ciudad para la población rural, se encierra el debate que busca avalar cuál de los dos factores determinó la urbanización de las ciudades colombianas.[20]

Fruto de estos antecedentes es la consideración de la ciudad como "derivado" (Gniset y Mosquera, 2008) de la violencia y producto de una urbanización forzada y rápida. La colonización popular agraria sería el detonante de la colonización popular urbana en la que se dieron las apropiaciones sobre los ejidos, colonización que se caracterizó por la invasión como un estado avanzado de la aculturación urbana, como proceso de inserción y no de desarrollo, y generador de la *marginalidad urbana* (Cardona, 1978, citado en Sánchez Stainer, 2008: p. 62).

Así, desde mediados de siglo XX,el proceso de crecimiento poblacional de los centros urbanos no tendría merma en la historia nacional, pues el apogeo de la industrialización y las nuevas dinámicas económicas atraían masas de población del campo a la ciudad, lo que junto con la generalización de la violencia y el surgimiento de los grupos guerrilleros, marcaría la segunda mitad del siglo XX, sumado a un crecimiento poblacional que sería controlable solo en las décadas finales del mismo; se desarrolla a continuación este último punto.

El crecimiento demográfico y su localización urbana es el antecedente social determinante de la planeación urbana en Colombia. En el censo de 1789, la población se asienta mayormente en las provincias de Santa Fe (119.779 habitantes), Antioquia (48.604), Cartagena (119.647), Santa Marta (83.908), Tunja (270.813), Popayán (70.463) y minoritariamente en Neiva (13.000), Chocó (15.286), Llanos (21.931) (Morcillo Dosman, 2007: p. 28), revelando que la población se concentra en el norte, en el oriente y en el sureste del país desequilibradamente, y se va a mantener siglos después, con sus repercusiones de desarrollo económico, social, servicios públicos y obras urbanísticas en general.

[20] Ambas posturas pueden encontrarse en Marco Palacios (1995). Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994. Bogotá: Editorial Norma; Ramiro Cardona (1973). Los asentamientos espontáneos de vivienda. Aspectos sociales de los programas de mejoramiento. En: Cardona, Ramiro (ed.) Las migraciones internas. Bogotá: División de Estudios de Población, Asociación Colombiana de Facultades de Medicina, y (1978). Destino la metrópoli. Un modelo general de las migraciones internas en América Latina. Bogotá: Corporación Centro Regional de Población; William McGreevey (1968). Causas de la migración interna en Colombia. En: Empleo y desempleo en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes, CEDE; Segundo Bernal (1973). Algunos aspectos sociológicos de la migración en Colombia. En: Cardona, Ramiro (ed.) Las migraciones internas. Bogotá: División de Estudios de Población, Asociación Colombiana de Facultades de Medicina.; y Miguel Fornaguera y Ernesto Guhl (1969). Colombia. Ordenación del territorio en base del epicentrismo regional. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Para finales del siglo XVIII el proceso de urbanización aún no había aparecido en el país, siguiendo básicamente rural (Morcillo Dosman, 2007: p. 28). Es por ello que el balance del incremento poblacional es lento y medianamente sostenido a lo largo del siglo XIX, en donde no se presentan grandes variaciones, y la distribución en poblados sin jerarquía evidenciable se mantiene:

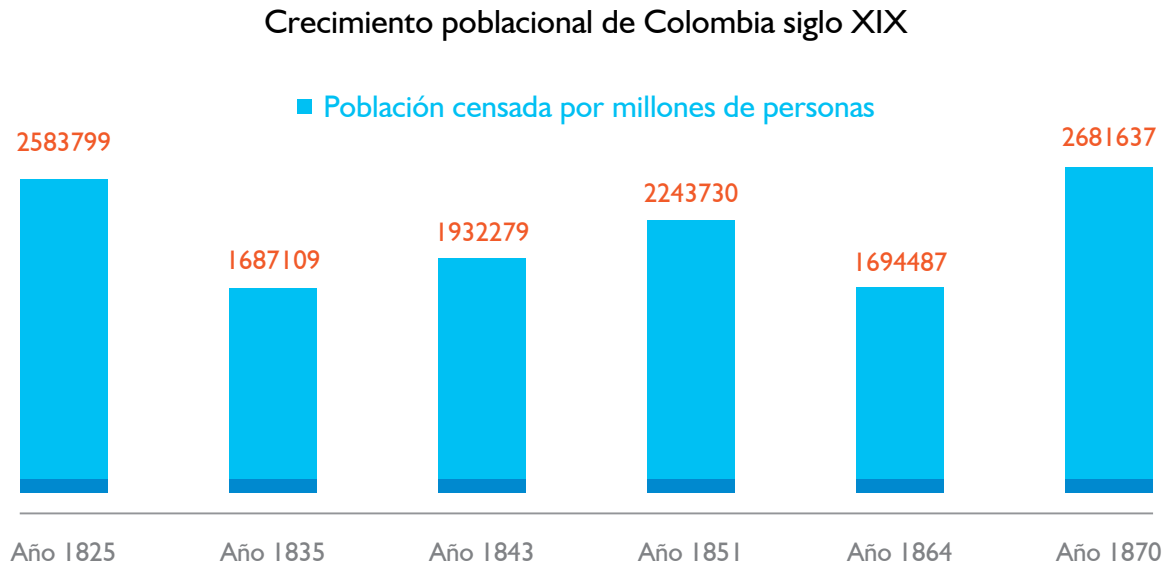


Figura 1. Crecimiento de la población en Colombia durante el Siglo XIX. Fuente: elaborada por el autor a partir de Murad Rivera, Rocío. Estudios sobre la distribución espacial de la población en Colombia. En: Series Población y Desarrollo. Proyecto regional de población. Santiago de Chile: CEPAL. 2003, y Morcillo Dosman, Pedro Pablo. Derecho Urbanístico Colombiano. Bogotá: Temis. 2007.

Pero con los ya mencionados factores característicos el siglo XX, el incremento de la población es altamente notorio, aunado al proceso de redefinición de la ubicación poblacional, que pasa de la ruralidad a la urbanización, acarreando con ello el incremento de las cifras poblacioneles en los centros urbanos del país, la mayoría de ellos asociados al rol de capital de departamento, lo que incrementa la necesidad de suelo urbanizable, la infraestructura para la prestación de servicios públicos domiciliarios, para la movilidad, espacios públicos, demanda de vivienda y puestos de trabajo, todo un proceso de acrecentamiento y consolidacion de la ciudad, y con ello, de planear urbanamente esos territorios a partir de su propia relación de dependencia.

A diferencia de los datos ofrecidos por el estudio de la Cepal, Morcillo Dosman (2007, p: 45) describe como el siglo XX comenzó con una población que, según el censo oficial del 1905, llegaba a los 4.143.622 habitantes, cifra que en comparación con la del censo del 1861 -2.243.064 habitantes- muestra un crecimiento geométrico de 1,03% anual, que no sobrepasó la tasa anual promedio de 1,06 del siglo anterior, ni la cifra de 1898 de 4.262.000, superior por las muertes de la guerra de los Mil Días.

Para 1912 el censo señala un crecimiento constante e importante que se mantiene durante todo el siglo; pero que aumenta en el período intercensal de 1905 a 1912 y alcanza una tasa de 3,10%, una de las dos más altas del siglo. Sigue con dinamismo en los períodos posteriores; baja en 1938, paradójicamente cuando se celebran los cuartos centenarios de algunas ciudades capitales, pero vuelve a incrementarse en 1964, coincidente con los movimientos sociales urbanos, y vuelve a descender para situarse en un nivel que no pasa de 1,50%, aun cuando indica que las campañas de controles de crecimiento de la población y los resultados del desarrollo económico empiezan a producir efectos, la población de todas maneras continuaba en ascenso.

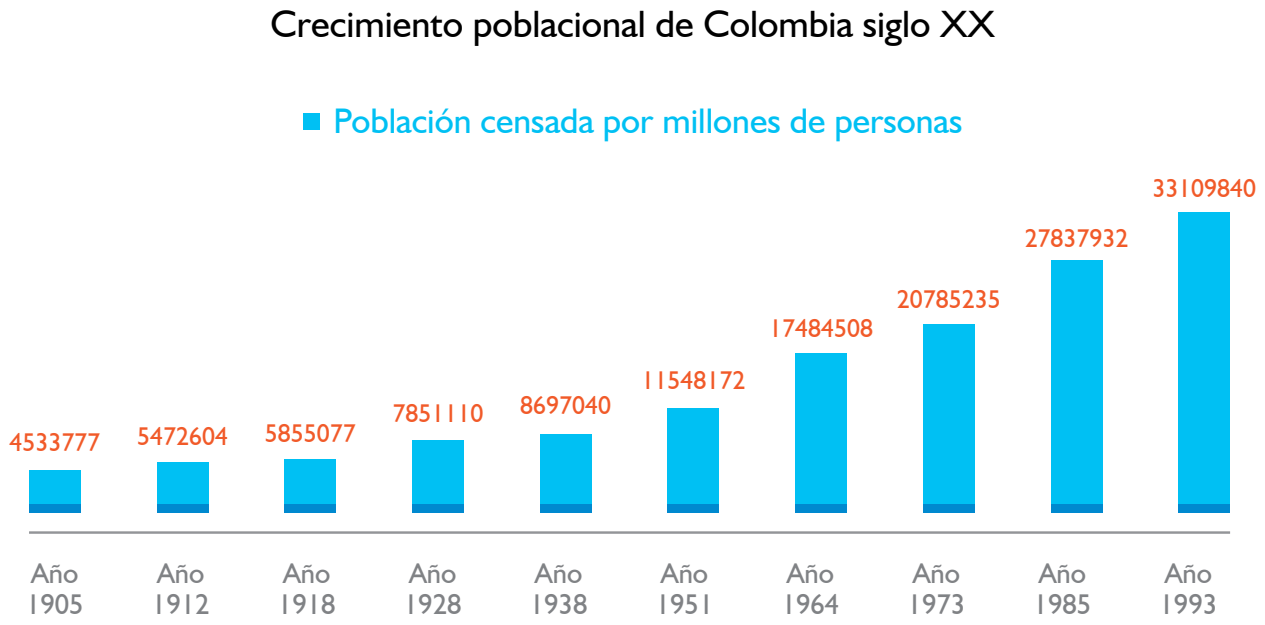


Figura 2. Crecimiento de la población en Colombia durante el Siglo XX. Fuente: elaborada por el autor a partir de Murad Rivera, Rocío. Estudios sobre la distribución espacial de la población en Colombia. En: Series Población y Desarrollo. Proyecto regional de población. Santiago de Chile: Cepal. 2003, y Morcillo Dosman, Pedro Pablo. Derecho Urbanístico Colombiano. Bogotá: Temis. 2007.

De esta manera la planeación urbana se consolida desde la necesidad de atender la gestión de las ciudades como apariciones reactivas de los procesos poblacionales determinados por dinámicas socioeconómicas violentas, y de búsqueda de nuevas posibilidades de vida en torno industrias promotoras de una nueva economía, sin salirse de la caracterización regional que la ruralidad instauró en la población del país.

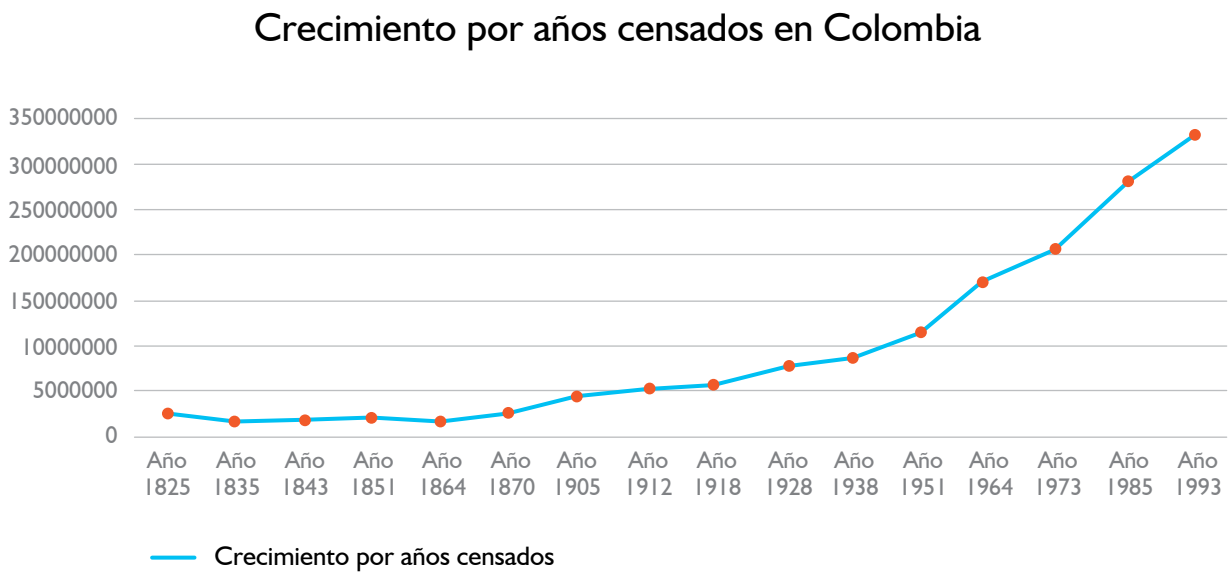
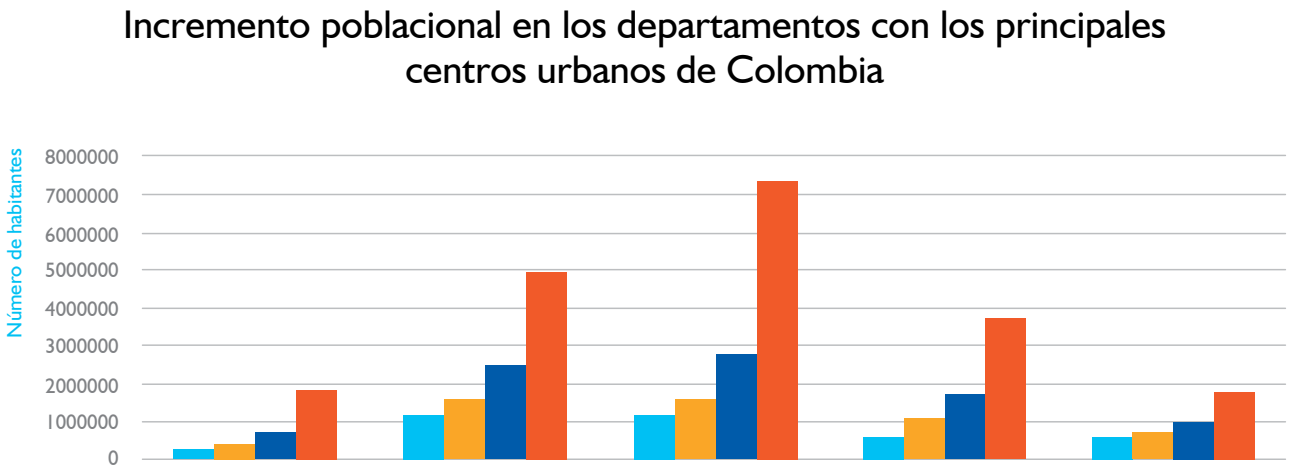


Figura 3. Crecimiento de la población en Colombia por año censado. Fuente: elaborada por el autor a partir de Murad Rivera, Rocío. Estudios sobre la distribución espacial de la población en Colombia. En: Series Población y Desarrollo. Proyecto regional de población. Santiago de Chile: Cepal. 2003, y Morcillo Dosman, Pedro Pablo. Derecho Urbanístico Colombiano. Bogotá: Temis. 2007.

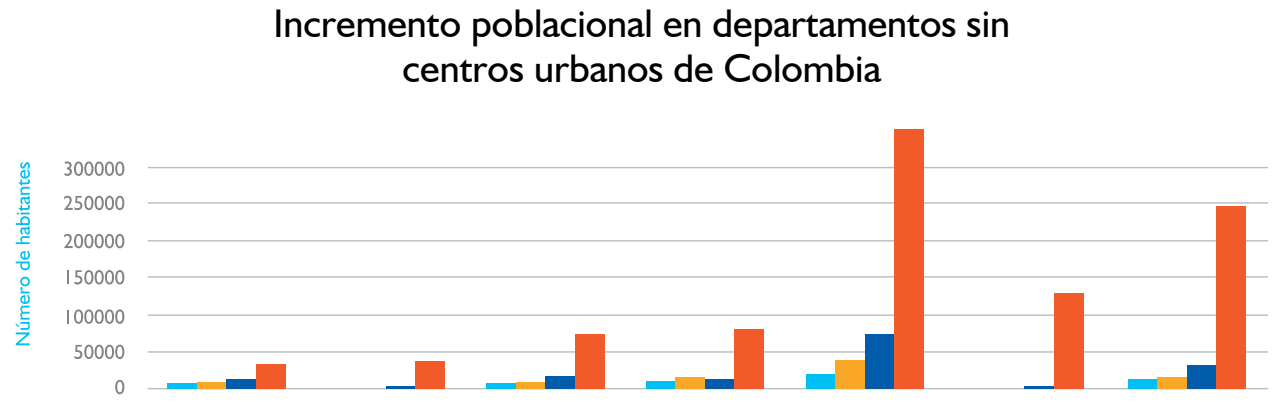
El antecedente poblacional resulta ser un destacado promotor de la adopción y consolidación de la descentralización administrativa en su modalidad territorial, lo que ha incentivado las nuevas singularidades y prácticas de la gestión y organización del territorio, y dentro de ello, de las ciudades históticamente consolidadas,, haciendo que la configuración urbana se restrinja a la zona andina, pacífica y caribe del país, dejando a la mitad del territorio comprendido en la región amazónica y de la orinoquía, desligada de las experiencias y satisfacción de necesidades urbanas.

Es por esto que ante el auge de la calidad y facilidad en el acceso a los servicios públicos en las ciudades andinas, la diversificación de posibilidades de puestos de trabajo, y mayor movilidad de capital, el fenómeno migratorio concentra y mantiene la llegada de población rural a los centros industriales y comerciales, produciendo incrementos significativos de la poblacion en las ciudades del interior.



	Atlántico	Antioquia	Cundinamarca	Valle del Cauca	Santander
1938	268409	1188587	1174607	613230	615710
1951	428429	1570197	1624044	1106927	747706
1964	717406	2477299	2819524	1733053	1001213
1993	1837468	4919619	7359581	3736090	1811741

Figura 4. Incremento poblacional en los departamentos con los principales centros urbanos de Colombia. Fuente: elaborada por el autor a partir de Murad Rivera, Rocío. Estudios sobre la distribución espacial de la población en Colombia. En: Series Población y Desarrollo. Proyecto regional de población. Santiago de Chile: Cepal. 2003, y Morcillo Dosman, Pedro Pablo. Derecho Urbanístico Colombiano. Bogotá: Temis. 2007.



	Vaupés	Guainía	Amazonas	Vichada	Putumayo	Guaviare	Arauca
1938	7767		6414	9094	15688		11156
1951	9169		7619	12330	28105		13221
1964	10453	3602	12962	10130	56284	2950	24148
1993	24671	28478	56399	62073	264291	97602	185882

Figura 5. Incremento poblacional en departamentos sin centros urbanos de Colombia. Fuente: elaborada por el autor a partir de Murad Rivera, Rocío. Estudios sobre la distribución espacial de la población en Colombia. En: Series Población y Desarrollo. Proyecto regional de población. Santiago de Chile: Cepal. 2003, y Morcillo Dosman, Pedro Pablo. Derecho Urbanístico Colombiano. Bogotá: Temis. 2007.

Resulta de manera manifiesta que la posibilidad de una política pública de planeación urbana se asocia en primer lugar a la figura de la ciudad, y ello altamente determinado por la concentración demográfica como factor determinante del proceso de configuración socioespacial, lo que deja ver que dicha política figura más como medida reactiva que preventiva, haciendo que los escenarios urbanos en el país sigan teniendo clasificaciones antagónicas que abren sendas en materia de inversión y desarrollo.

Es desde lo teórico una manifestación de la problemática ideológica urbana, como lo recalcaba Castells, una coyuntura vivida por la sociedad dependiente de la que se derivan esfuerzos por estudios demográficos, por la prestación de servicios a la masa poblacional, y, ni siquiera la pérdida de centralidades, sino los prolongados esfuerzos por la consolidación de las mismas.

Los antecedentes sociales de la planeación urbana en Colombia también encajan en las formas espaciales caracterizadas por la desigualdad social a raíz del modelo de producción, a partir del cual se visualiza en apariencia una mejor calidad de vida en los centros urbanos, lo que se convierte en polo de atracción de las migraciones rurales. Estas últimas resultan en parte gracias a la descomposición de la estructura productiva rural y artesanal, y se disponen a la dicotomía del cumplimiento de intereses económicos de dependencia en la ciudad, o a la huida de intereses partidistas violentos que amenazan el campo, generando crecientes procesos de desplazamiento.

En una aproximación al fenómeno del desplazamiento en la última década que ha impactado la configuración socio espacial de las ciudades, el Departamento Nacional de Planeación de Colombia – DPN – que toma como base la información de la Red de Solidaridad Social, reportó que entre 1995 y 2005 se desplazaron en el país 1.166.284 personas, destacando que en los últimos dos años de ese periodo se presentaron disminuciones en las cifras de desplazamiento, alcanzando 219.315 casos en el 2003, y 145.995 en 2004 (Ibañez y Moya, 2007: p. 10).

El Internal Displacement Monitoring Centre, dependiente del Consejo Noruego de Desplazados, reportó en el primer semestre del 2008 los niveles más altos de movilización entre 1593 a 3890 personas en el sur occidente de Arauca, el sur de Nariño, el sur de Córdoba y el occidente de Valle del Cauca; lo que sumó a los datos ofrecidos por la Agencia de la ONU para los refugiados que en el 2010 informó de un total de desplazados internos en equivalente a 3, 5 millones de personas (Pillay, 2010).

Por su parte, el Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la República de Colombia (2012) aseguró que entre los meses de enero a octubre de 2010 se presentaron por fecha de salida 108.472 casos de desplazamiento, y por fecha de declaración de esa condición 183.880; para el 2011 por fecha de salida fueron 106.141 las personas, y 286.758 los casos declarados. La violencia del conflicto armado en Colombia

lo convierte en el segundo país con mayor desplazamiento del mundo, siendo la población afrocolombiana parte de los principalmente afectados junto a los pueblos indígenas y las poblaciones campesinas.

Pero incluso en medio del conflicto los centros urbanos en Colombia no se ubican ni tienen perspectiva de estar ubicados en el oriente del país, debido a que el contraste entre la zona occidental y la zona oriental es radical. La zona oriental es un área escasamente poblada si se tiene presente que acapara el 42% del territorio nacional y allí se ubica sólo el 2% de la población, contra un 58% del occidente que reúne el 98% de la población. A partir de los censos expuestos, la distribución poblacional da muestra de un proceso convulsionado y no planeado a nivel nacional que repercute en las ciudades (Murad Rivera, 2003: p. 12).

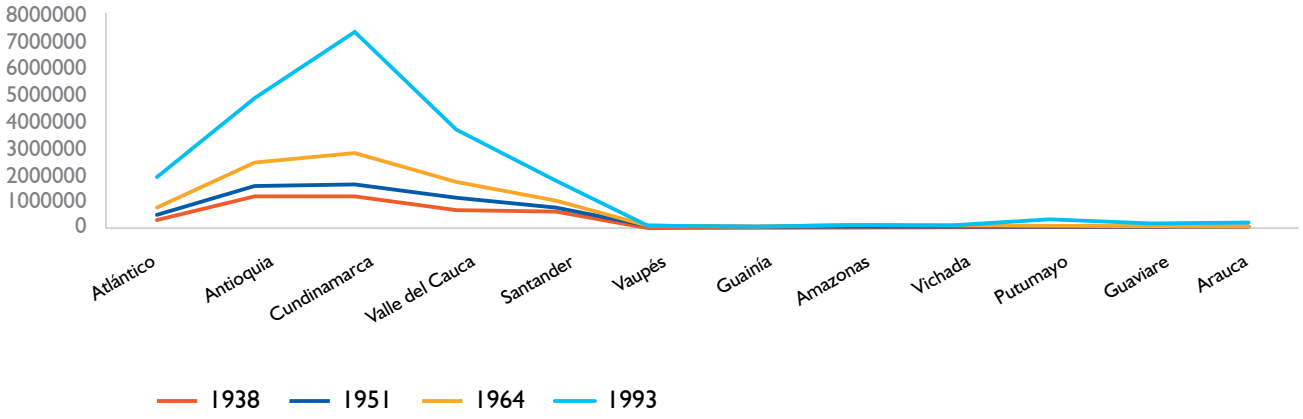


Figura 6. Fuente: elaborada por el autor a partir de Murad Rivera, Rocío. Estudios sobre la distribución espacial de la población en Colombia. En: Series Población y Desarrollo. Proyecto regional de población. Santiago de Chile: Cepal. 2003, y Morcillo Dosman, Pedro Pablo. Derecho Urbanístico Colombiano. Bogotá: Temis. 2007.

Así, la ciudad se convierte en escenario moderno y contemporáneo que mantiene el desarrollo económico, político y social del país junto con los rezagos más gravosos de los procesos de violencia y desplazamiento forzado interno, manteniendo una acentuada diferencia regional que fuera de promover regionalismos y diferencias socioculturales, suscita altas desigualdades en modelos y formas de vida adoptadas en ciudades que han encaminado sus esfuerzos a la construcción de una vida urbana civilizada.

Conforme al censo del 2005, la población colombiana se encuentra ubicada fundamentalmente en el suelo urbano, donde un total de 31.504.022 habitantes registraron situarse en cabeceras municipales, contra 9.964.362 ubicados en zonas rurales del Municipio, totalizando una población de 41.468.384 habitantes, con proyección de crecimiento al año 2010 en 45.508.205 habitantes.

Esta realidad poblacional presenta la culminación de un proceso altamente reconocido presente en la población rural durante las décadas previas a los años 50, consistente en la conformación de familias altamente numerosas. Con la nueva forma de vida urbana y los costos que ella implica, decrece significativamente el número de integrantes por núcleo familiar, lo que no disminuye el alto nivel de crecimiento poblacional de las ciudades, toda vez que son muchas familias pero de pocos integrantes.

Finalmente vale destacar como el seguimiento al crecimiento demográfico comienza a encontrar en el escenario urbano su principal preocupación, en la medida que concentrada allí la mayor parte de ella, las demandas en todos los escenarios de vida se incrementan para la administración nacional que coexiste con el conglomerado en la ciudad o cabecera municipal.

2.2 Antecedentes Económicos

Los antecedentes económicos tocan en gran medida las diferenciaciones del sector rural con la población asentada en las zonas urbanas. La concentración de la propiedad y la constante fragmentación de los predios generan para el sector campesino una dinámica muy diversa del movimiento económico que se concentra en los centros urbanos, los cuales desplazan la productividad de alimentos y del sector agrario.

Articulada a la repartición dispersa de la población durante los siglos XVII, XVIII y XIX, los focos de la economía se ubicaban en las zonas que hoy en día acaparan la mayor cantidad poblacional del país, donde Antioquia abarcaba la producción mineral de oro y plata, la sabana cundiboyacense la producción agrícola y artesanal, junto con la región del sur en los departamentos de Cauca y Nariño.

La Cepal destaca como un antecedente importante la disposición local de bases económicas propias, diversificadas y complementarias. Con ello señala que la actividad económica estuvo dispersa en varias regiones, donde desde la época de la colonia la economía tuvo cuatro ejes regionales: la costa Caribe encabezada por las ciudades de Cartagena y de Santa Marta, que permitía el intercambio de bienes y esclavos; la región Andina, que como se mencionó, ubicó explotación minera en Antioquia, actividad que luego tuvo lugar en varias zonas del pacífico, y una actividad agrícola en la cordillera central y el nudo de los pastos.

De acuerdo con Goëset, inicialmente la industrialización se concentró en Medellín, Bogotá y Barranquilla; Cali llegó después con la industria de la caña; además, destacan Caquetá y Meta con importantes procesos de crecimiento económico y otros departamentos de la costa Atlántica con puertos, ganadería, agricultura o minería (Santa Marta, Cartagena, Sucre, Córdoba) (Murad Rivera, 2003: p. 25). Actualmente Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla generan la mitad del PIB.

En las últimas dos décadas, la población incrementó su distribución en las áreas urbanas, con una consolidación de las áreas metropolitanas, cuyo crecimiento es superior al de la ciudad. A nivel regional, Bogotá y Cali son favorecidas por las numerosas ciudades cercanas que representan un importante mercado regional y cuyas actividades agrícolas e industriales son complementarias y no competitivas.

Medellín y su área metropolitana, al igual que Barranquilla, se ven afectadas por la pobreza o inexistencia de una red urbana próxima que signifique mercado local; adicionalmente, Barranquilla debe enfrentar la competencia de Santa Marta y Cartagena en la actividad portuaria y el desarrollo petroquímico, sin contar con el desarrollo turístico de estas dos ciudades (Murad Rivera, 2003: p. 26).

Estos movimientos económicos han hecho que en latinoamerica el proceso de urbanización en Colombia se ha visto como parte del proceso de desarrollo y de modernización. Superado el periodo de la producción rural por medio de la distribución demográfica de la población en el campo, se pasa a una era de industrialización y concentración poblacional en conglomerados que generan la evolución de los centros urbanos en el país.

La industrialización incentiva un proceso de marginalización con la movilización de poblaciones migrantes del campo a la ciudad, lo que se referencia como una dinámica de dependencia de la población a los medios de producción, la cual sufriría en América Latina fuertes críticas en los años 70. Dichas críticas se originaron debido a que la dependencia se consolidaba en el ejercicio de multinacionales que gobernaron la concentración poblacional y de capitales en la ciudad, generando a su vez un desequilibrio entre la industrialización y el proceso urbanizador, crítica que sería calificada por Viviescas (1989) como la aparición de la ciudad capitalista.

La ciudad capitalista marca el desenvolvimiento de la ciudad colombiana a partir de la mitad del siglo XX, es la represión que se ha ejercido sobre la aparición de un pensamiento político y cultural moderno (que interpretara, criticara y reformulara los planteamientos estructurales del desarrollo de la ciudad) haciendo que la urbe colombiana se haya tenido que debatir en un crecimiento que en *términos económicos* solo contempla el rendimiento de la utilización del suelo urbano, y en *términos ideológicos*, a falta de un desarrollo reflexivo y cultural ciudadano, solo tiene como referencia el pasado aldeano que también el ámbito institucional se esfuerza por mantener (Viviescas, 1989: p. 22).

Adicionalmente, Viviescas destaca como se articulan por un lado un desarrollo económico con un sustento ideológico tradicional, limitativo y castrador, para desnaturalizar la consolidación de la ciudad en por lo menos dos sentidos. El primero de ellos sobre la ideología que el progreso se limita a la erección de edificaciones con referencias formales extrañas, con materiales y técnicas constructivas desconocidos, con lo cual la ciudad se convierte en un espectáculo, un escenario de relumbrón en el cual las luces de neón que titilan desde el

estrado solo permiten una mirada desde fuera, desde otra parte: se extrae así al ciudadano de la vivencia de su espacio.

El segundo sentido radica en la desnaturalización de la ciudad desde su construcción y manejo, el control del nuevo ámbito que se llama ciudad, al no transformar las referencias ideológicas y culturales (pues se mantienen y reditan las ancestrales) deja intacto el marco de acción directa con las formas organizativas políticas (Viviescas, 1989: p. 25).

La ciudad en Colombia pasa a un espectro peyorativo como forma de vida, en la medida que no ha sido pensada en el proceso histórico nacional, quedando relegada a un espacio residual donde se proponen nuevas formas de vida a partir de la producción de capitales, haciendo que "la ciudad –como lugar de vida y superación intelectual y material- no sea un derecho del ciudadano" (Viviescas, 1989: p. 27).

Como país de ciudades Colombia ha venido concentrado la posibilidad de subsistencia de poblaciones regionalmente identificadas con los centros urbanos potenciados desde los fenómenos migratorios e industriales, lo que refleja la ausencia de una planeación proyectiva y atenta al suministro de satisfacción de necesidades a una cantidad de población que nunca ha sido estimada en la concentración de los centros urbanos. Por ello afirma Viviescas que Colombia es:

> (…) un país de ciudades donde la ciudad es ignorada por la política, explotada por la economía en el sentido estrecho y limitante de su rendimiento utilitario y negada y estigmatizada por la ideología. Ese es el marco también en el cual los ciudadanos, esto es, sus constructores y habitantes no tienen la oportunidad de percibirla, de sentirla y obviamente de contemplarla, de recrearla (Viviescas, 1989: p. 30).

Estas problemáticas son también identificadas años más tarde por el exalcalde de Bogotá, Enrique Peñalosa, quien afirma que "para definir un modelo de la ciudad necesitamos aclarar cómo queremos vivir. Porque una ciudad es simplemente un medio para una manera de vivir. No es posible diseñar un sistema de transporte sin saber qué tipo de ciudad quiero; pero para saber qué ciudad quiero necesito saber cómo quiero vivir" (2005: p. 9) lo cual remonta a lo afirmado por Viviescas cuando en Colombia hemos visto a las ciudades como medios de vida desde lo económico, pero sin conciencia ciudadana ni política.

En ese panorama Peñalosa propone tres desafíos urbanos particularmente críticos para la estructuración de la ciudad deseada en Colombia: la tierra, el espacio público peatonal, y el transporte. Aclara que el sistema especulativo de la propiedad se convierte en un inmenso obstáculo para la solución de vivienda de los ciudadanos de menores ingresos, especialmente si se trata de vivienda digna, con calidad urbanística, amplios parques y espacios peatonales. Sobre esto enfatiza que cada vez que se dinamiza la demanda de vivienda popular, ya sea porque mejoran las condiciones de empleo o ingresos, o porque se canalizan recursos

cuantiosos o esquemas de subsidio a la demanda, se generan cambios en los precios de la tierra: "Es decir, cada vez que mejora la capacidad de comprar de los pobres, sube el precio de la tierra y se aleja la posibilidad de hacer vivienda popular de calidad al alcance de los más necesitados" (Peñalosa, 2005: p. 9 - 11).

Estos problemas de la ciudad en Colombia si cuentan con un diagnóstico que en la actualidad permiten identificar a los gestores urbanos los problemas más latentes que deben ser atendidos, como los ya mencionados por Peñalosa. Una de las figuras a las que puede atribuirse derivaciones problemáticas de la Planeación Urbana con alta incidencia económica en el país es a la zonificación.

A ella se atribuye su articulación con el apogeo del sistema capitalista invasor de la ciudad en Colombia. Esta figura permitió la configuración del espacio urbano desde un ejercicio inconsciente de la Planeación Urbana, en la medida que la misma segregó al individuo como objeto de la Planeación y acudió a la racionalización del uso del suelo matizada por la necesidad de utilidad del sistema capitalista rentable a partir de centros de industrialización y comercio. Con la zonificación la planeación urbana adquiere la naturaleza de medio de control.

Esta postura es claramente descrita por Viviescas, quien incluso afirma que "la sola presencia, real o ficticia, de zonas recreativas en la ciudad le quita violentamente el carácter lúdico, esto es, amable, disfrutable, al conjunto del espacio urbano. He ahí su tendencia represiva; he ahí el problema" (1989: p. 36).

El espacio encuentra en la ciudad la misma forma de racionalización y control que sufrió el tiempo como medida de valor en el sistema capitalista. Al espacio se comenzó a asignar una seria de roles sociales determinados por la capacidad de producción y sostenibilidad que pudiera representar en cada esquema urbano; derivando con ello la categorización y jerarquización de actividades humanas en lugares determinados por la zonificación, provocando deslindes y parcelaciones de la ciudad, y con ello, la figura de un plan para organizar y mantener el espacio territorial como plataforma de productividad.

> Fue así como en términos de la ideología de la planificación se formuló lo que apareció como el gran logro de la racionalización espacial del desarrollo capitalista: la ZONIFICACION, que "es la operación que se realiza sobre un plano urbano con el fin de asignar a cada función y a cada individuo su lugar adecuado. Tiene como base la necesaria discriminación de las diversas actividades humanas, que exigen cada una su espacio particular: locales de vivienda, centros industriales y comerciales, salas o terrenos destinados al esparcimiento (…)" (le Corbusier 1981: 45). Es decir, la materialización espacial del funcionalismo por medio de la cual se especializa por actividades todos y cada uno de los segmentos espaciales de la ciudad. Se trata de "purificar" (Jacobs, J.; 1973:29-30) la utilización del suelo urbano dentro de un contexto que en su conjunto propenda por un desarrollo de la sociedad acorde con el planteamiento capitalista: la ciudad –al

> menos sobre el plano- tiende a convertirse en un tablero en el cual los diversos colores identifican cada una de sus partes por su función: *Zona industrial, zona comercial, zona institucional, zona residencial, zona recreativa, zona de reserva*, etc. (Viviescas, 1989: p. 40).

Para los años 80, la teoría de la dependencia comienza a ser abandonada para dar paso a los temas propiamente urbanos y a la economía política del urbanismo, apareciendo obras tan relevantes como la ya citada "Cuestión Urbana" de Manuel Castells, lo que incentiva la creación de programas de investigación en urbanismo en toda América Latina.

Dicha investigación en la cual se inserta Colombia, se centra en estudios como la reventa del suelo, el Estado capitalista, la planeación, las políticas urbanas, la infraestructura, la urbanización ilegal, entre otras. De 1980 al año 2000, los temas urbanísticos se concentran en ejes referenciales soportados en la sociología y economía urbana de la globalización, puntualizando tres tópicos principales:

a. La globalización económica, apreciando temas como los cambios de relación entre el mercado y el Estado.
b. El mercado del trabajo y la reestructuración social de las ciudades, dando lugar a temas como la exclusión, la pobreza, y la polarización social.
c. La gobernanza urbana, donde se presenta el desarrollo sostenible, los gobiernos locales, la descentralización y la competitividad de la ciudad.

Desde el escenario descrito, Colombia se inserta en nuevos desafíos que diversas áreas científicas, y particularmente el Derecho, deben enfrentar de manera propicia y eficaz. Acudiendo a la enseñanza de Klaus Frey (2010), la gobernanza metropolitana se abre paso entre el abandono de la rigidez del modelo centralizado a un modelo descentralizado en el que hay nuevas escalas y relaciones intergubernamentales.

Allí es preciso observar y acompañar el cambio de las estructuras presentes en el proceso de gobernanza que se esfuerzan por responder tanto al proceso de globalización económica como a las condiciones territoriales de la localidad o región en la que se desempeñan. Esto conlleva al grado de inserción de las regiones en el proceso globalizador, donde en sus intenciones de penetrar y consolidarse en aquel parecen estar promoviendo una gobernanza más desterritorializada con instituciones que se debilitan.

Contrario a esto, las regiones que se mantienen alejadas de la inserción al proceso globalizador parecen tener instituciones más sólidas, formalizadas en una lógica integrada y funcional, en el que la regionalización como manifestación de la descentralización promueve ejercicios de participación ciudadana y un posible debilitamiento o lejanía de la intervención directa del Estado central, donde las decisiones se hacen más legitimas en cuanto más próximas se tomen al ciudadano.

Estos antecedentes plantean una realidad compleja para el país en la cual la ciudad se propone como objeto de intervención por medio de estrategias diversas que pueden converger en el diseño, formulación e implementación de políticas públicas. Es por ello que la formación y gestión de la ciudad es el principal antecedente sociopolítico y económico de la política pública urbana en Colombia. Frente a la ciudad, las políticas públicas requieren acoger las tendencias de las experiencias vividas y las que están en marcha.

Desde Richar Rogers (2000) en su obra "Ciudades para un pequeño planeta", se describe como resulta paradójico que el hábitat de la humanidad –nuestras ciudades- sea el mayor destructor del ecosistema y la mayor amenaza para la supervivencia del hombre, y que a pesar de que las necesidades urbanas y lo inevitable de su crecimiento continuado no disminuirán, vivir en ciudades no debe llevar per se a la autodestrucción de la civilización.

En ello debe asegurarse que la arquitectura y la planificación urbana pueden evolucionar para aportar herramientas imprescindibles encaminadas a salvaguardar nuestro futuro, creando ciudades que produzcan entornos sostenibles y civilizados (Rogers, 2000: p. 4) algo que las políticas públicas debidamente referenciadas en normas jurídicas deben afrontar en la experiencia colombiana.

Rogers devela que la ciudad está produciendo una peligrosa inestabilidad social articulada al inevitable declive medioambiental; la ciudad ha crecido y ha cambiado hasta convertirse en estructuras tan complejas y tan poco manejables que se hace difícil recordar que su existencia se justifica para satisfacer, ante todo, las necesidades humanas y sociales de las comunidades; de hecho, suelen fallar en este punto; ha acabado por ser entendida como un templo para el consumismo.

Es así que la ciudad enfrenta los desafíos de controlar la organización de su espacio territorial desde políticas de zonificación que permitan el control poblacional de manera que se incentive el consumo, la renta de los suelos urbanos y la comercialización de los predios que mantienen la diferenciación social, generando una afectación ambiental que no es estimada económicamente por parte de ninguno de los actores sociales corresponsables del ambiente urbano.

En el mismo sentido Peñalosa (2005: p.5) explica que en casi todo el mundo en desarrollo hemos venido copiando implícitamente el modelo de ciudad vigente en los países avanzados, en particular de los Estados Unidos, que evolucionó más en función de la movilidad de los automotores que de la felicidad de los niños, y en esa urgencia de adoptar modelos, nuestro atraso relativo puede ser una ventaja porque estaremos en capacidad de evitar los errores cometidos por otros y construir un modelo de ciudad más adecuado a nuestra realidad.

Por ello propone ¿Cómo hacer la ciudad y organizar la vida urbana? este es uno de los grandes debates ideológicos de nuestro tiempo, y por ello, no tiene respuestas correctas o

incorrectas (Peñalosa, 2005: p.5-6). No obstante, la política pública es una respuesta posible que puede ser propuesta y ejecutada por las ciudades de un país que pueden redefinirse desde su propia experiencia.

Dosman (2007, p: 48) señala que si la dispersión urbana de la población era característica de principios del siglo XX, al final de este era de concentración: el área metropolitana de Bogotá alcanzaba los seis millones; en las ocho principales áreas metropolitanas vivían cuatro colombianos de cada 10, y en las cuatro mayores, tres de cada 10. La alta concentración urbana plantea problemas de centralización fiscal, económica, política y social, que se debieron prever, diseñar e implementar por políticas de gobierno, de Estado, o públicas.

El fenómeno de la conurbación se hizo presente en las ciudades con mayor concentración de actividades económicas, y por lo tanto demográficas. A Bogotá se integraron Municipios de la Sabana con funciones socioeconómicas muy diversas como Sibaté, Soacha; Madrid, Mosquera, Funza, Cota, Chía, Cajicá, Zipaquirá, Facatativá y La Calera. En 1954, el problema trató de resolverse anexando los Municipios de Bosa, Fontibón, Suba y Usaquén para formar un solo Municipio, no un área metropolitana.

En el caso de Medellín su expansión urbana se prolongó a la zona que ha comprendido el Valle de Aburrá y el de San Nicolás. La expansión de Cali incorporó Municipios como Yumbo, Candelaria, Palmira, Puerto Tejada, Caloto, Jamundí y Santander de Quilichao. La extensión de Barranquilla incorporó Municipios como Soledad, Puerto Colombia, Malambo, Sabanalarga, Repelón, Campo de la Cruz y Calamar. El área metropolitana de Pereira abarcó Dos Quebradas y se extendió hasta Cartago, Anserma nuevo, Alcalá, Ulloa y Santa Rosa de Cabal. Cúcuta llegaba a ser no solamente metropolitana, sino regional binacional, porque ha incorporado Municipios de Venezuela, tales como San Antonio y San Cristóbal.

Adicional a la aparición y consolidación de áreas metropolitanas y regionales, se dieron las de polos industriales, ejes urbanos, de aplicación de la frontera de colonización o agrícola, y los de explotación de minerales. Los polos industriales fueron efectos de decisiones de localización industrial que buscaban cercanías de fuentes de energía barata, materias primas básicas y puertos marítimos; por ejemplo Duitama, Sogamoso y Nobsa, para producción y refinación de petróleo; Cartagena, para producción y exportación de refinados de crudo.

Los ejes urbanos se dieron en asentamientos antiguos en forma de corredores que sobrepasaron a veces límites departamentales; el mejor ejemplo es el Eje Cafetero, que incluyó las ciudades de Manizales, Pereira, Armenia y Cartago, así como poblaciones intermedias como Salamina, La Virginia y Chinchiná; el eje Cali hacia el norte de Buga, Tuluá y Zarzal, y hacia el sur de Puerto Tejada y Popayán; el eje Barranquilla, Cartagena y Santa Marta; y el eje multidireccional que tomó a Bogotá como punto de partida hacia los poblados de Boyacá, Fusagasugá, Melgar, Girardot, Villeta, La Mesa, Sasaima y Villavicencio, corredores con

variedad de usos turísticos, comerciales, industriales y residenciales, que transformaron notoriamente en entorno urbano y paisajístico.

Estos ejes urbanos fortalecen los vínculos regionales que han caracterizado la conformación de los conglomerados urbanos en Colombia, y con ello la identidad cultural y socioeconómica de los modelos de desarrollo que se implementan en la gestión de dichos territorios.

Las actividades de colonización se ejemplifican en la Amazonia y el Orinoco, Magdalena Medio, Urabá, y el más antiguo, el de la llamada zona bananera del área de Ciénaga en el bajo Magdalena, desplazamientos de destinación permanente que incrementaron la construcción de asentamientos humanos, algunos de los cuales progresivamente tomaron formas urbanas más elaboradas en términos de trazados y de servicios públicos.

Finalmente, la explotación minera del suelo generó zonas nuevas de poblamiento o mejoramiento de las antiguas, como los asentamientos de vivienda, industria y comercio en los departamentos de la Guajira, Córdoba, Huila y Santander. Esta actividad promueve en la actualidad un nuevo fenómeno de migración y surgimiento de poblados y caseríos en zonas de la región pacífica y central de Colombia.

2.3 Antecedentes Políticos

En la época de la conquista primaban en la península ibérica tres clases de tierras: las *realengas*, de propiedad del rey; las *abadengas* de los monasterios¸ y las *solariegas* de los señoríos, o señores feudales, siendo los campesinos libres de la obligación de trabajar para un amo preciso y no estaban bajo su protección.

Esa clasificación en Colombia no se presentó debido a la tradición de corte romano del Derecho que se imponía en España. A partir de este, las tierras, aguas, montes y pastos eran propiedad del monarca y los títulos de propiedad de los pobladores españoles o de los indígenas debían derivar de concesiones reales, esto es, de las primitivas capitulaciones y después de las ordenanzas reales.

En 1591 se profiere la cédula real por medio de la cual se exigió a todos los poseedores de tierras en los nuevos territorios, la exhibición del título en cuya virtud poseían, siendo el caso que si las tierras poseídas no contaban con justo título eran reincorporadas al Rey para ser repartidas de nuevo. Así toda la propiedad privada sobre la tierra devenía de manera inmediata o mediata, de una concesión del rey, lo que exaltaba la concentración de poder para la administración y gestión del territorio, de la población y los recursos.

Este factor de ejercicio del poder sufre una variación con el surgimiento de la encomienda o repartimiento. Esta figura permitía la adjudicación de una cantidad de indios a un español colono; la cual se realizaba de *facto*, dando un dominio directo y personal sobre el grupo de

indios encomendados para la explotación de su fuerza de trabajo de manera concordante con los intereses del beneficiario. En contraprestación, el español debía protegerlo, cuidarlo y evangelizarlo.

La encomienda era de carácter personal y no incluía el terreno en que estos vivían y labraban, ni ofrecía una base legal para que la tierra ocupada por los indios encomendados se convirtiera en propiedad del encomendero. Esto despertó la inconformidad de los encomenderos, haciendo que la figura se flexibilizara a favor de los colonos, al punto que en la colonia rigió las relaciones entre los indios y los españoles y sus sucesores criollos, bajo las visitas, inspecciones, multas y sanciones de los agentes reales y de numerosas leyes.

Este fenómeno condujo a la clasificación de las tierras para su gestión y uso, apareciendo así las tierras de resguardo, las de propiedad particular, las realengas y las municipales. Los encomenderos eran los poseedores de las tierras de propiedad particular, más no eran dueños de las mismas y debían pagar un impuesto. Pero esas tierras sufren la variación de posibilitar el pago del impuesto o composición establecida por la Ley del 20 de noviembre de 1578, por medio de la cual mediante un pago por el terreno el mero poseedor se convertía en propietario con títulos legales en regla. Con ello, tierras ocupadas o dominadas hasta entonces de *facto*, pasaban a ser de propiedad legal.

Otro importante antecedente en materia política lo representaron las provincias. Esta entidad reunía varios Municipios, se la consideraba una unidad de gobierno político, militar y de otras características administrativas, dependientes de lo jurídico y contencioso de la Real Audiencia, que para el caso de Colombia eran las de la Nueva Granada, Quito y Panamá.

Para 1770, las divisiones mayores de las provincias se denominaron jurisdicciones y corregimientos, y en ellas había por orden de importancia, ciudades, villas, pueblos de indios, pueblo de misiones, misiones, parroquias, sitio, hacienda, mineral, real de mina, asiento de minas, aduana, puerto, presidió, caserío, ranchería, anexo y valle.

Conforme a un censo de 1789 había 14 provincias, 22 gobiernos y ocho corregimientos. Las provincias eran Santa Fe, Antioquia, Mariquita, Cartagena, Santa Marta, Panamá, Tunja, Venezuela, Llanos, Neiva, Chocó, Popayán, Quito y Guayaquil, con un total de 1'349.089 habitantes. Se originaban de cabeceras precolombinas de asentamientos indígenas o de asentamientos de conquistadores y colonizadores españoles, que por aproximaciones geográficas y económicas formaban las provincias, las cuales con el tiempo devinieron en regiones. Las provincias existieron durante todo el período colonial y gran parte del republicano hasta la reforma constitucional de 1910; luego resucitaron con la de 1991 (Herrera, 2001) ajustadas a la nueva realidad territorial.

Las regiones integradas por provincias arrojan varios antecedentes que influyeron en la Planeación Urbana del país. En la legislación de indias que rigió hasta finales del siglo

XIX se identifican tres clases de poblaciones: ciudades *metropolitanas, ciudades diocesanas o sufragáneas, y villas y lugares,* todas ellas integradoras de las provincias de la época.

El cabildo de las metropolitanas se integraba por dos alcaldes ordinarios, de primero y de segundo voto (principal y suplente); doce regidores, o actuales concejales; dos fieles ejecutores, dos jurados de cada parroquia, un procurador general, un mayordomo, un escribano de concejo; dos escribanos públicos, uno de minas y registros; un pregonero mayor, un corredor de lonja y dos porteros.

Las diocesanas se integraban por dos alcaldes ordinarios, de primer y de segundo voto, ocho regidores y los demás oficiales perpetuos. Para las villas y lugares, un alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano de concejo público y un mayordomo (Morcillo Dosman, 2007: p. 20). Los cargos públicos mencionados son descritos por Morcillo Dosman de la siguiente manera:

> Los *alcaldes* ordinarios ejercían jurisdicción civil y criminal, pues fungían como verdaderos jueces, no como funcionarios administrativos, de elección secreta por los regidores. Se elegían cada año, el primero de enero, no eran reelegibles, sino en períodos alternos; se dejaba en libertad a los cabildos y capitulares (o miembros de estos) en la elección de ellos y se prohibía estrictamente a los oidores de las audiencias y demás funcionarios reales que intervinieran en tales elecciones. Los alcaldes, que podían votar en las sesiones de los cabildos, tenían jurisdicción ordinaria en primera instancia, y en las apelaciones contra sus sentencias eran falladas en salas de oidores o por corregidores y gobernadores, excepto las de menos cuantía, que eran de conocimiento de los cabildos. También llegaron a ejercer funciones de gobierno, especialmente en los casos de ausencia definitiva de gobernadores o en casos de policía de abastos.
>
> (…) el *alcalde mayor*, supeditado directamente a virreyes, presidentes, gobernadores y capitanes generales, según los casos; representó en la ciudad en que ejercía sus funciones de gobierno el poder inmediatamente superior y con frecuencia tuvo conflictos jurisdiccionales con el cabildo y con los alcaldes ordinarios.
>
> Los *regidores*, que representaban los miembros de los cabildos, originalmente lo eran por designación y cooptación, después por compra en pública subasta y a perpetuidad de su investidura, como ya hemos señalado. Tenía la obligación de residir en las ciudades donde desempeñaban su oficio, y se podía ausentar con licencia especial de presidentes y oidores. Sus atribuciones más importantes fueron las referentes a la policía de abastos de las ciudades, que los facultaban para poner precio a las cosas de comer y beber, según su costo y alguna ganancia moderada, y conocer las causas tocantes a la alhóndiga (Morcillo Dosman, 2007: p. 20 - 21).

Dosman menciona que la alhóndiga servía como una casa pública destinada a la compra, venta y almacenaje de trigo, cebada, harinas, maíz, granos y otras mercaderías, siendo el lugar por el cual debían transitar todos los productos que eran procedentes de las áreas rurales, los cuales eran objeto de fijación de precio y registro. De esa manera, todo producto que procedía del campo o era importado, debía pasar por la Alhóndiga, siendo el lugar propio de la actividad comercial regulado por medio de ordenanzas reales, evitando la especulación y acaparamiento.

> (…) Otras de las funciones era intervenir en las obras públicas de la ciudad, efectuar la visita de cárceles y desempeñar en ínterin la alcaldía por ausencia o muerte de los alcaldes ordinarios; asistir a las reseñas y revistas de los soldados y sus armas; intervenir en la fabricación y venta de pólvora, actividad que requería licencia, y administrar los hospitales instalados en sus ciudades, en casos necesarios.
>
> No deben confundirse los regidores con los *corregidores*, que eran funcionarios nombrados por la Corona, que tenían bajo su mando una o más ciudades, villas y lugares, que podían formar una provincia. Se asimilaban a gobernadores, y con frecuencia tuvieron conflictos con los cabildos y los alcaldes ordinarios. El corregidor era el jefe de la administración local.
>
> El *alférez* real era un cargo provisto por la Corona obtenido por compra. Tenía vos y voto en los cabildos; era preferido jerárquicamente a todos los regidores, dentro y fuera del cabildo; gozaba de un salario doble que el de aquellos; le correspondía sacar del pendón y estandarte real en las procesiones y desfiles.
>
> El *procurador* asistía los negocios de las ciudades, villas y lugares y los defendía en el Consejo Supremo de Sevilla, reales audiencias y tribunales para conseguir su derecho y justicia a las demás pretensiones que por bien tuvieran. La elección de procurador había de hacerse por votación de los regidores y no el cabildo abierto. Se prohibía a las ciudades que enviasen a sus regidores como procuradores a la Corte a costo de los bienes propios (Morcillo Dosman, 2007: p. 22 - 23).

Con la reforma que implementó el Rey Carlos III en 1766, los procuradores se convirtieron en los personeros del Municipio, encargados de defender los derechos de la ciudad ante el ayuntamiento. Otra figura destacada en velar por el cumplimiento y defensa de derechos de la ciudad, llegándose a asimilar a una fuerza veedora de policía, fue el fiel ejecutor.

> El *fiel ejecutor* tenía como función intervenir en todo lo referente a la policía de abastos de la ciudad; en unión de un regidor, ponerle precio a los bastimentos; asegurarse de que trajesen a la ciudad o villa para ser vendidos al por menor; señalar con estacas los sitios de la ciudad donde había de depositarse la basura procedente de las casas; vigilar la venta de las carnicerías por el rematante abastecedor de carne; cuidar, además, que no se sobrepasara el precio de tasa puesto por el concejo para los vendedores de pan y encargarse de que la venta de hortalizas y

> pescados se hiciera única y exclusivamente en la plaza pública. Para las ciudades donde existiesen alhóndigas, se ordenaba que se nombrase un fiel de esta, pero inhabilitado para intervenir en la venta y compra de mercaderías. Se les concedió a los fieles ejecutores facultades judiciales en los asuntos de su incumbencia (Morcillo Dosman, 2007: p. 22 - 23).

Finalmente, vale describir otros cargos de la organización política de la época, representados en el alguacil mayor, el escribano, el corredor de lonja, el alcalde de mesta y el mayordomo de propios y rentas.

> Al *alguacil mayor,* le correspondía la ejecución de los autos y mandamientos de los gobernadores, alcaldes ordinarios y demás funcionarios. Era nombrado por el gobernador, corregidor y alcalde mayor, y en el pueblo donde gobernaren alcaldes ordinarios podían éstos nombrarlos. Tenían asiento y voto en el cabildo. Existían alguaciles menores, nombrados por los mayores, y se ocupaban solamente en actos de justicia.
>
> El *escribano de cabildo* debía llevar con toda fidelidad el llamado Libro de Acuerdos. Estaba obligado a guardar el secreto de lo que en el cabildo se tratase, al punto que se les ordenaba a las reales audiencias que por ningún motivo le forzase a quebrantar el secreto.
>
> El *corredor de lonja* era propio e los ayuntamientos de Indias, pero no era obligatorio para sus partes que los contratos se hicieran con su intervención. La lonja, siguiendo la tradición de España, era un edificio público que servía de mercado, centro de contratación o bolsa de comercio.
>
> El *alcalde de mesta* era elegido por el cabildo de la ciudad y debía jurar usar bien sus oficios. La mesta, al igual que en la península, era la reunión de los dueños de ganados, que formaban un consejo que debía reunirse todos los años.
>
> El *mayordomo de propios y rentas*, elegido por el cabildo, tenía la obligación de afianzar; no debía aceptar ni pagar libramiento alguno que no llevase el "páguese" del corregidor. Había de rendir cuentas cada año, y cumplido este requisito, podía ser reelegido. Llevase la contaduría de propios, esto es, de la hacienda municipal, dar noticia de todo lo que se debiere a la ciudad, para que el procurador se encargara de hacerlo efectivo. Era el tesorero municipal (Morcillo Dosman, 2007: p. 23 - 24).

A partir de referencias históricas sobre la organización política sobresalen dos elementos importantes a mencionar para la determinación de la política pública de planeación a través del enfoque de ciclo. El primero radica en la identificación de los problemas públicos en materia urbana a cargo de las autoridades del Estado, y su incorporación en una agenda de gobierno. Esto ha sido una constante histórica a partir de la institucionalidad impuesta en los territorios, sea provincial, municipal o nacional, que a la vez influye en la materialización de acciones principalmente como acciones de Estado o de gobierno., realidad que no dista de la actual, almenos en términos jurídicos, si se tiene presente el alcance constitucional y legal que se confirió al urbanismo como función pública.

En segundo lugar, se despeja el escenario casi uniforme en el cual vienen siendo identificados y delimitados los problemas públicos a enfrentar en la organización y gestión de las ciudades.

La iniciativa u oferta principalmente institucional se enmarcó en un país inicialmente autárquico y rural, que pasa aceleradamente a la modernización, la necesidad de insertar la economía en el contexto internacional, y dotar de infraestructura a la Nación. La iniciativa de la política como su incorporación en la agenda pública, y correspondiente ejecución, fueron dinámicas propias de las máximas autoridades administrativas nacionales.

Por ejemplo, el gobierno de José Ignacio de Márquez enfrentó el levantamiento de los liberales Santanderistas que desencadeno la guerra de "Los Supremos". No obstante promovió Leyes que favorecieron la actividad de artesanos, elevo aranceles, promovió la política educativa y realizó en 1841 la primeras feria industrial nacional. Su sucesor, Pedro Alcántara Herrán, adoptó en 1843 una Constitución que mediaba el centralismo y federalismo; con Herrán se levantó el censo nacional y la construcción de vías.

Los dos gobiernos subsiguientes estarían a cargo del general Tomás Cipriano de Mosquera, presidente entre 1845-1847 y 1847-1849. De visión modernista y tecnológica llevó al país a incursionar en adelantos, estableciendo instituciones educativas de carácter científico; estabilizó la navegación por el río Magdalena y contrató la concesión de la construcción del ferrocarril de Panamá, reabrió el canal del dique, inició la construcción del capitolio nacional, fundó el colegio militar, implantó el sistema métrico decimal, encargó al coronel Agustín Codazzi el levantamiento de la carta geográfica del país, y abrió la escuela de ingeniería y minas.

En aquel escenario José Hilario López asume la presidencia promoviendo la libertad absoluta de esclavos y de prensa, la expulsión de los jesuitas, y la apertura económica. Esa política fue seguida por su sucesor José María Obando; el cual fue derrocado en golpe de Estado por José María Melo, quien asumió un gobierno en el cual se generó una guerra de 9 meses entre sus partidarios y los conservadores. Derrocado Melo, asume pretempore José de Obaldía, remplazado por el federalista Mariano Ospina Rodríguez, quien adoptó la Confederación Granadina, pero fue vencido por Cipriano de Mosquera en la guerra civil que cubrió 1860-1861. Mosquera asumió nuevo mandato entre 1861-1863, periodo en el cual promovió reformas administrativas, expulsó nuevamente a los jesuitas, dictó Leyes de inspección de cultos, separando a la iglesia del Estado.

En el panorama de finales del siglo XIX Julián Trujillo fue elegido presidente para el periodo 1878-1880; de corte liberal e independiente, fue el gobierno puente entre el radical Aquileo Parra y el gobierno de Rafael Núñez. Este último asumió la primera presidencia en 1880, donde ejecutó reformas económicas que desencadenaron la guerra con el conservatismo radical en su segundo periodo presidencial de 1884-1886. Pero en 1885 Núñez convocó al consejo nacional de delegatarios que redactarían la Constitución de 1886.

Con esa Carta Constitucional comenzaría el periodo de la "regeneración" que implicó progreso económico, social e industrial, y que duró hasta 1900. En 1903 Panamá se separa

de Colombia, acontecimiento que sería lamentado durante décadas posteriores por las secuelas comerciales y económicas que dejaría para el país. Posterior a la separación de Panamá vendrían los gobiernos de Rafael Reyes, Pedro Nel Ospina, José Vicente Concha, Marco Fidel Suárez y Miguel Abadía Méndez.

En el gobierno de Rafael Reyes se promueve la reforma constitucional de 1905 que da más autonomía a las regiones y amplía el número de departamentos; su gobierno también dejó evidencias de grandes obras de infraestructura, creación de empleo y modernización de la agricultura.

Pedro Nel Gómez instaló la primera estación de radio en 1924, inauguró el oleoducto de Barrancabermeja y Cartagena, adelantó ferrocarriles, escuelas y hospitales. Marco Fidel Suárez inauguró el telégrafo inalámbrico entre Bogotá, Medellín, Cali, Cúcuta y Barranquilla.

Los posteriores gobiernos de Enrique Olaya Herrera y Alfonso López Pumarejo registraron importantes contribuciones al desarrollo urbano del país. Fue sobre todo en el gobierno de Pumarejo que se dieron grandes cambios a nivel nacional; se positiviza la función social de la propiedad privada, se crea la confederación de trabajadores de Colombia- ETE, se construyó la ciudad universitaria, se triplican el número de escuelas públicas, se inaugura el edificio de la Biblioteca Nacional, y se consolidó la Federación Nacional de Comerciantes-Fenalco.

El sucesor Eduardo Santos, creó el Instituto de Crédito Municipal, el Instituto de Fomento Industrial y el Instituto de Crédito Territorial - ICT; además promovió construcción de puertos marítimos y aéreos, inauguró la radio nacional de Colombia y el instituto Caro y Cuervo.

Luego del mandato de relección de Pumarejo y el gobierno de Alberto Lleras Camargo llegaría el gobierno de Mariano Ospina Pérez, y con él, una de las más relevantes manifestaciones y ejemplificaciones de la vida urbana manifiesta en el escenario político y el ejercicio de los derechos ciudadanos. Su gobierno hizo de la ciudad un escenario de un quiebre histórico nacional, donde Bogotá pasa a concentrar el acontecimiento político de la primera mitad del siglo XX, el cual no tuvo como contexto la ruralidad donde se libraron las guerras entre federalistas y centralistas.

La muerte de Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948 generarían la más impresionante revuelta política urbana en la historia de Colombia; “el Bogotazo”. Las mismas calles que sirvieron de escenario a la multitudinaria marcha del silencio convocada por Gaitán el 8 de febrero de 1948, fueron escenarios del nacimiento oficial de la violencia que hoy acompaña a Colombia.

El duro gobierno de Ospina Pérez sería seguido por Laureano Gómez, quien encontró la violencia masificada en el campo, factor que desata los altos movimientos poblacionales de mitad de siglo. Adicionalmente instaura la Ley marcial y el toque de queda. Los destacamentos de "Chulavitas" reemplazaron la policía enteramente liberal desde 1948, y comienza una era de violencia y terror nacional marcada por incomparables acciones, lo que generó el surgimiento de la guerrilla en el campo y el golpe de Rojas Pinilla el 13 de junio de 1953.

La dictadura de Rojas Pinilla dejó para el país grandes hitos en urbanismo. La construcción del aeropuerto El Dorado, la modernización de la carretera central del norte, la construcción del Hospital Militar Central, la Fundación de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja, la creación del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, la instalación de la televisión nacional, la puesta en funcionamiento del Banco Cafetero, el Banco Popular y el Banco Ganadero, se unían al despliegue de infraestructura en los municipios del país.

Rojas Pinilla entregó la presidencia a Alberto Lleras Camargo, quien fundó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria – Incora, adelantó la reforma social agraria, puso en operación la planeación nacional e impulsó la infraestructura. El consiguiente gobierno del conservador Guillermo León Valencia acarreó una seria crisis económica nacional, aspecto que sería trabajado admirablemente por el liberal Carlos Lleras Restrepo, presidente que promovió la integración latinoamericana con la creación del Pacto Andino, estimuló la inversión extranjera, impulsó la industria y el desarrollo de obras públicas en toda Colombia.

El gobierno a cargo de Misael Pastrana Borrero, adoptó como plan de desarrollo "Las cuatro estrategias", siendo la de mayor relevancia para el escenario urbano del país el estímulo de la construcción mediante el establecimiento de "unidades de poder adquisitivo constante" – UPAC, figura que si bien hizo prosperar la construcción, disparó la inflación a un 36% anual.

Naranjo y Villa (1997: p. 64 – 66) señalan que en los años sesenta el Gobierno nacional con el Plan de "Las Cuatro Estrategias"[21], estimaba que una reforma urbana debía convertirse

[21] El Plan "Las cuatro Estrategias" se formuló en el gobierno de Misael Pastrana. Como se señala en el documento "Las cuatro estrategias" del Departamento Nacional de Planeación (1972), dicho Plan se integraba por una primera estrategia enfocada al desarrollo urbano por medio de inversión a la industria edificadora de viviendas y servicios complementarios, lo cual incentivaría el empleo y el consumo interno. La segunda estrategia se fijaba el incremento de las exportaciones; la tercera estrategia se concentró en el aumento de la productividad del sector agrario y la distribución de la propiedad rural; y finalmente, la cuarta estrategia se encamino a la distribución, específicamente desde una tributación conforme a la capacidad real de contribución, con proyección de distribución a los sectores de salud, educación y recreación.

en parte integral de los procesos de planeación nacional mediante los cuales se debía "detener la indefinida expansión espacial de las ciudades que está invadiendo la tierra apta para la agricultura y contribuyendo a los altos costos sociales" (Departamento Nacional de Planeación, 1972: p. 36).

Dos gobiernos liberales precedieron a Pastrana Borrero, el primero de ellos fue el de Alfonso López Michelsen, durante el cual se presenta un gran influjo del triunfo de la revolución cubana en los sectores populares, lo que incrementa la acción del movimiento guerrillero que tendría en la ciudad un escenario de expresión. A su vez se da el apoyo de Estados Unidos a la reforma agraria, lo que trae colonizadores de ese país, que en el auge de la cultura hippie, promueve la comercialización y consumo de marihuana, y con ello, el narcotráfico.

Esto generó desplazamiento en las políticas urbanas: se optó por un discurso que no se refería directamente a la erradicación sino que hablaba de la incorporación de la "marginalidad" a los procesos urbanos; políticas que pretendían detener o contrarrestar las oleadas migratorias, pasaron a las que planteaban la integración social, económica y espacial de la ciudad. Un programa como *Ciudades dentro de la ciudad* ya no pretendía *detener* o *controlar* las migraciones, sino *encauzarlas* hacia varios centros urbanos.

Se advirtió sobre la importancia de hacer atractivas algunas ciudades intermedias y pequeñas mediante inversión en obras públicas y localizaciones de industrias; en relación con ello se planteó el tema de las áreas metropolitanas. Las Asociaciones de Municipios, las Juntas Administradoras Locales y las Empresas de Desarrollo Urbano fueron instrumentos creados para tal fin. Todos estos planteamientos hicieron parte del "Plan para Cerrar la Brecha" de Alfonso López Michelsen entre 1974-1978; bajo el programa de *Ciudades dentro de la ciudad.*

El gobierno de Michelsen también inició el programa de Desarrollo Rural Integrado – DRI, decretó la primera emergencia económica, promovió la estabilidad interna, la trasformación de la industria, la generación de empleo y de productividad. Seguidamente Julio Cesar Turbay Ayala continuó la política descentralizadora de López Michelsen fortaleciendo administrativa y económicamente las circunscripciones territoriales, ejecutó la autopista Medellín – Bogotá, Bucaramanga – Costa Atlántica, aeropuertos, termoeléctricas y acueductos, todo contemplado en su plan de desarrollo "Plan de Integración Nacional".

Años más tarde la descentralización comenzaba a presentar frutos, junto con la ejecución del *Plan Comunidad Participante* presentado en el gobierno de Belisario Betancur, que abre nuevos canales de participación ciudadana transformando prácticas políticas para diversos espacios de reflexión y construcción de propuestas para la ciudad.

De parte de Virgilio Barco se destaca en su "Plan de Economía Social" el propósito de efectivizar las nuevas reformas relacionadas con la administración departamental y municipal, gracias a que la descentralización administrativa dotó a las entidades territoriales

de capacidad para planear su desarrollo y asistir a los municipios. Esta nueva plataforma conduce a una descentralización integral – política, financiera y administrativa, razón por la cual se transforman las relaciones de poder entre las entidades territoriales. Privilegiando la iniciativa local se modifican la forma de prestación de servicios públicos dirigidos a la satisfacción de necesidades básicas.

Entre los aspectos principales del plan del gobierno Barco figura la "erradicación de la pobreza absoluta, que busca afrontar los factores sociales, económicos y políticos determinantes de la pobreza. Sus acciones más importantes se orientan a rehabilitar y desarrollar los asentamientos humanos, ampliar y mejorar los servicios básicos de educación, y salud". Dentro del plan se propuso también el desarrollo integral campesino, el cual "busca acciones integrales de desarrollo rural", con lo cual se pretendió beneficiar a 600.000 minifundios que producían alrededor del 30% de los alimentos básicos de Colombia.

Como políticas para la consecución los objetivos del Desarrollo Social del gobierno Barco, se trazaron el "Incremento de activos físicos generadores de bienestar, garantizando el acceso a la vivienda y a sus servicios complementarios, tales como agua potable, alcantarillados, energía de uso doméstico, vías y transporte".

Adicionalmente se contempló la ampliación del acceso a los activos sociales que fortalecen el capital humano, como educación y salud; se buscó garantizar la provisión de activos productivos que mejoraran el ingreso creando condiciones favorables de acceso a créditos, mercados, tierra y tecnología; y se pretendió fortalecer la democracia participativa.

Como política específica se trazó la "rehabilitación y desarrollo de los asentamientos humanos" que parte del diagnóstico de una descoordinación de entidades públicas responsables de la construcción de edificaciones y el suministro de servicios y facilidades sociales. Frente a ello, el gobierno Barco afirma el cumplimiento de acciones integrales en rehabilitación de asentamientos con deficiencia de servicios básicos y sociales, con riesgo físico y ambiental desarrollo de nuevos asentamientos para superar el déficit habitacional urbano, el aprovechamiento de infraestructura disponible, y la legalización de predios.

2.4 Antecedentes Jurídicos

Desde la perspectiva de lo urbano[22] Colombia se ha caracterizado por tener un conjunto de contradiscursos en diversos ámbitos, como tal, el desarrollo que tuvo en el siglo XX llevó a

[22] Este aparte del planteamiento del problema se hace con referencia al trabajo realizado por Fernando Viviescas. Urbanización y ciudad en Colombia. Ediciones ciudad y democracia. Colección ciudad y democracia. Foro Nacional por Colombia. Fondo editorial. Bogotá: 1989.

caracterizarlo dentro de Latinoamérica como "un país de ciudades", ya que del cono sur es el que más espacios constituidos, o por lo menos nombrados como urbanos tiene.

Dentro de esta dinámica, una posible política pública de planeación urbana se mezcla de forma irrenunciable con las diversas figuras que en la actualidad regula el Derecho urbano en Colombia, las cuales guardan relación directa con la multiplicidad de componentes de la organización y composición del espacio territorial, siendo instrumentos esenciales dentro del ejercicio procesal para el desarrollo del entorno, al ser medio y filtro que canaliza la actuación urbanística en los principales centros urbanos del país.

Hablar entonces de los antecedentes jurídicos de la planeación urbana en Colombia implica nuevamente retomar un proceso histórico que sufre variaciones significativas a partir de las reformas constitucionales sobre la materia. Se verá en un primer momento el desarrollo constitucional para finalizar con un análisis de la Carta Política de 1991.

2.5 Antecedentes en la Historia Constitucional

La política de planeación urbana en Colombia tiene como antecedente inicial la puesta en funcionamiento de las empresas descubridoras por medio del pacto o la capitulación, a través del cual las comisiones de la corona comenzaron la fundación de poblados y ciudades (Morcillo Dosman, 2007).

El proceso fundacional fue oficializado posteriormente por medio de la ordenanza real, instrumento que reafirmaría la planeación del nuevo continente a partir de una plaza central de la cual se desprende el conglomerado urbano en forma de cuadriculas, subdivididas a su vez en cuatro predios denominados solares, y estos a su vez divididos en cuatro submúltiplos. La plaza central sería desde entonces la caracterización de la Planeación Urbana y del ejercicio del poder, debido a que en su marco se fijaron las autoridades de la empresa conquistadora y fundacional, ocupando los predios que permitían el control del espacio público necesario para el encuentro del pueblo.

Desde allí el poder disminuía conforme se alejaban los predios de la plaza central, hasta llegar a los ejidos, antecedente de los actuales suelos de expansión, donde la destinación urbana y rural se confundía para la época (Morcillo Dosman, 2007: p. 8 – 9), y de los cuales siglos más tarde hablarían por ejemplo Schechinger, Castells, Irachenda y Steiner como los lugares de configuración de la periferia, incluso de la marginalización de la ciudad.

Partiendo del esquema descrito, el desarrollo de la planeación urbana encuentra importantes contribuciones a partir de las Cartas Constitucionales. La historia de Colombia reporta un total de quince Constituciones producidas desde la Independencia hasta la nueva de 1991; presentan la particularidad de que cada Carta quiera primar sobra la anterior para legitimar cambios que radican en la estructura y funcionamiento de los poderes públicos más que sobre

cualquier otro aspecto. No obstante en ellas se identifican varios componentes importantes para la planeación urbana, radicados principalmente en dos figuras: La propiedad privada y la organización del territorio.

En relación con la propiedad privada, la importancia de este derecho para la planeación urbana se encuentra en su reconocimiento y respeto por parte del Estado, pero también de su condicionamiento a la utilidad pública. En la Constitución de Cundinamarca de 1811 el artículo 16 dispuso: "El Gobierno garantiza a todos sus ciudadanos los sagrados derechos de la Religión, propiedad y libertad individual, y la de la imprenta (…)", figurando este derecho como una de las más importantes potestades individuales, disposición que sería reforzada en los artículos 9 y 10 del título XII de la misma Carta:

> El derecho de propiedad consiste en la facultad que tiene el ciudadano de gozar y disponer libremente de sus bienes y rentas, y del fruto de su ingenio, trabajo e industria.; Ninguno puede ser privado de la menor porción de sus bienes sin su consentimiento, sino en el caso de que la necesidad pública, legítimamente acreditada, así lo exija; pero aun entonces, es bajo la implícita condición de una justa y precisa indemnización.

También la Constitución de 1821[23] y 1830[24] garantizaban el derecho a la propiedad privada disponiendo la imposibilidad de limitar a su titular de su derecho en todo o parte sin antes contar con su consentimiento, salvo que se acreditara la necesidad de su uso por motivo de utilidad pública dando al propietario una justa compensación a cambio. En relación al tema, señala Morcillo Dosman:

> (…) sigue aplicándose en la legislación republicana el concepto del derecho limitado de la propiedad privada. El Libertador, en el decreto orgánico que expide en 1828, que debe servir de Ley constitucional del Estado hasta 1830, como resultado del estado de emergencia en que se encuentra el país, manda: todas las propiedades son igualmente inviolables, y cuando el interés público por un necesidad manifiesta y urgente hiciere forzoso el uso de alguna, siempre será con calidad de justa indemnización (Morcillo Dosman, 2007: p. 31).

[23] Artículo 177. Ninguno podrá ser privado de la menor porción de su propiedad, ni ésta será aplicada a usos públicos, sin su propio consentimiento, o el del Cuerpo Legislativo; cuando alguna pública necesidad legalmente comprobada exigiere que la propiedad de algún ciudadano se aplique a usos semejantes, la condición de una justa compensación debe presuponerse.

[24] Artículo 146. Ningún colombiano puede ser privado de su propiedad, ni ésta aplicada a ningún uso público, sin su consentimiento. Cuando el interés público legalmente comprobado así lo exija, el propietario recibirá previamente una justa compensación.

Con una redacción diferente a las Constituciones anteriores, pero coincidentes en su sentido, las Cartas de 1832[25] y 1843[26] mantuvieron la misma protección a la propiedad privada contemplada en las normas constitucionales creadas desde la independencia.

En la Constitución de 1853, la propiedad privada encontró, a diferencia de las disposiciones antecesoras, su posibilidad de despojo por imposición de pena establecida por la ley, y se mantiene la indemnización en caso de requerirse para satisfacción de uso público, abarcando la posibilidad que en caso de guerra dicha indemnización fuese posterior al despojo de la propiedad.[27] En lo concerniente a la normativa de provincias dispuso en su artículo 49:

> No puede una provincia someter a los granadinos de otra provincia, ni sus propiedades, a obligaciones ni gravámenes a que no estén sujetos los granadinos, productos y propiedades de la misma provincia, ni privarlos de los derechos o protección de que deben disfrutar los de la misma provincia, teniendo las condiciones exigidas respecto de los naturales de ella.

Quedaba con ello protegida la propiedad a partir de las particularidades propias de cada provincia que integraban la federación de la Constitución de 1853[28]. La Constitución

[25] Artículo 193. A excepción de las contribuciones establecidas con arreglo a esta Constitución o a las Leyes, ningún granadino será privado de la menor porción de su propiedad, ni ésta aplicada a ningún uso público sin su propio consentimiento. Cuando alguna pública necesidad, legalmente comprobada, exigiere que la propiedad de algún granadino se aplique a usos semejantes, la condición de una justa compensación debe presuponerse.

[26] Artículo 162. A excepción de las contribuciones establecidas por la Ley, ningún granadino será privado de parte alguna de su propiedad para aplicarla a usos públicos, sin su libre consentimiento, a menos que alguna pública necesidad, calificada tal con arreglo a la Ley, así lo exija, en cuyo caso debe ser indemnizado de su valor.

[27] 3.o La inviolabilidad de la propiedad; no pudiendo, en consecuencia, ser despojado de la menor porción de ella sino por vía de contribución general, apremio o pena, según la disposición de la Ley, y mediante una previa y justa indemnización, en el caso especial de que sea necesario aplicar a algún uso público la de algún particular. En caso de guerra esta indemnización puede no ser previa.

[28] Artículo 56. La Confederación reconoce a todos los habitantes y transeúntes: 3. La propiedad, no pudiendo ser privados de ella sino por vía de pena o contribución general con arreglo a las Leyes; y cuando así lo exija algún grave motivo de necesidad pública judicialmente declarado, y previa indemnización.

En caso de guerra, la indemnización puede no ser previa, y la necesidad de la expropiación puede ser declarada por autoridades que no sean del orden judicial.

Por lo dispuesto en este inciso no se entiende que pueda imponerse la pena de confiscación en caso alguno.

de 1858 , al igual que la Carta de 1863[29], guardaron el mismo espíritu por medio de la misma disposición, a partir de la cual la propiedad privada mantuvo su protección con la excepción de poder ser expropiada por motivos de utilidad pública, y también despojada por pena prevista en la Ley, ambas prohibieron la confiscación, y señalaron la posibilidad de expropiación por autoridad diferente a la judicial en caso de guerra. Este trayecto constitucional es corroborado por Morcillo Dosman que sobre la propiedad privada afirma:

> Esta misma norma se consagra en las posteriores Constituciones que se dictan a partir de la del Congreso Admirable de 1830, que aún se refirió a la república de Colombia. Su artículo 146 dispones: "Ningún colombiano puede ser privado de su propiedad, ni esta será aplicada a ningún uso público, sin su consentimiento. Cuando el interés público legalmente comprobado así lo exija, el propietario recibirá previamente una justa compensación". Esto mismo se prescribe en las Constituciones de 1832, 1843, 1853, 1858 y en la de 1863, que a pesar de su filosofía netamente liberal dispone, e materia de los derechos individuales que pertenecen a los habitantes y transeúntes de los estado Unidos de Colombia, que deben ser garantizados por el gobierno general y el de cada uno de los Estados: "La propiedad no pudiendo ser privado de ella, sino por pena o contribución general, con arreglo a las Leyes, o cuando así lo exija algún grave motivo de necesidad pública, judicialmente declarado y previa indemnización (Morcillo Dosman, 2007: p. 32).

Con la Constitución Política de 1886 la propiedad privada recibiría uno de sus más importantes avances jurídicos en Colombia, toda vez que sumado a la protección como derecho adquirido sin que pueda ser desconocido por una Ley posterior, la ampara en la primacía del interés público sobre el interés privado siempre sometida a una indemnización en caso de expropiación, mantiene la posibilidad de despojo por pena legal, así como la posibilidad de expropiación por autoridad distinta a la judicial en caso de guerra[30]. La

[29]Artículo 15. Es base esencial e invariable de la Unión entre los Estados el reconocimiento y la garantía, por parte del Gobierno general y de los Gobiernos de todos y cada uno de los Estados, de los derechos individuales que pertenecen a los habitantes y transeúntes en los Estados Unidos de Colombia, a saber:

5. La propiedad; no pudiendo ser privado de ella sino por pena o contribución general, con arreglo a las Leyes, o cuando así lo exija algún grave motivo de necesidad pública, judicialmente declarado, y previa indemnización. En caso de guerra la indemnización puede no ser previa, y la necesidad de la expropiación puede ser declarada por autoridades que no sean del orden judicial. Lo dispuesto en este inciso no autoriza para poner pena de confiscación en ningún caso.

[30] Artículo 31. Los derechos adquiridos con justo título con arreglo a las Leyes civiles por personas naturales o jurídicas no pueden ser desconocidos ni vulnerados por Leyes posteriores.

Cuando de la aplicación de una Ley expedida por motivos de utilidad pública resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma Ley, el interés

propiedad privada recibe sus avances por medio de las modificaciones empleadas con el Acto Reformatorio de abril 5 de 1905 que sustituye el artículo 32 de la Carta de 1886, y dispone:

> En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad, en todo ni en parte, sino en los casos siguientes con arreglo a Leyes expresas: por contribución general; por motivos de utilidad pública, definidos por el Legislador, previa indemnización, salvo el caso de la apertura y construcción de vías de comunicación, en el cual se suponen que el beneficio que derivan los predios atravesados es equivalente al precio de la faja de terreno necesaria para la vía; pero si se comprobare que vale más dicha faja, la diferencia será pagadas.

Posteriormente el cambio más trascendental fue llevado a cabo con la reforma de 1936, donde el artículo 10 del Acto Legislativo de ese año dispuso, adicional a las protecciones y medidas ya consagradas constitucionalmente, su función social y la implicación de obligaciones. Morcillo Dosman expone como Darío Echanadía, uno de los principales autores de la reforma de 1936, dijo en el Senado en uno de los debates surgidos al respecto:

> Todas las Constituciones modernas están inspiradas en el principio de que si el interés público o social exige que una Ley vulnere los derechos privados, estos deben subordinarse a aquel. Y este principio esta admirablemente expresado en el artículo pertinente de la Constitución del 86, que por este aspecto es socialista. Yo entiendo por concepto social del derecho, el principio de la limitación del ejercicio de la propiedad, por razones de interés público, o social, y en este concepto está mejor expresado en la Constitución del 86 que en cualquier otra de las modernas

privado deberá ceder al interés público. Pero las expropiaciones que sea preciso hacer requieren plena indemnización, con arreglo al artículo siguiente.

Artículo 32. En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad, en todo ni en parte, sino por pena o apremio, o indemnización, o contribución general, con arreglo a las Leyes.
Por graves motivos de utilidad pública, definidos por el Legislador, podrá haber lugar a enajenación forzosa, mediante mandamiento judicial, y se indemnizará el valor de la propiedad antes de verificar la expropiación.

Artículo 33. En caso de guerra y sólo para atender al restablecimiento del orden público, la necesidad de una expropiación podrá ser decretada por autoridades que no pertenezcan al orden judicial, y no ser previa la indemnización.

En el expresado caso la propiedad inmueble sólo podrá ser temporalmente ocupada, ya para atender a las necesidades de la guerra, ya para destinar a ella sus productos, como pena pecuniaria impuesta a sus dueños conforme a las Leyes.

La nación será siempre responsable por las expropiaciones que el Gobierno haga por sí o por medio de sus agentes.

> de la posguerra". Y continúa la cita de ECHANDÍA: "La fórmula de Weimar [*La constitución alemana de 1920*], de que la propiedad es una función social que implica obligaciones [*tal como se dijo en el Acto legislativo 1 de 1936, art. 10 inc. 2*], es inferior a la del señor CARO, la cual resulta más simple, mas concisa, más clara, que no consiste en otra cosa, sino en que el interés probado ceda al interés público en caso de conflicto entre el uno y el otro.

Por ello, es preciso señalar conforme lo indica Morcillo Dosman (2007: p. 34) que la Constitución de 1886, tal como lo habían ordenado las anteriores Constituciones, no contiene prescripción específica sobre la facultad legal de planear y regular el desarrollo de las ciudades, pues la propiedad privada no es un derecho absoluto, sino que puede limitarse o restringirse por razones de utilidad pública y, por ello ser objeto de regulaciones urbanísticas. Adicionalmente, esa materia es propia de los gobiernos locales, sin que sea necesario que expresamente así se disponga en la Constitución, razón por la cual cuando la Carta se refiere a las atribuciones de los concejos municipales, no hace referencia al desarrollo urbano, sino que establece solamente que le corresponde ordenar la administración del Distrito y ejercer entre otras las del desarrollo urbano, que son de naturaleza propiamente local.

Directamente asociada con el territorio, la propiedad privada en la historia constitucional de Colombia tiene en la Carta de 1991 un último alcance relevante de necesaria mención manifestado en los artículos 58 a 60 y 63 a 65. Desde el reconocimiento y garantía de la propiedad se establece la protección de la tierra como bien patrimonial de la persona por tradición, figura que se soporta en el territorio como sustrato material y lineamiento para la fijación espacial de este bien, el cual a partir de su ubicación adquiere valor y comerciabilidad. Además, le confiere a la propiedad una función ecológica adherida a la social.

La propiedad privada mantiene la prohibición de la confiscación y la funcionalidad de la expropiación a cargo del Estado, la cual se fundamenta en los motivos de utilidad pública e interés general, lo que conlleva a la ejecución de profundas transformaciones del territorio y de los diversos componentes que a él se integran, proyectando y materializando la prevalencia del interés público sobre el interés privado.

De los artículos citados sobresale la posibilidad de adelantar la expropiación por vía judicial y administrativa, el deber del Estado de promover el acceso a la propiedad de la tierra y de las formas asociativas y solidarias de propiedad, así como el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de los bienes de uso público, parques naturales, tierras comunales, patrimonio arqueológico y tierras de resguardo.

Es fácil comprender entonces que la propiedad privada no es una innovación del ordenamiento constitucional de 1991, y que la misma es por el contrario uno de los más fuertes y tradicionales antecedentes del constitucionalismo en Colombia. A la propiedad privada debe atribuirse una influencia determinante en la Planeación Urbana, debido a que es desde ella que se ha potenciado la planeación del territorio, siendo una figura jurídica

fuertemente amparada por principios dirigidos a la consecución del bienestar general y la prosperidad de la Nación, como son la primacía del interés general sobre el particular, la solidaridad, la responsabilidad, la participación y el reparto equitativo de cargas y beneficios, referentes desde los cuales se justificarán políticas en los distintos órdenes del Estado.

La Carta de 1991 no trae un concepto verdaderamente novedoso con la inclusión de la función ecológica de la propiedad privada, en la medida que la función social incluye el alcance funcional ecológico; ejemplo de ello es el Decreto 2811 de 1974 que establece grandes restricciones a la tierra para la protección y manejo del ambiente, haciendo que la función ecológica se integre por factores abióticos y bióticos representados en la labor que ella cumple con el ecosistema, desempeño que debe ser adecuado y eficiente desde la gestión del territorio a cargo de las autoridades del Estado, actividad ejecutada en los ambientes de ciudad por medio de la planeación urbana.

En el contexto urbano la función social y ecológica de la propiedad puede verse cumplida por medio de acciones urbanísticas, 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 la propiedad, 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.

Es así como el territorio manifiesta una simbiosis irremplazable con el derecho a la propiedad privada, y con ella, con la función social y ecológica. De allí la evolución de los usos del suelo a manos de las autoridades municipales como figuras territoriales primigenias para la administración jurídica del territorio. Es con el municipio, como representación estatal en los escenarios urbanos, que se debe promover la aplicabilidad de las disposiciones del Derecho Urbano en torno al territorio por medio de los instrumentos legales que la normativa le brinda, sustentado en un primer momento, por las funciones que la Constitución Política le manda, y ejecutando correspondientemente, la función pública del urbanismo, figuras que no deben ser ajenas a la elaboración e implementación de políticas públicas de planeación urbana.

En lo concerniente a la organización del territorio la historia constitucional ejemplifica la alta variabilidad de su delimitación, conformación y organización. Con la Constitución de 1811 se identifica la organización federativa del territorio, en la medida que señaló:

> (…) siguiendo el espíritu, las instrucciones y la expresa y terminante voluntad de todas nuestras dichas provincias, que general, formal y solemnemente han proclamado sus deseos de unirse a una asociación federativa, que remitiendo a la totalidad del Gobierno general las facultades propias y privativas de un solo cuerpo de nación reserve para cada una de las provincias su

libertad, su soberanía y su independencia, en lo que no sea del interés común, garantizándose a cada una de ellas estas preciosas prerrogativas y la integridad de sus territorios.

En esta misma Carta el territorio denota la figuración de los espacios públicos a cargo del Congreso, los cuales al amparo de la garantía del uso público, quedaban sometidos a la administración pública[31].

Con la Constitución de 1819, el territorio demarcaba su espacio a la Capitanía General de Venezuela y el Virreinato de Nueva Granada, aspecto que sería retomado por el artículo 6 de la Constitución de 1821[32]. Sin embargo, entre ambas Constituciones se denota un cambio significativo en la organización política del territorio; mientras que en el artículo 5 de la Carta de 1819 el territorio comprendía a Venezuela, Quito y Cundinamarca como los tres departamentos del Estado, los cuales a su vez tendrían como capitales las ciudades de Caracas, Quito y Bogotá, la Carta de 1821 señalaba de forma general la división del territorio en departamentos, divididos a su vez en provincias y estos en cantones, los cuales se dividían a su vez en parroquias, antecedente trascendental de los orígenes de las entidades territoriales, exaltando desde entonces al departamento como figura de permanencia histórica en el ordenamiento jurídico del país (Constitución, 1821: articulo 8).

La Constitución de 1830 retoma la organización del territorio a partir de la Capitanía General de Venezuela y el Virreinato de la Nueva Granada, al igual que mantiene la división del mismo en departamentos, provincias, cantones y parroquias[33]. Pero es en la Constitución de 1842 donde se identifica un antecedente importante a partir del cual se generan modificaciones imparables en el orden constitucional.

[31] Artículo 34. Los caminos generales del Reyno y particulares de provincia a provincia, ríos navegables o que lo puedan ser, puertos, embarcaderos, canales, diques, puentes y pasos de los mismos ríos, entradas y salidas y todo lo que pueda haber de este género como de una naturaleza común y pertenecientes a la totalidad de las provincias, están bajo la autoridad del Congreso, y seguirán en la misma libertad y comunicación que hasta aquí; sin que ninguna de ellas pueda poner trabas ni impedimentos al libre tránsito de los ciudadanos y sus efectos, ni más restricciones, pontazgos, peajes o derechos que aquéllos a que estén generalmente sujetos sus respectivos habitantes y que no graven especial y determinadamente a los de otras provincias.

[32] Artículo 6.o El territorio de Colombia es el mismo que comprendía el antiguo Virreinato de la Nueva Granada y la Capitanía General de Venezuela.

[33] Artículo 4.o El territorio de Colombia comprende las provincias que constituían el Virreinato de la Nueva Granada y la Capitanía general de Venezuela.

Artículo 5.o El territorio de Colombia se dividirá para su mejor administración en departamentos, provincias, cantones y parroquias.

Disponiendo la misma modalidad de entidades para la organización territorial, esta Constitución plasma la designación de una autoridad correspondiente en el modo que la organización lo requiera[34]. La amplitud de la disposición sería delimitada por la Constitución de 1853 que confiere al poder municipal la autoridad territorial sobre las provincias[35].

En el mismo sentido la Carta de 1853 refuerza la figura de la autoridad municipal disponiendo un régimen para el mismo, donde el territorio mantendría la división en provincias para los efectos de la administración general de los negocios nacionales; y las mismas estarían divididas en distritos parroquiales, división que podría ser sometida a variaciones para efectos fiscales, políticos y judiciales por las Leyes generales de la República; y para efectos de la administración municipal, y por las ordenanzas municipales de cada provincia (Constitución de la República de la Nueva Granada, 1853: artículo 47).

Adicionalmente se confiere a las provincias el poder constitucional para "disponer lo que juzgue conveniente a su organización, régimen y administración interior, sin invadir los objetos de competencia del Gobierno general, respecto de los cuales es imprescindible y absoluta la obligación de conformarse a lo que sobre ellos dispongan esta Constitución o las Leyes" (Constitución de la República de la Nueva Granada, 1853: artículo 48), norma que claramente referencia la autonomía que las entidades comenzarían a adquirir en el tiempo, constituyendo en la actualidad al Municipio como entidad base y fundamental de la organización territorial de Colombia.

La Constitución de 1858 como manifestación de una forma federal, organizaba el territorio nacional con los Estados de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá y Santander, los cuales integraron la «Confederación Granadina»; igual grupo de Estados que ratificarían la Carta de 1863, adicionando al grupo sólo el Estado de Tolima.

De esta última Constitución se extrae la posibilidad de crear nuevos Estados derivados de los ya existentes por medio de solicitud a la legislatura, fijando como parámetro permisible

[34] Artículo 8.o El territorio de la Nueva Granada se dividirá en provincias. Cada provincia se compondrá de uno o más cantones, y cada cantón se dividirá en distritos parroquiales. La Ley arreglará la división por provincias y la de éstas por cantones, y determinará la autoridad por quien y el modo en que deba arreglarse la de los cantones por distritos parroquiales.

[35] Artículo 10. La República de la Nueva Granada establece para su régimen y administración general un Gobierno popular, representativo, alternativo y responsable. Reserva a las provincias, o secciones territoriales, el poder municipal en toda su amplitud, quedando al Gobierno general las facultades y funciones siguientes: (…) 5 a La demarcación territorial de primer orden, a saber: la relativa a límites del territorio nacional con los territorios extranjeros, y la división o deslinde de las Provincias entre sí, y su creación o supresión.

para su creación mantener 150.000 habitantes en los Estados originarios de los cuales se crearía el nuevo Estado, y que este nuevo tuviera como mínimo una población de 100.000 habitantes.

En este sentido, la Constitución de 1886 presenta un intenso proceso de consolidación y perfeccionamiento en materia de la división y organización del territorio nacional. Así, si bien mantuvo la facultad del Congreso de modificar el territorio en su artículo 76 numeral 2, la disposición constitucional fijó en su artículo 1 la Nación colombiana en forma de República Unitaria. A esto debe unirse la titularidad de los bienes de uso público a la Nación, ratificando la formación unitaria del Estado formado por departamentos, donde las líneas divisorias dudosas serían clarificadas por una comisión formada por el Senado de la República (Constitución de Colombia, 1886: articulo 4).

Con ello la figura de los departamentos se consolidaba en Colombia como la entidad territorial por excelencia que concentra mayor trabajo normativo en la historia constitucional, la cual primó nominalmente en autonomía y gestión frente al Municipio, que con el paso del tiempo pasaría a ser la entidad primigenia de la organización territorial y administrativa en el país como resulta en la Carta de 1991.

No obstante vale mencionar como los departamentos llegan a ser la manifestación del vacío jurídico y político que la historia representa en los esfuerzos por organizar territorialmente a Colombia como Estado Nación. Así lo expone Liliana Estupiñan Achury (2007: p. 425–429) al describir como el modelo de dominación español provoco y mantuvo el aislamiento de las colonias en el nuevo territorio, profundizando la diferenciación territorial y la promoción del regionalismo, que alcanzada la independencia, emprendería el camino de la definición del sistema jurídico político para organizar y administrar el territorio.

Los departamentos, explica Estupiñan Achury (2007: p. 433), marcan históricamente los esfuerzos y conflictos por la definición de un modelo organizacional, y en ellos, de la herencia española y francesa contra el modelo federativo adoptado por los Estados Unidos. Este fenómeno aun en la actualidad, no define en concreto la manera en cómo se comprende la organización y funcionamiento del Estado colombiano.

Los departamentos se convierten en la historia constitucional de Colombia en la representación concreta que evidencia las tensiones y desorientaciones en el esfuerzo por justificar la adopción de un modelo centralizado o federativo. De manera especial es en el tránsito de a la Constitución de 1886 donde se produce uno de los cambios más radicales de la historia constitucional nacional, al provocarse el abandono a ultranza del federalismo y adoptarse una Constitución centralista que dominó los territorios federados bajo la nueva modalidad de departamentos (Estupiñan Achury, 2007: p. 425–429).

Los departamentos fueron objeto de numerosos artículos constitucionales en la Carta de 1886, así el artículo 5 contempló su creación a partir de la extracción de los ya existentes por petición de las cuatro quintas partes de los concejos municipales del territorio que daría surgimiento al nuevo departamento, junto con que la nueva entidad debía contar con una población de 200.000 habitantes, sin que los departamentos originales pudieran quedar con menos de 250.000 personas, y finalmente debían ser aprobados por Ley en dos legislaturas ordinarias sucesivas.

Adicionalmente, se previó que podría haber división del territorio dentro de los límites de cada departamento para arreglar el servicio público, especificando que las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, y la instrucción pública podrán no coincidir con la división general.

Con el Acto Legislativo N° 3 de octubre 31 de 1910 la Constitución de 1886 fue modificada, toda vez que el territorio nacional fue dividido en departamentos, y estos en Municipios o distritos municipales, aspecto posteriormente modificado con el artículo 2 del Acto Legislativo N° 1 de 1936 que amplió a departamentos, intendencias y comisarías; donde los primeros se dividen en Municipios o distritos municipales (Acto Legislativo, 1936: articulo 2).

También el citado Acto Legislativo dispuso la formación de nuevos departamentos por medio de Ley, materia que fue tratada por el Acto Legislativo N°1 de 1936. En el Acto de 1910, la creación del departamento requería la solicitud de tres cuartas partes de los Concejeros Municipales de la comarca que ha de formar el nuevo departamento, aunado a 250.000 habitantes y $250.000 de renta anual de esa nueva entidad territorial, iguales cifras que debían mantenerse para aquellos departamentos de los cuales fuera derivado el nuevo, estando aprobado el acto por Ley que ya no requiere de dos legislaturas sucesivas, sino la aprobación de una Ley ordinaria. De igual forma dispuso la posibilidad de segregar Municipios de un departamento, o suprimir Intendencias, y agregar éstas y aquellos a otro u otros departamentos limítrofes.

En casi igual sentido el Acto Legislativo de 1936 permitió la formación de nuevos departamentos, desmembrando o no las entidades existentes, fijando la misma cantidad de solicitantes municipales, la misma cantidad poblacional para la nueva entidad pero un incremento en rentas anuales a $500.000. El mismo monto de renta anual debía mantenerse para los departamentos de los cuales se deriva el nuevo, al igual que la misma cantidad poblacional.

Finalmente, dispuso que la Ley podría segregar territorio de un departamento para agregarlo a otro u otros limítrofes, teniendo en cuenta la opinión de los habitantes del respectivo territorio y el concepto previo de los gobernadores de los departamentos interesados.

El Acto Legislativo N° 1 de 1968 mantuvo las mismas condiciones del Acto Legislativo de 1936, variando la cifra de la población requerida para el departamento creado en 500.000 habitantes y una renta anual de $50.000.000, destacando que a partir del año siguiente al de la vigencia de este Acto Legislativo, las bases de población y renta se aumentarán anualmente en un cuatro y quince por ciento respectivamente; y que aquel o aquellos departamentos de los que resultara la segregación, quede cada uno con población y renta por lo menos iguales a las exigidas para el nuevo Departamento.

Figura también la existencia de un concepto previo favorable del Gobierno nacional sobre la conveniencia de crear el nuevo departamento, y una declaración previa del Consejo de Estado de que el proyecto satisface las condiciones exigidas en el nuevo Acto Legislativo.

El mencionado artículo 10 reseña un componente importante para la organización del territorio, consistente en la labor de delimitar el territorio nacional, que en la Constitución de 1853 quedaría a cargo del Gobierno nacional. La fijación de limites no había sido una materia ajena a las Constituciones anteriores, bien la Carta de 1821 disponía a cargo del Congreso la delimitación del territorio en departamentos y provincias (Constitución de Colombia, 1821: artículo 54 N. 22), lo propio dispuso la de 1830 en su artículo 36 numeral 19[36] y en iguales términos el artículo 74 numeral 18 de la Carta de 1832.

Posterior a estas Constituciones, la Carta de 1886 dispuso que fuera competencia del Congreso a través de la Ley "Modificar la división general del territorio con arreglo a los artículos 5 y 6, y establecer y reformar, cuando convenga, las otras divisiones territoriales de que trata el artículo 7". Este articulado sería puntualizado con el Acto Legislativo N° 3 de 1910 donde se fijan los límites del territorio nacional[37].

Se considera necesario detallar algunas de las disposiciones que permiten mantener la preponderancia del Departamento como entidad territorial tradicional de la organización territorial en Colombia. La Carta de 1830 dispuso un título para la administración de los

[36] 19. Crear nuevos departamentos, provincias y cantones; suprimirlos, formar otros de los establecidos y fijar sus límites, según sea más conveniente para la mejor administración, previo el informe del Poder Ejecutivo, que oirá el de las cámaras de Distrito.

[37] Artículo 1. Son límites de la República con las naciones vecinas los siguientes: con la de Venezuela, los fijados por el Laudo Arbitral del Rey de España; con la de Costa Rica, los señalados por el Laudo Arbitral del Presidente de la República Francesa; con el Brasil, los determinados por el Tratado celebrado con esa República, en la parte delimitada con él, y el resto, los que tenía el Virreinato de la Nueva Granada con las posesiones portuguesas en 1810; con la República del Ecuador, provisionalmente, los fijados en la Ley colombiana de 25 de junio de 1824, y con el Perú, los adoptados en el Protocolo Mosquera-Piedemonte, en desarrollo del Tratado de 22 de septiembre de 1829.

departamentos y provincias, donde en los artículos 120 y 121 señaló en el primero al prefecto como superior político del departamento, agente directo del presidente, mientras que en el segundo disponía al gobernador como máxima autoridad de la Provincia.

Junto a ellos la Constitución de 1830 crea las Cámaras de Distrito con facultad de deliberar y resolver en todo lo municipal y local de los departamentos; dichas cámaras estarían sujetas inicialmente a poblaciones de 80.000 habitantes, pero en caso de no acreditar riqueza no se acreditaba la creación de la Cámara.

En esa tendencia es a partir de la Constitución de 1886 que los Departamentos recibían en las Asambleas atribuciones especiales de parte del Congreso de la República (Constitución de Colombia, 1886: articulo 76); eran divididos en provincias y estas en distritos municipales (Constitución de Colombia, 1886: artículo 182). El artículo 183 dispone la existencia de una corporación administrativa denominada Asamblea Departamental integrada por un diputado por cada 12.000 habitantes, entidades que se reunían cada 2 años en la ciudad capital del departamento. Importante resulta en organización y planeación del territorio las labores asignadas por la Constitución a las Asambleas Departamentales en el artículo 185:

> Corresponde a las Asambleas dirigir y fomentar, por medio de ordenanzas y con los recursos propios del Departamento, la instrucción primaria y la beneficencia, las industrias establecidas y la introducción de otras nuevas, la inmigración, la importación de capitales extranjeros, la colonización de tierras pertenecientes al departamento, la apertura de caminos y de canales navegables, la construcción de vías férreas, la explotación de bosques de propiedad del departamento, la canalización de ríos, lo relativo a la policía local, la fiscalización de las rentas y gastos de los distritos y cuanto se refiera a los intereses seccionales y al adelantamiento interno. (Subraya fuera de texto).

Adicionalmente, las Asambleas Departamentales podían crear y suprimir Municipios con arreglo a la base de población que determine la Ley, y segregar y agregar términos municipales consultando los intereses locales, situación que de provocar discordancia con los intereses de una localidad, pasaría a ser asunto del Congreso. El Acto Reformatorio N° 7 de abril 8 de 1905 modificó el artículo 185 aclarando que era labor de la Asamblea dirigir y fomentar la colonización de tierras baldías del Departamento.

El Acto Legislativo de 1945 mantuvo la división del territorio nacional en Departamentos, Intendencias y Comisarias, estando estas dos últimas divididas por Municipios, fijando para estos (Constitución de Colombia, 1886: artículo 199) votar, en conformidad con las ordenanzas expedidas por las asambleas, las contribuciones y gastos locales; llevar el movimiento anual de la población; formar el censo civil cuando lo determine la Ley, y ejercer las demás funciones que les sean señaladas; siendo la autoridad de esta entidad el alcalde.

Otros antecedentes aislados sobre la organización del territorio se radican en el tratamiento que algunas de las Constituciones previeron frente a los grupos indígenas, como la de 1811, que frente a la cesión de los bienes baldíos al Estado dispuso la protección de las tribus errantes o poblaciones indígenas en los mencionados territorios por medio del reconocimiento legítimo de su calidad de propietarios, en virtud a la doctrina de la religión cristiana que defendía la idea de un pueblo civilizado, salvo que sus actos ameritaran otras intervenciones.

También la Carta de 1863 contempló la necesidad de Leyes especiales para territorios indígenas con la finalidad de promover la colonización y realizar mejoras en aquellas zonas, figurando la ocupación poblacional de los territorios como un móvil de los propósitos de apropiación y administración del territorio, algo que se evidenció también en el artículo 78 de esa Constitución con el envío de un delegado por parte de los territorios que tuvieran cantidades poblacionales establecidas por la misma Constitución, para debatir o votar las Leyes.

Valga también exaltar algunos aspectos como por ejemplo la disposición común de conferir al Congreso de la República la potestad de elegir por medio de Ley, la ciudad que debía servir de residencia al Gobierno Nacional, y variarla cuando lo estimara necesario, norma destacada en el artículo 54 de la Constitución de 1821, el artículo 36 numeral 18 de la Constitución de 1830, y el artículo 74 numeral 17 de la Carta de 1832.

A partir de la gestión y organización constitucional del territorio, este se consolida como una categoría determinante de la planeación en el trayecto de la configuración jurídico política del Estado colombiano, principalmente a través de la estructura administrativa de las entidades territoriales resultado de los parámetros de la densidad demográfica, los contextos productivos económicos, y de la voluntad política.

Los esfuerzos por su definición en el tránsito constitucional de Colombia, la concreción de competencias en un poder público del Estado para dirimir los casos de ambigüedad o conflicto de delimitación territorial, la capacidad productiva, y con ello, los márgenes en la viabilidad de medios para la calidad de vida de la población asentada en un territorio, se entremezclan con disposiciones para su administración, como la posibilidad de diferendos de los habitantes de territorios segregados en los procesos de generación de un nuevo Departamento, la creación y reconocimiento de autoridades distintas a la central, y la coordinación administrativa entre los poderes locales con los centrales.

La plataforma constitucional alcanzada con la Constitución de 1886 y sus correspondientes reformas, servirían en materia territorial a la Constitución de 1991 para la modernización y formalización de la composición territorial del Estado bajo la forma de República Unitaria, centralizada en lo político y descentralizada administrativamente. Como lo evidencia la evolución en las Cartas previas a la de 1991, la necesidad de aproximar la gestión del poder

a los escenarios locales facilitaba la legitimación de los ejercicios coordinados, subsidiarios, concurrentes y complementarios del poder central sobre el territorio nacional.

Se hace posible proponer que la autonomía territorial promovida por la descentralización, armonizó las identidades de arraigo territorial vigentes que dieron lugar al nacimiento de la ciudad en Colombia a lo largo de la historia constitucional. El resultado de ello es el mantenimiento del modelo de centralización previendo al Municipio como autoridad fundamental de la organización territorial del Estado, desde el cual se promueve la ordenación del territorio como pretensiones de consenso político, valido desde la autonomía local.

Todo lo anterior deriva en una ampliada y reformada visión del territorio en la Constitución de 1991, donde este se refuerza como componente esencial de la planeación urbana, integrándose por medio del ordenamiento territorial que en conjunto se traduce en la función pública del urbanismo, conforme a las disposiciones de Ley y los principios que inspiran la materia.

El artículo 1 si bien no hace una definición explícita de territorio, si se refiere a la *autonomía de las entidades territoriales*, figuras que incorporan de forma estricta el territorio como elemento ineludible para determinar su naturaleza y alcance. Por primera vez se hace mención de las entidades territoriales como representación directa de la organización administrativa del Estado, y desde allí, de la descentralización territorial.

A partir de la mención de las entidades territoriales se establece la jerarquía y estructura de las mismas a nivel nacional, facultándolas en el ejercicio del poder dentro del territorio que ellas abarcan, gracias a las competencias y atribuciones conferidas para la gestión de su administración.

Desde esta primera aparición es posible proponer el primer alcance del territorio como categoría normativa, reservada a la explicación fundamental y tradicional de ser uno de los elementos del Estado; el cual ha sido explicado y definido en el Derecho Constitucional de diversas formas manteniendo el mismo sentido:

> (…) es el elemento constitutivo del Estado sobre el cual ejerce éste su soberanía. Está representado por el espacio terrestre definido por fronteras, el subsuelo y el espacio aéreo o sobresuelo, lo mismo que el mar territorial, o sea la parte marítima costera y la plataforma submarina que se halla en evidente relación de utilización por parte de quienes viven en la tierra que da al mar y que sirve también de defensa de la integridad del Estado (Younes Moreno, 1997: p. 235).

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 reconocimiento del Estado a nivel internacional. Como elemento del Estado, el territorio implica una delimitación en

la medida que es "una porción de tierra con fronteras suficientemente conocidas para poder delimitar la unidad política constituida" (Molina Betancur, et. al. 2009: p. 67 – 71).

> (…) el territorio se concibe de forma más clara desde dos ámbitos: uno espacial y otro territorial. Desde su ámbito espacial, el territorio es un determinado espacio donde se ejerce el poder político, se circunscribe dentro de un ámbito de eficacia jurídica donde juega la soberanía. Es dentro de este espacio, unido o separado, donde se ejerce la autoridad y en donde se le da validez al Estado individualmente constituido (Molina Betancur, et. al. 2009: p. 67 – 71).

A partir del territorio se reconoce la denominada descentralización geográfica o territorial, la cual se expresa por medio de las entidades territoriales, compuestas por los departamentos, regiones, municipios, provincias, distritos, y territorios indígenas. Como elemento de organización del Estado para su administración, tomando como referente las dimensiones físico-espaciales dentro de las cuales se da el ejercicio de poderes legítimos reconocidos por la Constitución y la ley, figuran los gobernadores, las asambleas departamentales, los alcaldes y concejos municipales.

Desde esta dimensión se aplican las normas a nivel territorial conforme a la jerarquía establecida por el orden de importancia de las entidades territoriales, la cual se facilita desde la división territorial, para suministrar a dichas entidades las herramientas y mecanismos que permitan la gestión de sus territorios, garantizar su autonomía y descentralizar el ejercicio del poder.

El territorio limitado a la organización estatal y la fijación de competencias para la descentralización, se manifiesta de forma tanto explicita y tácita en los artículos 49, 285 a 289, 294, 297, 298, 300, 305, 306, 311, 313, 315, 317 a 319, 321 a 323, 329 y 330 de la Carta. Los artículos 285 a 289 dan cuenta de una clara manifestación del sentido relevante del territorio. En esta sección, y en el mismo sentido del artículo 1, el territorio reaparece como sustento esencial de la organización del Estado, sobresaliendo como uno de sus elementos fundamentales y dando inicio a la descripción detallada de las entidades territoriales.

En ellos se reafirma la división del territorio como parámetro para la ejecución de funciones y prestación de servicios a cargo del Estado, se mencionan cuáles son las entidades territoriales, se enumeran los derechos en cabeza de dichas entidades a partir de la autonomía de las mismas, se fija la tarea de expedir la Ley de ordenamiento territorial para la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, hoy aparentemente Ley 1454 de 2011 erradamente representada hasta mediados de ese año con la Ley 388 de 1997, y se establece la posibilidad de adelantar programas fronterizos entre entidades territoriales de Colombia y aquellas de países vecinos.

En los artículos 49 y 294 se destacan dos disposiciones frente al alcance del territorio en la distribución de competencias entre Estado y entidades territoriales por medio de la ley, al

fijar para estas últimas la prestación de los servicios de salud y la prohibición de otorgar exención tributaria o conferir trámites especiales por los tributos de propiedad.

Los artículos 297 y 298, 300 y 305 se dirigen a los departamentos, estableciendo la facultad del Congreso de la República de decretar su formación atendiendo a las disposiciones de la Ley del Ordenamiento Territorial, se resalta la autonomía administrativa para el desarrollo socioeconómico dentro del territorio de esas entidades, se confiere a las asambleas las atribuciones para expedir las disposiciones, planes y programas para el desarrollo de sus territorios, y decretar la creación o supresión de municipios, así como la posibilidad de segregar o agregar territorios de esas entidades. Se señala la organización de provincias, y al gobernador se le confiere la dirección administrativa de la entidad territorial dirigida a la promoción y gestión del desarrollo de su territorio; y la presentación de proyectos de ordenanza a la asamblea departamental para el logro del mismo.

En un mismo sentido se orientan los artículos 311, 313 y 315, normas fundamentales en el tema territorial, donde el artículo 311 dispone:

> Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la Ley, construir las obras que demande el progreso local, 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 asignen la Constitución y las Leyes.

Y dentro de las competencias que puntualiza la Carta de 1991 respecto al escenario urbano, confiere al municipio las siguientes de gran relevancia, algunas de ellas ya referenciadas en el capítulo anterior:

> 1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
> 2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
> (…)
> 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
> (…)
> 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
> (…)
> 9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

Los artículos se refieren al municipio como entidad fundamental de la división política – administrativa, y confiere atribuciones tanto a los concejos municipales como al alcalde en

materia de desarrollo territorial. Junto con estas disposiciones los textos de los artículos 317, 318 y 319 confieren a los municipios facultades relevantes en materia territorial así como con figuras y derechos conexos. Es el caso de la posibilidad de gravar la propiedad inmueble, con lo cual se regula la propiedad privada en los centros urbanos; la posibilidad de organizar el territorio urbano en comunas, con el propósito de promover la participación de la ciudadanía y fortalecer las administraciones locales surgidas a partir de esa organización; y promover la creación de áreas metropolitanas.

De los artículos 321 a 323, 329 y 330, es necesario citar el reconocimiento del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá como una entidad territorial especial facultada para que a través del Concejo Distrital se de la división de su territorio en localidades, y facilitar el reparto de competencias y la administración del mismo.

Se exponen las disposiciones dirigidas a los territorios indígenas, los cuales son de carácter no enajenable y de propiedad colectiva, delimitados por el Gobierno nacional, contando con la participación de la población, y facultados para constituir sus propias formas de gobierno a partir de sus usos y costumbres con el fin de velar por la aplicación de la Ley para el uso del suelo y el poblamiento del territorio, así como lograr el desarrollo del mismo y la protección ambiental.

El artículo 321 se dirige a las provincias como asociación de municipios y territorios indígenas circunvecinos de un mismo departamento, figura que en la nueva Ley 1454 de 2011 queda regulada de la siguiente manera:

> Artículo 16. *Provincias administrativas y de planificación*. Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planificación por solicitud de los alcaldes municipales, 10 gobernadores o del diez por ciento (10%) de los ciudadano que componen el censo electoral de los respectivos municipios, con el propósito d organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras d ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental.

Desde la lectura de estos artículos, el territorio es para el Estado un parámetro primigenio que por medio de la norma jurídica establece la distribución de competencias entre las entidades territoriales encargadas de administrar los temas que involucran el interés público de la población nacional. Además, a partir de la descentralización de competencias, la Ley inspira el desarrollo territorial en cabeza de las entidades territoriales a las que se les confiere autonomía para el ejercicio de su administración y satisfacer los cometidos propios del Estado Social de Derecho.

Como segunda manifestación del territorio en la Carta de 1991, se identifica su alcance como elemento del Estado que permite el ejercicio soberano del poder y ratifica a Colombia

como un Estado en la Comunidad Internacional. Los artículos 100 a 102, 150, 189 y 217 en su orden establecen la facultad que confiere el Estado para la igualdad en el ejercicio de los derechos civiles por parte de los extranjeros, los cuales deben ser protegidos con las mismas garantías dentro del territorio nacional, salvo restricciones de la Constitución o la ley.

La conformación del territorio por el suelo, subsuelo, mar territorial, plataforma continental, zona contigua, el espacio aéreo, la órbita geoestacionaria y espectro electromagnético, donde los límites se establecen y modifican por medio de tratados internacionales ratificados por el Congreso de la República. La pertenencia del territorio a la Nación con los bienes públicos; la facultad conferida al Congreso para crear y suprimir entidades territoriales, y finalmente las obligaciones en cabeza del presidente de la República de conservar el orden público en el territorio e impedir su inviolabilidad, y de las fuerzas militares en mantener su defensa, integralidad e independencia.

El artículo 237 establece como atribución del Consejo de Estado actuar como cuerpo consultivo del gobierno para decidir sobre el tránsito de tropas extranjeras o la estación de las mismas en el territorio nacional. El artículo 246 permite el ejercicio de la jurisdicción de las autoridades de los pueblos indígenas dentro de su ámbito territorial; el artículo 250 fija la competencia del fiscal general de la nación en todo el territorio nacional y el artículo 285 la del Consejo Superior de la Judicatura para establecer la división territorial para efectos judiciales y ubicar despachos.

Frente al territorio se destaca un último alcance relevante y de necesaria mención manifestado en los artículos 58 a 60 y 63 a 65 de la Constitución de 1991, dirigidos al tema de la propiedad privada. Desde el reconocimiento y garantía de esta propiedad se establece la protección de la tierra como bien patrimonial de la persona por tradición, figura que se soporta en el territorio como sustrato material y lineamiento para la fijación espacial de este bien, el cual a partir de su ubicación adquiere valor y comerciabilidad. Además le confiere a la propiedad una función ecológica y social.

La propiedad privada da lugar a la figura de la expropiación a cargo del Estado, la cual se fundamenta en los motivos de utilidad pública e interés general, lo que conlleva a la ejecución de profundas transformaciones del territorio y de los diversos componentes que a él se integran, proyectando y materializando la prevalencia del interés público sobre el interés privado.

De los artículos citados sobresale la posibilidad de adelantar la expropiación por vía judicial y administrativa, el deber del Estado de promover el acceso a la propiedad de la tierra y de las formas asociativas y solidarias de propiedad, así como el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de los bienes de uso público, parques naturales, tierras comunales, patrimonio arqueológico y tierras de resguardo.

Definidos los antecedentes constitucionales, y exaltado el territorio como componente esencial para la planeación urbana de las ciudades en Colombia, se alimenta el consenso doctrinario del que resultan como principales derroteros constitucionales para la planeación urbana, la función pública del urbanismo, y los principios de función social y ecológica de la propiedad privada, la prevalencia del interés público sobre el particular, la solidaridad, la autonomía, la concurrencia, la subsidiariedad, la complementariedad y la coordinación.

De ello que sea importante destacar, siguiendo a Gloria Amparo Rodríguez (2004: p.109 – 135), que el interés social es lo que hace de la propiedad privada una función social, esta última busca la efectivización de los derechos colectivos, y es expresión del principio de solidaridad. De ello que la propiedad privada en su sentido individual siga siendo asociada al patrimonio como atributo de la personalidad, sin que sea derecho fundamental. Lo condiciona permanentemente a la garantía del interés público, lo que justifica los motivos de utilidad pública para la expropiación, la enajenación forzosa, la extinción de dominio, la prohibición de la confiscación y las reservas naturales de la sociedad civil.

En la mayoría de figuras coincide Morcillo Dosman (2007: p. 147-161), al señalar como en la trayectoria constitucional de Colombia, si bien se abordan de forma aislada los temas urbanos, estos se encuentran principalmente en el ordenamiento del territorio, de donde la Constitución de 1991 trabaja la función social y ecológica de la propiedad, la intervención del Estado, la autonomía municipal, la equidad urbanística, la participación democrática y las áreas metropolitanas, estas últimas particularmente contempladas dentro de la estructura administrativa territorial.

De allí que María Mercedes Maldonado Copello[38] defina como supuestos relevantes constitucionales del urbanismo para Colombia la priorización del debate en lo urbano y la exclusión de lo rural; la necesidad de una LOOT, y la importancia que ha cobrado la organización territorial y la política administrativa. Exalta de la evolución constitucional que resulta en la Carta de 1991 la contribución con el principio de solidaridad que contrarresta la especulación desobligante, la destinación de la propiedad a la imposición de limitaciones y obligaciones, la propiedad privada como sinónimo de progreso, y la diferencia del derecho civilista de dominio del propósito colectivo del urbanismo.

La planeación urbana de Colombia se ancla en históricos y complejos antecedentes constitucionales que encuentran en la Carta de 1991 la más próxima aspiración a un

[38] *La propiedad en la Constitución colombiana de 1991, superando la tradición del Código Civil.* Documento que hace parte de dos trabajos de investigación desarrollados en el Cider de la Universidad de los Andes, que cuentan con el apoyo financiero de Colciencias: "Derecho a la ciudad y procesos de producción normativa en Colombia" y "Referentes teóricos, epistemológicos e ideológicos de las Leyes 388 de 1997, 99 de 1993 y 142 de 1994".

modelo territorial propicio para la adecuada gestión de lo urbano, representación última del constitucionalismo que conjuga la variopinta realidad social y poblacional de un modelo de nación no definido.

> Colombia es un Estado geográficamente configurado por regiones naturales (Región Andina, Región de la Amazonía, Región de la Orinoquía, Región del Pacífico, Región Caribe, Región Insular), desconocidas hasta la fecha a efectos de determinar la división político-administrativa del Estado. Igualmente han sido ignorados por el constituyente aspectos de carácter sociológico, histórico, económico y político que bien pueden transformar el mapa actual del Estado Colombiano. Por el contrario, la Constitución de 1991 introdujo algunos términos traídos del modelo autonómico español (región, autonomía) que han tenido un precario desarrollo, justificable desde la perspectiva de la forma o modelo de Estado adoptado (Corte Constitucional de la República de Colombia, 2001: C – 579, citada en Estupiñan Achury, p. 450).

De allí que en la actualidad algunos propongan la viabilidad de un modelo autonómico para Colombia[39], o se proponga la necesidad de retomar el modelo federal después del fracaso del Estado Nación buscado desde la independencia en el siglo XIX. En medio del debate, Colombia, de manera anacrónica, progresa entre una descentralización administrativa amparada en la autonomía local, la cual no puede desprenderse de la centralización actual, creando las bases jurídicas no desarrolladas para las regiones y las provincias, labor que reaparece reiteradamente en el escenario institucional después de 20 años de acogida la Constitución vigente.

En el panorama histórico nacional las ciudades emergieron adoptando modelos particulares definidos desde las condiciones regionales, matizadas por los procesos de organización demográfica, la transformación del sistema productivo y las secuelas del conflicto armado interno, procesos cuya regulación ha procurado el Derecho en un ejercicio altamente permeado por la acción estatal. Este devenir influyó, e influye, de manera significativa en la construcción y reconstrucción cotidiana de Medellín, cuyo devenir particular permite determinar la existencia y desarrollo de una política pública en planeación urbana.

[39] Ver Trujillo Muñoz, Augusto. El Estado y el Derecho, Bogotá, Ediciones Academia Colombia de Jurisprudencia, 2001, p. 129; Mendoza Morales, Alberto. Ordenamiento Territorial en Colombia, Organización del Territorio. Teorías, enfoques y tendencias, Bogotá, Centro de Investigaciones Socio Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, 2004, p. 107.

Capítulo III

Antecedentes de la Política de Planeación Urbana en Medellín

Panorámica del centro de Medellín tomada desde el Centro Comercial Hollywood. Al fondo se observan las comunas 8 y 3, Villa Hermosa y Manrique, respectivamente.

3. Antecedentes de la Política de Planeación Urbana en Medellín

"(…) en muchas otras ciudades del país, todavía caminan los virreyes por sus plazas principales"

Juan Camilo Ruiz

Abordados los antecedentes en Colombia y ubicada la ciudad de Medellín como el espacio que delimita el objeto de estudio de la presente investigación, se procede a definir los antecedentes que han dado lugar a las políticas de planeación urbana en el período 1990–2005.

Por la especialidad del tema y la naturaleza cualitativa de la investigación, los antecedentes fueron trabajados a partir de una perspectiva histórica documental. De ello que se soporte en fuentes secundarias, puntualmente obras doctrinarias de naturaleza interdisciplinar, que dan cuenta de la evolución de una ciudad que ha plasmado la vivencia de la planeación urbana en Colombia.

El escrito se estructura de manera secuencial en la historia de Medellín. Comenzando con la presentación global de los antecedentes de la Planeación Urbana desde el siglo XV al siglo XVIII, se detallan algunos antecedentes del siglo XIX, se aborda la primera mitad del siglo XX, para posteriormente analizar de manera más detallada las décadas en las que se exaltan las políticas municipales, los factores poblacionales y los casos económicos de trascendencia urbana, para finalizar con una lectura del contexto urbano reciente de Medellín desde una mirada holística e interdisciplinaria, que influida por normas jurídicas nacionales y locales evidencia la presencia del Derecho en el proceso planeador de la ciudad.

En ese sentido se asevera que Medellín no es identificada como una ciudad de proyección capital para el Estado, tampoco como un epicentro turístico del panorama nacional, ni es propiamente un referente histórico. A lo que más se aproxima es a ser un centro de desarrollo industrial y comercial que ha encontrado en la estampa ancestral un modelo de vida sobresaliente en el contexto cultural colombiano.

Medellín figura como una aldea en el contexto urbano de Colombia hasta el siglo XIX, estando ubicada en el entonces Valle de San Bartolomé (Jaramillo, 2005: p. 16). Un primer periodo de esa historia transita entre 1541 cuando es descubierto el valle, y 1675, cuando se funda la Villa de Nuestra Señora de la Candelaria.

Al denominado valle de San Bartolomé llegó Jerónimo Luis Tejedo, capitán de caballería de Jorge Robledo, subalterno de Sebastián de Belarcázar. Sobre ese valle no hubo inicialmente pretensiones debido a que todos los intereses se concentraban en la actividad minera localizada

en otros puntos de la región antioqueña, lo que limitó a que el valle de San Bartolomé fuera repartido desde Santa Fe de Antioquia, capital de la región, permitiendo que Gaspar de Rodas organizara la primera encomienda de indios, ubicándola puntualmente en lo que hoy se conoce como Guayaquil, con el propósito de activar la producción agrícola y de esa forma, poder abastecer las zonas de producción minera del departamento (Jaramillo, 2005: p. 24).

Esa actividad minera estaba principalmente concentrada en Zaragoza, Buriticá y Cáceres, lugares que fueron precedidos por Guarne y el Valle de los Osos, lo que generó una movilización de población al Valle de San Bartolomé que le permitió a la gente encontrar residencia.

Es así como en 1616 el Oidor Francisco Herrera y Campuzano fundó San Lorenzo de Aburrá[40], actualmente El Poblado. Allí edificó una capilla para la doctrina religiosa de los nuevos pobladores, la cual por la alta llegada de migrantes, vio la necesidad de contar con otro templo, construyéndose la iglesia de Nuestra Señora de la Candelaria cerca de la quebrada Aná, hoy Santa Elena.

En 1667 se decreta la Cédula Real de la Villa de la Candelaria de Aburrá formalizada el 20 de marzo de 1671 y confirmada en 1674, en donde no se admitieron migrantes de Santa Fe de Antioquia para que no se despoblara aquella parte de la región. Por medio de Cédula Real de 1800 las autoridades de Medellín tuvieron preponderancia sobre las de Santa Fe de Antioquia, en 1813 Juan del Corral la elevó a categoría de ciudad, y en 1826, en el gobierno de Francisco de Paula Santander, fue declarada capital.

El caserío de El Poblado fue delimitado en 1675[41] a ocho cuadras de largo y ancho, donde se fijaron las manzanas en los cuatro predios, y el empedrado de las calles y la construcción de andenes correspondía a los propietarios de dichos inmuebles (Jaramillo, 2005: p. 30), lo

[40] Varios puntos dudosos parecen generarse en torno a la fecha oficial de la fundación de la ciudad de Medellín. La obra *"Guayaquil, una ciudad dentro de otra"* de Alberto Upegui Benítez, retoma la crónica de Luis Latorre Mendoza *"Historia e Historias de Medellín"* donde se referencia: *"Fue fundada Medellín el 17 de noviembre de 1675, puesto que la real cédula de la reina gobernadora se expidió el 22 de noviembre de 1674, el decreto del gobernador de Aguinaga, dictado en cumplimiento de aquella cédula, se expidió el 10 de noviembre del año siguiente, y llegado que hubo el 17, a la salida de la misa en que predicó el padre Tomás Francisco de Arnedo, montaron en sus caballos tanto el gobernador como los principales vecinos (…) por vos de Antonio, negro esclavo que hizo el oficio de pregonero, a son de cajas y clarines se publicó el decreto del Gobernador"* (p. 22). No obstante con el decreto 17 de 1966 del honorable concejo de la ciudad se decretó como fecha oficial la del 2 de marzo de 1616.

[41] El diseño de la Villa de nuestra Señora de la Candelaria fue realizado por el Maestro Alarife Agustín Patiño, labor referenciada por Luis Fernando González Escobar citando la obra "El Cojo" de José Antonio Benítez.

que podría leerse como un buen antecedente del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios imperante en la actualidad. De esa forma la plaza central que vio nacer a la ciudad de Medellín fue el actual Parque Berrío, encabezado por la actual iglesia de la Candelaria, prolongación planeada a partir del crecimiento poblacional de El Poblado.

3.1 Antecedentes entre el siglo XVIII y XIX

El siglo XVIII parece pasar inadvertido en materia de desarrollo urbano y en avances normativos. Sobre la materia en la Villa de la Candelaria, Beatriz Jaramillo menciona que en esta época se destaca la flexibilidad normativa y la apertura de caminos en el costado del río Medellín; comienza el surgimiento de la industria textil, y el hoy mencionado apellido Mon y Velarde que bautiza una ancestral calle del centro de la ciudad, evoca al honorable Oidor que en aquella época llamó a la rectitud de la función pública en materia urbana (Jaramillo, 2005: p. 32).

Pero es con referencia directa a Juan Antonio Mon y Velarde que Luis Fernando González Escobar (2005: p. 15 – 16) critica la forma en como se ha explicado la historia urbana de Medellín antes de 1870, lo que en su sentir se ha generado por la aplicación de una mirada comparativa con otras ciudades en las que se veía un referente ideal. González expresa que el desarrollo de Medellín no puede ser visto en esa época como algo insignificante, pues allí se consolidó la principal ciudad de Antioquia, la que para 1870 era la tercera más grande de Colombia.

En el lapso transcurrido entre 1750 y 1825 se da el periodo borbónico y la ilustración en Antioquia, el cual finaliza con el inicio del periodo republicano. Es un momento de auge minero en el que se destacan los gobiernos de Francisco Silvestre y Juan Antonio Mon y Velarde, ambos caracterizados por la concepción higienista y estética, donde Medellín junto con Rionegro, disputó el protagonismo regional a Santa Fe de Antioquia.

> La especialización comercial, lo mismo que las determinaciones sobre aseo en las calles, higiene en general, incorporación del agua con el traslado por acequias de la fuente natural a las pilas o fuentes públicas, la construcción de paseos y puentes urbanos y, en términos generales, las disposiciones sobre mejoramiento de viviendas, la construcción de nuevas tipologías edilicias para responder a los cambios administrativos y políticos implicaron que estos centros se convirtieran en verdaderos recintos urbanos que se diferenciaban del entorno rural inmediato (…) (González Escobar, 2005: p. 18).

> Las ordenanzas de Silvestre y Mon y Velarde contenían normas sobre ordenamiento territorial, estructuración y mejoramiento urbanístico, y desarrollo arquitectónico de los principales centros poblacionales de la provincia. Silvestre, por ejemplo, mandó a que se empedraran las calles, se midieran y arreglaran las cuadras –"para que se fuesen deshaciendo los desórdenes en la Población-, se limpiaran los callejones de servidumbre, también la limpieza de arbustos y yerbas

> de los solares, y toda su circunferencia, y que se quitasen los Zerdos (sic), que andaban casi a manadas por las calles". (González Escobar, 2005: p. 18, citando a Silvestre, 1988: p. 183).

La llegada de Silvestre en 1775 al gobierno de la Provincia definió la lectura política de un territorio que con deseos de ser ciudad presentaba las mismas problemáticas de la capital. Las políticas de Silvestre dirigidas a la apertura y empedrado de calles, tuvieron su verdadero auge en el gobierno de Mon y Velarde.

> Es indudable que Mon y Velarde planteaba sus ordenanzas, en cuanto a lo urbano arquitectónico, teniendo cuidado de que se ajustaran a las realidades locales, no obstante el espíritu común que pudieran tener en principio. Entre ese espíritu general tenía claro que para ordenar e intervenir en el territorio era necesario el conocimiento de su realidad, por lo cual ordenó la realización de los padrones generales para hacer seguimiento de habitantes, tenencia de la tierra, calidades, estados, oficios y facultades con el fin de hacer una planificación territorial equilibrada.
> (…)
> En el caso de la Villa de Medellín, en la visita inicial estableció "componer y asear y limpiar las calles, poniendo un piso grato, uniendo las pertenencias de ambos lados sin dexar caños de por medio, que ciendo cómodo su uso, sea agradable su vista". Pero en donde deja consignada una normativa clara fue en las Ordenanzas que se deben observar por el Cabildo de Medellín para su gobierno económico y directivo (…) (González Escobar, 2005: p. 21 - 22).

En las disposiciones de policía, figura de posible asimilación a una política municipal, Mon y Velarde dispuso la obligatoriedad de licencias para construcción de viviendas, la concesión de licencias previo reconocimiento del terreno por parte de las autoridades correspondientes, la prohibición de construcciones en sitios remotos y excusados, al igual que el remplazo de las construcciones arruinadas en sitios apartados con la finalidad de concentrar a la población.

La ejecución de políticas del gobierno de Mon y Velarde es incluso una buena aproximación a una experiencia de política pública, toda vez que las mismas fueron formalizadas y llevadas a cabo a partir del estudio y reconocimiento de la realidad territorial del escenario urbano en el que se construía Medellín, esto es, la definición de intereses generales por parte de la autoridad municipal a partir del conocimiento de la realidad ciudadana, quien los plasmó en su agenda y desplegó acciones para su implementación.

Con base en la obra Emilio Robledo[42], González Escobar exalta además como intervino los problemas de hacinamiento y promiscuidad en las viviendas, de donde dispuso que cada

[42] Bosquejo biográfico del señor oidor Juan Antonio Mon y Velarde visitando Antioquia 1787 – 1788, tomo segundo. Bogotá Publicaciones del Banco de la República Archivo de Economía Nacional. 1954.

familia tuviera su propia casa. Implementó un programa de obras urbanas que "recogía el sentir de la comunidad expuesto en los interrogatorios realizados a varios habitantes locales", de donde resultó la construcción de la cárcel, una escuela, carnicería y el cabildo, composición, aseo y limpieza de calles, fundación de un hospital, casa para mujeres pérdidas y niños expósitos, desagües subterráneos, nomenclatura urbana, entre otras.

Desde finales del siglo XVIII hasta inicios de siglo XIX Medellín experimentó un incremento poblacional significativo, organizándose espacialmente a partir de las plazas centrales y sus iglesias como forma tradicional que se mantuvo en la historia urbana nacional[43], formando una consolidación concéntrica a partir del centro. En 1813 Medellín fue proclamada ciudad, con la plaza mayor como centralidad, y San Benito y San Roque como los dos primeros barrios que facilitaban la gestión y control, debido al incremento de 103 casas en tan solo diez años, y el aumento de más de quince calles.

Pero la proclamación de la ciudad poco transformó la vida de su población. La independencia relaciona dicho reconocimiento más como un acto político que como la credencial de la correspondencia con la idea de una ciudad. No reflejaba Medellín avances urbanos o arquitectónicos, lo que justamente hace coincidir las posturas doctrinarias de un periodo muerto o paralizado en materia urbana.

Desde inicios del siglo XVIII hasta la década de los años cuarenta la ciudad no tuvo significativos avances, solo después de esa época revive el auge urbano gracias al inicio de un proceso educativo que con sus variables se prolongaría por décadas y marcaría significativamente el devenir de la ciudad. González siguiendo a Jaime Jaramillo Uribe (1996: p. 42, citado por González Escobar, 2005: p. 28), asegura que el esfuerzo de la ciudad se concentró en la incorporación de la ciencia moderna, el positivismo y el racionalismo floreciente.

En este mismo periodo, factores como los escritos de Francisco Antonio Zea, atrajeron una migración de extranjeros que contribuyen trascendentalmente en el crecimiento, desarrollo y redimensión de la ciudad y de la región, en donde junto a los nombres de Tyrrel Moore,

[43] González Escobar citando a María Teresa Uribe y Jesús María Álvarez, definen la iglesia como hecho físico "concebida entonces como el centro aglutinante del poblado; alrededor de ella y de la plaza se congregan las familias y se desarrolla la vida social de la fundación; los caminos principales llegan y salen de la plaza y pasan por la iglesia; antes que la necesidad de tener casa capitular y autoridades civiles está la de contar con un cura y una iglesia. En la organización del espacio de los poblados, la plaza y la iglesia se constituyen en los centros vitales alrededor de los cuales e ordena la división espacio territorial y son estos, en tanto espacios simbólicos, los lugares en torno a los cuales se desarrolla la vida social del poblado". Raíces del poder regional: el caso antioqueño. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia. Colección Señas de Identidad. 1998. p. 314.

Carlos Segismundo de Greiff y Enrique Hauesler, figuran el nombre de Alexander Johnson y Julián Jones.[44]

El inglés Tyrrel Moore se identifica como uno de los personajes centrales que adelantaría las invitaciones a los extranjeros para su llegada a Colombia. De profesión minera, Moore invita a los Johnson Johnson y Johnson Wood a trabajar en varias minas del Departamento de Antioquia. Además de los Johnson, Tyrrel Moore trae a Colombia a Carlos Greiffenstein, profesional en Minas de la Academia de Friburgo con el cual trabajarían los Johnson.

Sus hijos fueron fundadores del Taller Industrial de Caldas, en donde se fabricaron miles de despulpadoras de café, trapiches, molinos y ruedas Pelton. También fueron accionistas mayoritarios de la Vidriera de Caldas. A través de su Almacén Luz, fueron representantes de la Siemens en el suministro de equipos hidráulicos para las industrias, y de plantas eléctricas para los municipios de Antioquia y el país. Algunos de ellos pertenecieron a la Sociedad de Mejoras Públicas, a la Cámara de Comercio de Medellín y al Club Rotario (Banco de la República)[45] En un escenario primordialmente minero, los otros europeos llegaban a un país donde el dominio español buscaba quedar en el pasado, y las puertas a los avances y el futuro eran objeto de la nueva ciudad que florecía:

> La influencia extranjera en Medellín está relacionada en primer lugar con los adelantos tecnológicos en el sector minero (molino de pisones, bocartes, métodos de amalgamación y construcción de hornos de fundición), base de la economía antioqueña durante el siglo XIX. En segundo lugar tiene que ver con los intentos por mejorar el sistema educativo y los métodos pedagógicos empleados en educación secundaria y superior, adoptando los adelantos que en estas materias se habían logrado en Europa y Estados Unidos. Por otro lado, los extranjeros eran considerados como socios ineludibles para los proyectos industriales iniciados en la ciudad durante la segunda mitad del siglo pasado y tuvieron una importancia relativa a principios del presente siglo en los sectores industrial, comercial y financiero. Algunos de ellos montaron pequeñas empresas fabriles y se dedicaron a la producción de alimentos, muebles, cerámica, herramientas de hierro y despulpadoras de café.
>
> Los extranjeros introdujeron a la ciudad el consumo de cerveza, la cual importaron primero y luego produjeron localmente; fomentaron en la población el gusto por la música de banda e instruyeron a los músicos criollos; animaron la afición por el teatro y los espectáculos públicos; educaron a los médicos e ingenieros que controlaron epidemias, y dirigieron la construcción

[44] El auge de las técnicas y nuevos modelos para la explotación minera son antecedentes comunes en la construcción histórica de la ciudad de Medellín, reseñado con amplitud en las obras de Adelaida Jaramillo y de Luis Fernando González Escobar.

[45] Banco de la República, 2011.

> y administración de obras de infraestructura básicas; formaron a los profesores normalistas en los principios pestalozzianos, que luego se esparcieron por toda la región; introdujeron los ejercicios calisténicos a la educación básica, y a principios del siglo XX trajeron balones, raquetas y uniformes para la práctica de los deportes, enseñaron y crearon clubes deportivos; dejaron además una huella palpable en muchos de los edificios construidos en Medellín a principios de este siglo; y se integraron a la alta sociedad de la villa por medio de alianzas matrimoniales (Banco de la República).

La actividad minera influenciada por los extranjeros es uno de los principales móviles que llevó al desarrollo urbano, no solo de la ciudad de Medellín, sino de gran parte de poblaciones del interior del país.

> Jorge Robledo, Sebastián de Belarcázar y Miguel Muñoz garantizaron el desarrollo de la colonia en el Cauca medio, fundando Anserma en 1539, Cartago en 1540, Arma en 1542 y Victoria en 1557. La aparición de estos poblados tuvo razón en las minas de Marmato, lo que en el tiempo permitió la aparición de haciendas y trapiches. Hacia 1850 habían aparecido pueblos como Neira, Aguadas, Pácora, Salamina y Aranzazu, y diez años después se construyó el camino del Quindío, arteria del país que unía el centro con el sur. De Sonson, comenzó una colonización antioqueña de territorios que darían lugar a pueblos como Marquetalia, Pensilvania y Samaná (Valencia, 2011: p. 10 0 11).

Estas actividades dieron marco a la ejemplificación del fenómeno exaltado por Fernando Viviescas (1989: p. 19–20) sobre el crecimiento de una ciudad que mantenía un estrecho lazo con la región de la cual provenían sus habitantes. La tecnificación y comienzo de la industrialización fueron las marcas que quedaron en las familias pioneras del crecimiento del departamento de Antioquia, y con él, de su capital Medellín.

A los mineros se atribuye la aparición de una nueva clase burguesa en la denominada etapa de Medellín como Villa Republicana[46], el auge comercial, el inicio de la industrialización, y sobre todo, el refuerzo de la educación de la población. Los mineros de Antioquia cualificaron el trabajo y la importancia de la riqueza para los habitantes, lo que desencadenó reacciones que insistían en la manutención de la herencia del ancestro y el legado español, rechazando la copia de modelos europeos.

Pero la minería promovió con la demostración experimental el incremento y rendimiento de la productividad para la población, y luego, comienza a promover la urgencia de una nueva educación, toda vez que la actividad escolar sería el camino para el desarrollo. Esa educación adelanta con fuerza el énfasis sobre las ciencias formales y biológicas, en donde

[46] Denominación explicada por Luis Fernando González Escobar, en la que se enmarca el avance del crecimiento de la ciudad en el periodo comprendido entre 1840 y comienzos del siglo XIX.

la formación para la industria se consideró el camino a la civilización: "Mejor que héroe y mártir de un partido, apóstol de una industria" (De Paula Muñoz, 1897: p. 288).

El proceso educador fue constante, pero tuvo altibajos que culminan positivamente con el gobierno de Pedro Justo Berrío, quien concreta el proyecto de la Escuela de Artes y Oficios en 1870, y reorganiza el Colegio del Estado en 1871, dando nacimiento a la Universidad de Antioquia. Medellín cuenta así con un pasado que referencia su iniciativa urbanística sobre lo que Orlando Melo describe el camino de la modernización a raíz de tres hilos conductores:

> Los tres hilos son el desarrollo de una imagen de ciudad moderna y los esfuerzos para poner en práctica, en forma planeada, unos ideales de vida urbana; el proceso por el cual se intentó educar a la población para esa vida urbana (y el "se" apunta a un sujeto probablemente inexistente, o al menos múltiple), y a la forma como la literatura trató de encontrar su punto de inserción en esa ciudad en proceso de modernización y civilización: como trató, por una parte, de encontrar, cada día en forma más difícil, su puesto en una ciudad que en la medida en que progresaba empezaba a romper con su inicial fascinación con la letra, y la forma como vio ese proceso de modernización y civilización.
> (…)
> Los tres discursos se traban esencialmente en la medida en que son tres líneas de desarrollo de una nueva sensibilidad social, que conduce al control de los hábitos y costumbres campesinos y su reemplazo por los que se definen como urbanos. La conversión del montañero en hombre civilizado y urbano es, de un modo u otro, el objetivo de quienes estimularon estos procesos. La ciudad requiere, para su funcionamiento, una actitud de cooperación y una disciplina social que se fundamenta en la creación del espíritu cívico y se apoya en el progreso de la ciudad: la imagen de una ciudad excepcional, por sus cualidades y virtudes, tanto naturales como creadas, hace parte de esta construcción conceptual y retórica (Melo, 2004).

Sin duda Melo describe el inicio urbano de Medellín desde la población como el componente fundamental que permite dicha categorización como forma de organización humana. En su ponencia "Medellín 1880 -1930 Los tres hilos de la modernización", enfatiza el esfuerzo que en aquella época fijó la ciudad para convertir al hombre montañero campesino en un hombre urbano y civilizado.

La influencia de las ciudades del exterior generó la promoción de una actitud de cooperación y espíritu cívico, una ciudad creada desde la sociabilidad, donde ella misma era la encargada de imponer un patrón de conducta obligada y de control, en el cual el comportamiento de un individuo preveía y determinaba el comportamiento de los demás. En este esfuerzo la zonificación urbana de la ciudad promovió la adopción de conductas a partir del espacio vivido, lo que relegaba paulatinamente la ruralidad espontánea y desordenada de la población.

De este modo, la intervención del ancestro inglés, alemán y francés marca de forma significativa la consolidación de una ciudad caracterizada por los vínculos permanentes con la ruralidad, en donde los quiebres y sinergias paradigmáticas de una nueva urbe se abrían paso en un esquema social que comenzaba a perfilar un nuevo país alejado de la colonia.

3.2 El Ingreso al Siglo XX

A su ingreso en el siglo XX la población de la que fuera entonces la ciudad de Medellín, que se reducía para 1871 a 20.000 habitantes, y 65.000 en 1912, pasó a 145.000 en 1918; los procesos urbanos entre 1880 y 1910 registran la instalación de redes eléctricas, el tranvía, el acueducto, el funcionamiento de taxis y el incremento de automóviles. En el ámbito de proyección social proliferó la construcción de escuelas de educación religiosa, se construye el manicomio, el matadero, la plaza de ferias, la Escuela de Bellas Artes y el Hospital San Vicente de Paul (Melo, 2004). Florecía de esa manera una estructura de equipamientos urbanos en una sociedad que se aglomeraba en torno a actividades económicas regionales y una centralidad tradicional.

A inicios del siglo XX los principales impulsores del proceso urbano fueron los fundadores de la Sociedad de Mejoras Publicas: Carlos E. Restrepo y Pedro Nel Ospina, quienes lideraron los esfuerzos por la educación de la población como componente trascendental de la evolución urbana de la ciudad. A la Sociedad de Mejoras Públicas se atribuyó la enseñanza de la solidaridad y el civismo, difundiendo el espíritu de lo público y la conciencia de ciudad. Con ello aparecen y se difunden los manuales de urbanidad, reflejo de la necesidad de culturizar y educar la sociedad autóctona como se veía de los modelos europeos.

> La iniciativa de su fundación se debe a feliz pensamiento patriótico del eximido ciudadano Doctor Carlos E. Restrepo, años antes de su exaltación a la Primera Magistratura de la República. (…) Copiamos textualmente la primera Acta de la Sociedad: "En la ciudad de Medellín, a 9 de febrero de 1899, siendo las 7.00 pm. (…) Abierta la sesión el señor Restrepo expresó a la junta en breves y concisas palabras que el objeto de la invitación que se había permitido hacerles a los caballeros presentes era el de que a semejanza de lo que pasa en centros civilizados y aunando los esfuerzos y concertando las voluntades se organice una junta encargada de velar por el ornato y embellecimiento de la ciudad" (Cano, 2006: p. 29 – 30).

Aparecen por ello el manual de urbanidad de Manuel Antonio Carreño, la traducción del Manuel du Savoir – Vivre de Alfred Meilheurt a cargo de Florentino González, y las clases del Gobernador Pedro Justo Berrío sobre urbanidad.

Al esfuerzo de la Sociedad de Mejoras Públicas, tanto Jorge Orlando Melo como Beatriz Adelaida Jaramillo destacan el papel desde 1870 de la Escuela de Artes y Oficios que duró hasta 1916 e influyó la arquitectura de la ciudad (Jaramillo, 2005: p.46), asentada en un

territorio estratégico para el desarrollo de las actividades económicas, Medellín crecería a partir del lente social que desarrollaba las ciudades europeas.

Los antecedentes en la construcción de edificaciones para la educación es un referente urbano claro de la ciudad, bien Melo y Jaramillo lo resaltan en sus obras, como por ejemplo el surgimiento de las escuelas de señoritas y varones, y la construcción del teatro Bolívar en 1834 (Jaramillo, 2005: p.46). En el siglo XIX Medellín impulsó la fundación del Colegio Franciscano en 1804, el cual al separarse de la orden religiosa en 1812 se convirtió en el Colegio Académico de Antioquia, y posteriormente, como se mencionó, con Pedro Justo Berrío, en la Universidad de Antioquia, la cual daría lugar a la Facultad de Derecho en 1827, y de Medicina treinta años después.

Hasta casi finales del siglo XIX el crecimiento urbano de Medellín fue lento. El eje de su desarrollo espacial fue y sigue siendo el río Medellín, que orientó el direccionamiento de la comunicación hacia el norte con la carrera Carabobo, y con el sur por medio de la carrera Palacé.

Dicho crecimiento urbano obedeció a políticas que por encima de ser resultado de las vivencias de sus habitantes sobre el territorio, se implementaron como resultado de un proceso de copia secuencial de experiencias de ciudades extranjeras. Esas copias se enfocaron principalmente en los procesos sociales de los sectores pudientes de la población, sin trabajar la distribución y organización del espacio, dejando la construcción de un sistema estructurante del territorio a partir del río Medellín, el cual aún hoy es la referencia central de la planeación urbana de la ciudad.

Medellín surgió a partir de la fusión de dos fenómenos poblacionales que desde sus inicios caracterizaron su distribución espacial. Por un lado, la creciente actividad económica fruto de la minería y el comercio que se acrecentaba en la región, promovió la movilización y el intercambio de poblaciones rurales que encontraron en la ciudad el lugar referente para la administración y realización de negocios, además de su inserción en procesos educativos.

De otro lado, aquellas poblaciones rurales coexistieron y se entremezclaron con los nuevos pobladores europeos que abanderaron los trabajos de explotación de recursos y levantamiento de una infraestructura urbana que no era escatimada por la población originaria. Medellín comenzaba desde el siglo XIX e inicios del siglo XX a buscar una imagen de ciudad respaldada en el imaginario de las ciudades extranjeras, mientras que su edificación se cimentaba en fusiones rurales propias de la región, lideradas en casos sobresalientes por formados europeos colonizadores.

Como central de abastos para la entonces capital Santa Fe de Antioquia, Medellín atrajo una creciente actividad comercial que involucró al ciudadano casi de manera permanente con el espacio público, siempre que la actividad estaba afuera.

A finales del siglo XIX y comienzos del XX comenzó el verdadero surgimiento de la ciudad de Medellín. La influencia del exterior adoptó parámetros de la arquitectura y el urbanismo francés, en un momento en el que se construye el ferrocarril de Antioquia en 1914, posibilitando que la ciudad tuviera forma de acceder al resto del país.

Previendo esta significativa obra para la ciudad, el Concejo Municipal propuso en 1888 la organización de la Plaza de Mercado, obra que fue realizada en el sector de Guayaquil por Carlos Coriolano Amador, y que se acompañó por la estación del ferrocarril, el edificio Carré y el edificio Vásquez, los cuales cumplían funciones de hotel y centro de comercio. En 1895 se creó la Compañía Antioqueña de Instalaciones Eléctricas, en 1915 el Servicio de Teléfono, y en 1919 las Empresas Municipales las cuales pasaron a ser las Empresas Públicas de Medellín en 1955.

La Sociedad de Mejoras Públicas promovió obras de interés colectivo en la ciudad, como la Escuela de Bellas Artes y el Jardín Botánico (Jaramillo, 2005: p.68), pero posteriormente varios de sus integrantes por ser miembros de la élite socioeconómica de Medellín, comenzaron a defender sus intereses propios y proyectos particulares, no justificados en un beneficio ciudadano.

El auge comercial, la mentalidad educadora y de desarrollo, junto con los legados de los migrantes, hicieron que Medellín encontrara una íntima relación con la industria desde comienzos del siglo XX. La textilería antioqueña apareció en 1899, la cual se convertiría en Fabricato. En 1907 se funda Coltejer, en 1910 Rosellón, en 1901 la Cervecería Antioqueña y en 1904 Gaseosas Posada Tobón, hoy Postobon.

La industrialización acrecentó la atracción de población, lo que desde comienzos de siglo XX representó un problema de espacialidad, primordialmente de espacio público. Ello promovió la importancia de Carabobo que comunicó y aun comunica al Parque Berrío, espacio público con rol de centro administrativo de la ciudad, con el sector de Guayaquil, espacio público con función de zona comercial; y la carrera Junín y la Avenida la Playa se convirtieron en lugares de encuentro ciudadano.

En aquel escenario, en algunas de las actividades de las mujeres, muchas de ellas de la alta sociedad, fue posible evidenciar los cambios de la ciudad en procesos de territorialidad que marcarían la primera mitad de siglo XX. El crecimiento de la ciudad en el marco de una sociedad educada generaba la reacción por nuevos derechos y la apertura a nuevas corrientes, como fue la propagación del comunismo y la defensa de los derechos de la mujer, impulsando el abandono de paradigmas femeninos que a su vez transformaban la sociedad urbana:

> La mujer medellinense es práctica, realista, "en el campo de los afectos se encuentra la medellinense dotada de magníficas cualidades; y debe ser considerada en general como una mujer propensa a llenar bien los deberes de esposa, madre, hermana, etc". La mujer medellinense es apasionada y "esa pasión es la que bien gobernada se convierte en amor perseverante para el marido, en cariño profundo para los hijos, en religiosa obediencia para los padres, en caridad para los desvalidos, en abnegación en los instantes aciagos y en sacrificio en los días de prueba". Es una mujer trabajadora, "este es el verdadero feminismo que deben conquistar nuestras mujeres: su ayuda al hombre en varias ramas del trabajo, exceptuando algunos que no concuerdan con el genio de ella (Pitillas, 1992, citado en Escobar García y Garcés Gómez, 2013).

Con la industrialización y la aglomeración de la mano de obra, los procesos de educación y cambio de pensamiento en la ciudad movilizaron sectores femeninos en oficios y labores para las cuales no habían tenido lugar. Como señalan Escobar García y Garcés Gómez "(…) no sólo como costurera, dactilógrafa, secretaria, obrera, tejedora se desempeñará la mujer-trabajadora en este período de modernización de la ciudad, sino que se hace notable la función de maestra que en no pocas ocasiones eran enviadas a pueblos y veredas a ejercer su oficio en condiciones precarias y sin los materiales suficientes para desplegarse laboralmente" (Escobar García y Garcés Gómez, 2013).

La calle se convirtió para ellas en escenario de ejercicio de derechos y manifestaciones políticas que daban cuenta de una sociedad más consolidada y compacta en clases sociales que comenzaban a ser diferenciadas. Sobresale la posibilidad de identificar los sectores de las familias potentadas y distinguidas, siendo el centro de la ciudad el lugar para su ubicación, y las periferias los lugares de aparición de barrios subnormales.

La avenida la Playa exalta la historia de la vida social de la ciudad, las grandes casonas se ubicaban a lado y lado de sus orillas, ocupando varias manzanas que llegaban hasta el actual parque San Antonio. Los cafés y salones de té eran lugares de encuentro, y los establecimientos bancarios comenzaban a proliferar junto con teatros y lugares culturales.

Hasta entonces la existencia de una política urbana en Medellín solo podría responder a los intereses de una planeación en la producción económica y del auge de los medios para el sostenimiento de la misma, y no al interés de la colectividad. La ausencia del interés público se apoya en la carencia de una concertación colectiva ciudadana que en el mejor de los casos fue suplida por la Sociedad de Mejoras Públicas, grupo reducido que lideró trabajos urbanos a partir de intereses sectoriales.

3.3 La Documentación Normativa de la Política Urbana

Como se ha descrito, la construcción de ciudad se remonta a vivencias culturales que se manifiestan en ideales de progreso, donde los instrumentos jurídicos jugaron un rol fundamental en los años recientes para la transformación de Medellín. Naranjo y Villa

reseñan que un primer antecedente de política urbana en Medellín se encuentra en el *Plan de Medellín Futuro*. Explican que con éste se pretendía disponer más racionalmente el espacio, regulando las calles futuras o las áreas para construcciones residenciales. Pero dicho proyecto tuvo corta duración en la medida que se daba mayor prevalencia a los intereses de particulares que impedían la aplicación del plan como se había previsto (Archivo Histórico Municipal de Medellín, 1892: p: 236–242).

Coincidiendo con la lectura de Naranjo y Villa, tanto Botero como Arbeláez Sierra estiman que la interferencia de intereses privados sobre los públicos y la permanente concesión de excepciones al plano regulador, dependiente de las influencias que interpusieron los particulares, y la oposición abierta a las obras públicas por parte de los propietarios de terrenos, fueron las principales causas de la inoperancia del plano de 1890 y, en gran medida, también de la propuesta de 1913 aprobada en el Acuerdo 44 (Botero Herrera, 1996: p.118, citado por Arbeláez Sierra, 2010: p. 169).

El Plan Medellín Futuro de 1913 tiene como antecedente el Plano de Medellín formulado en 1890, cuando el Concejo Municipal expidió el Acuerdo 44 sobre el plano que debía trazarse para el desarrollo futuro de la ciudad. El interés principal de ese Acuerdo radicó en el crecimiento y desarrollo de la ciudad, la incompatibilidad de las calles de ese entonces con el desarrollo del tráfico y con las buenas condiciones higiénicas que debe tener toda población numerosa; las fuertes erogaciones que ocasionaba al tesoro del Distrito la expropiación de edificios con el objeto de construir calles o de comunicarlas con otras; y la necesidad de evitar los anteriores problemas en el futuro y sentar las bases de una ciudad bien planificada (Arbeláez Sierra, 2010: p. 164-165).

De acuerdo con Arbeláez Sierra, el plano de *Medellín Futuro* se presentó formalmente en 1910, pero fue aprobado en 1913 con el Acuerdo 44. El plano aprobado allí fue modificado por la Sociedad de Mejoras Públicas y la junta nombrada por el municipio, presentando como características la delimitación del casco urbano hacia el oriente, por medio de una carretera de circunvalación con pendiente máxima de 5% y de acuerdo con trazado realizado por J. J. Ángel y por el Dr. A. López hacia el sur; propuesta de circunvalar que hoy con trazado diferente, trata de ser retomada con grandes dificultades económicas y topográficas (Arbeláez Sierra, 2010: p. 166).

A su vez proyectó la canalización del Río Medellín aguas abajo de la calle Colombia, con una gran avenida sobre cada margen de la cuenca y sin previsiones de crecimiento sobe su margen izquierda; proyectó el crecimiento de la ciudad hacia el Norte incorporando sobre la margen derecha de la quebrada Santa Elena nuevos barrios como Prado, San Diego, San Benito, El Salvador, Buenos Aires y Manrique Central; contempló el Ferrocarril alrededor del sector de San Juan con Carabobo, y un gran espacio de mercado a sus instalaciones; el fortalecimiento de la carrera Carabobo como gran eje ordenador Norte-Sur, la propuesta de la avenida Juan del Corral, un gran Boulevard a partir del Cementerio de San Pedro

hasta el río Medellín, y finalmente la realización de correcciones menores en el trazado y ampliación de calles y carreras (Arbeláez Sierra, 2010: p. 166).

Iniciado el siglo XX, Medellín contaba con un área urbana que correspondía a lo que hoy es el centro de la ciudad; un espacio delimitado por el río Medellín al occidente; la calle San Juan al sur; la quebrada la Loca, y el barrio Villanueva al norte; y al oriente con el antiguo camino a Guarne, hoy barrio Boston. Aquellos que se integraban al municipio, no pertenecían propiamente al área urbana, en los censos se denominaba área rural o "resto del municipio", que comprendía en 1900 a las fracciones de Aguacatala, El Poblado, Aná, Robledo, Belén, Guayabal, La Granja, La América, Bello, Piedras Blancas, San Cristóbal y San Sebastián. En 1913, Bello pasó a ser distrito y en 1938 fueron suprimidos los corregimientos de Belén, Guayabal, La América, Robledo y Berlín anexados como barrios urbanos a Medellín.

Hasta mediados del siglo XX la ciudad fue objeto de grandes transformaciones urbanas derivadas del proceso de industrialización con la consecuente utilización de nuevas tecnologías; se presentó el incremento de población debido a la llegada de migrantes de pueblos cercanos que venían a conformar la naciente clase proletaria, con lo cual Medellín pasó de 59.815 habitantes en 1905, a 358.189 en 1951, antecedentes ya referenciados en la historia de la formación de las ciudades de Colombia (DANE, p.50, citado por Suramericana de Seguros, 1988: p. 299).

Adicionalmente, se expandió el territorio con la formación de nuevo barrios, en especial, hacia el oriente y norte de la ciudad, debido a una fuerte actividad urbanizadora impulsada por compañías privadas; comenzó la prestación de servicios como la energía eléctrica, el teléfono, el acueducto de hierro y el tranvía, modificando todo ello, el espacio, el tiempo y el ritmo de la pequeña ciudad.

Con esta secuencia de transformaciones Medellín vio la necesidad de planear el ordenamiento del desarrollo urbano, idea que para la época continuaba influida por las imágenes de ciudades extranjeras, europeas primero y norteamericanas después, llegadas a Medellín por la visita de nacionales a esos lugares, que veían en ellas un modelo a imitar.

Los modelos que trascendieron la construcción formal de la ciudad son, según González Escobar (2005: p.131–136), una verdadera amalgama que no individualiza el seguimiento de un modelo específico. Indica que durante los primeros siglos del crecimiento de Medellín, como herencia de la colonia, es notable la influencia del modelo damero indiano colonial, regulado en las leyes de Indias, consistente en un retículo ortogonal que parte de la plaza central en forma de cuadricula con algunas manzanas alrededor.[47]

[47] Intentos de planos reguladores que cogían el modelo damero indiano colonial fueron el elaborado por José María Giraldo de 1790 y 1791, el de Álvaro Restrepo Euse de 1800, y el de Hermenegildo Botero en 1847,

De otro lado plantea el seguimiento del modelo del Barón de Haussmann, quien diseñó parte del trazado de Paris, del cual Gonzáles Escobar asegura su influencia en patrones de embellecimiento, higiene e interés para el comercio, pero desacredita su naturaleza de fuente única de los planes reguladores urbanos de la ciudad.

A ello contrapone la tesis del Ingeniero Jaime Lalinde (1932: p.53, citado por González Escobar, 2005: p. 133), de la cual González Escobar extrae la influencia del modelo de "tablero de ajedrez", conformado por el cruce de calles paralelas que se cortan en ángulo recto, sistema originado en los Estados Unidos para la organización de la ciudad de New York, y que influencia la experiencia de Medellín en los intentos del Plan Medellín Futuro a comienzos del siglo XX.

En ese orden se distinguen cuatro momentos específicos de influencia en la gestión de la ciudad. El primero de ellos cubre el periodo final del siglo XIX, puntualmente hasta la formulación del plan de 1890. En él la influencia de la ingeniería y la medicina determinaron el trabajo de desagües para la desecación de pantanos y la conducción de las aguas como medida de salud pública, algo promovido en Francia e Inglaterra. Con ello se promovían condiciones de higiene, se evitaban inundaciones, y se daba lugar al diseño geométrico de la ciudad a partir del control del recurso hídrico, lo que garantizó la ampliación de la medida en la elaboración de las calles, garantizando luz y aire que impidiera humedades y eliminara gases contaminantes.

El segundo momento se extiende desde 1890 hasta el Plan Medellín Futuro de 1913, influenciado por una visión empresarial de la ciudad en la que se intensifica el esfuerzo higienista. Este momento se rigió por los principios de movimiento, hermosura y salubridad, en donde el último supeditó a los dos primeros, toda vez que el manejo de las aguas se convirtió en el tópico central de las propuestas de planes para la ciudad. Dicha demanda llevó a la creación del cargo de Ingeniero del Municipio, autoridad sin autonomía, encargada de asesorar al Concejo de la ciudad, quien aprobaba las obras contando previamente con informe del Ingeniero del municipio.

Adicionalmente, el tema hídrico obligó la creación de la Junta de Aguas en 1899, quien recibió la imperiosa demanda de la construcción de un acueducto en tubería de hierro, contratado con la casa británica Schloss Brothers; el río Medellín es objeto de varias rectificaciones de cauce y canalizaciones[48], pero también la malla urbanística creció de forma significativa,

[48] González Escobar destaca que en 1894 se declaró la utilidad pública de la obra de rectificación y cuelga del río; en 1905 se estimó como amenaza para la parte baja de la ciudad, en 1908 el Concejo asume la canalización de la cuenca y el trabajo de las dos avenidas paralelas a la misma, y en 1910 se crea una junta para la rectificación y canalización, por medio del Acuerdo N. 52 de 1910.

generando normas sobre ensanchamiento y apertura de calles (Municipio de Medellín, 1902: Acuerdo N. 102), y alineación de edificaciones.

Un tercer momento se define por la adopción del Plan Medellín Futuro, seleccionado a través de concurso en el marco de la Exposición Nacional Industrial y Artística, en conmemoración del centenario de la independencia. Este plan estuvo matizado por el progresismo norteamericano que buscaba la separación entre la política y la administración, dejando esta última en manos de expertos, algo fuertemente arraigado en los proponentes y ejecutores del plan pertenecientes a la Escuela de Minas.

En él, a la influencia de la medicina y la ingeniería se sumó la economía industrial y la estadística que surgió de esta corriente y defendió la racionalidad, productividad, eficiencia, beneficios, previsión, métodos, organización y planificación como ideario para la creación de ciudad (González Escobar, 2005: p. 149) muy característico del pensamiento tayloristista, que buscaba la organización racional del trabajo, primero con el diseño de los planos y la priorización de las obras necesarias, y luego con su ejecución a cargo de expertos.

El Plan Medellín Futuro acoge estas tendencias, derogando por completo cualquier influencia Haussmanniana, para promover el modelo del tablero de ajedrez, con influencia de la lógica higienista y funcional que Ildelfonso Cerdá promovió en Barcelona, desde el cual se acogió la incorporación del ochave en las esquinas de las edificaciones para facilitar la movilidad (González Escobar, 2005: p. 149-150).

Entre los aportes de Cerdá se destacan inicialmente sus propuestas anatómicas de los componentes urbanos, en los cuales la calle es un accesorio indispensable de la casa, *espacio lleno* que representa la edificación o habitabilidad, en articulación con el *espacio vacío*, propio de la viabilidad. No obstante de esta idea Cerdá pasa a la *manzana*, como figura proyectual formal, integrada por un espacio cerrado y extenso que se delimita por una malla de vías rectangulares prediseñadas sobre un territorio (García Bello, citado por Scripta Nova, 2000).

El cuarto periodo inicia en 1925 y se prolonga hasta avanzados los años cuarenta, en el cual el Plan Medellín Futuro de 1913 perdió validez y capacidad tanto urbana como ideológica. En este periodo de expansión de la ciudad, demanda de crecimiento de vías para el tranvía y de prolongación del acueducto, surgen las Juntas de Fomento. Estas descentralizan la acción de la Sociedad de Mejoras Públicas, dando respuesta a un devenir no planificado que criticaba la ausencia de los aportes médicos que buscaban plazas como pulmones, y avenidas como arterias.

De allí que Ricardo Olano[49], siguiendo las propuestas de Charles Dowing[50], promovió la arborización de Medellín, de donde resultó un Plan General de Arborización, y uno de arborización para carreteras, ambos en 1930, Además estuvo al frente de las demandas de un nuevo y mejorado plan regulador para el Medellín Futuro, de donde tiene injerencia las ideas del City Planning y el Town Planning

Como destaca Gerardo G. Sánchez Ruiz, el City Planning y el Town Planning aluden a la planeación moderna de la ciudad, que sintetiza la aparición de la disciplina urbanística. De origen austrogermano[51] Sánchez Ruiz citando a Frank Koester (1915, citado en Sánchez Ruiz, 2007), destaca como algunos de sus principios, como la planeación de las ciudades desde las líneas base de todos los movimientos de tráfico y facilidad de tránsito, la red vial a partir de calles principales, auxiliares y otras subordinadas, la agrupación de partes de la ciudad conforme a su localización y caracterización, el reembolso de los propietarios beneficiados por las mejoras promovidas con fondos erogados por la ciudad, entre otros.

Medellín comenzaba a ser el resultado de una ciudad moderna que retomaba "todo lo bueno" de "todas las ciudades" importantes, sin tener en cuenta su estilo a veces contradictorio. Con ello, y ante la merma de espacialidad para la nueva población, se renunció al legado histórico, pues la idea de progreso se oponía a la historia colonial. Construir una ciudad moderna necesariamente remitía a destruir lo existente; la ciudad moderna se levantó sobre las ruinas del pasado, fenómeno claramente presente en la actualidad, donde Medellín a diferencia de las ciudades de Colombia carece de un centro histórico de identidad colonial, marcando la planeación urbana desde una transgresión al patrimonio físico y a la identidad.

De todo lo mencionado que el intenso y en ocasiones alterado recorrido urbano de Medellín hasta los inicios de la primera mitad del siglo XX, tenga como antecedente normativo de política de planeación urbana el Plan Medellín Futuro, desde el cual el Concejo Municipal adoptó y reglamentó la implementación del plan con más áreas residenciales en la zona centroriental, una vía circular por el límite oriental y amplias zonas verdes.

[49] Ricardo Olano Estrada fue uno de los precursores del desarrollo de Medellín. Miembro de la Sociedad de Mejoras Públicas, Concejal Municipal 1904 – 1908, y presidente de la Cámara de Comercio de Medellín. Fue el dueño de la Urbanizadora de Prado, y Fundador del Ferrocarril de Amagá.

[50] Defensor de la disponibilidad de espacio libre urbano en las ciudades de los Estados Unidos.

[51] Para profundizar en este movimiento Sánchez Ruiz cita los aportes de los austríacos Reinhard Baumeister, Joseph Stubben, Camilo Sitte; de los alemanes Jhon Nolen, Nelson p. Lewis, Raymond Unwin, Daniel Burnham, y de mexicanos como Carlos Contreras Elizondo y José Luis Cuevas Pietrasanta.

Para implementar esas iniciativas, el concejo y la alcaldía, junto con la Sociedad de Mejoras Públicas impulsaron una serie de organizaciones comunitarias: comisiones permanentes de los barrios, juntas de fomento urbano, y Guardia Cívica creadas por los Acuerdos Municipales N. 64 de 1920 y N. 142 de 1921, con las que se pretendió vigilar el cumplimiento de las diversas disposiciones administrativas creadas para tal fin. Pero dichos planes no tuvieron el resultado previsto.

En 1905, en el tránsito del plano de Medellín al *Plan Medellín Futuro*, se estableció por primera vez el perímetro urbano, que pasó de ser medida administrativa para el cobro de impuestos, a representar para la población la inclusión en el acceso al equipamiento: apertura y ampliación de calles, recolección de basuras o construcción de viviendas de interés social, lo que consideran Naranjo y Villa implicaba un sentido de pertenencia a la ciudad.

Estar por fuera del perímetro reducía ostensiblemente la presencia de la administración municipal, ya que eran consideradas zonas del área rural con un nivel más bajo de demandas y de posibilidades de ser atendidas. Esto explica por qué, desde muy temprano, se encuentran solicitudes de habitantes de algunos barrios para que fuesen incluidos dentro del perímetro urbano; como explican las autoras, fue el caso de los habitantes de los barrios Buenos Aires (parte alta), Guanteros, Los Ángeles y La Asomadera, quienes a pesar de hacer parte del área urbana establecida en 1912, fueron excluidos en el perímetro de 1916, pero se incorporaron nuevamente en 1920 (Villa y Naranjo, 1997).

El perímetro urbano fue luego objeto de seis modificaciones en la primera mitad del siglo: 1905, 1912, 1916, 1921, 1934 y 1945. Entre 1916 y 1934 llama la atención la reducción de áreas ya definidas dentro del perímetro, los cuales coinciden con ser sectores considerados en la época como periféricos o extramuros, el caso de Guanteros, La Toma, y los alrededores del río, lo cual sugiere, desde esta época, los inicios de una función pública urbana como la hoy prevista en la ley 388 de 1997, íntimamente ligada con los propósitos de ordenamiento territorial, desde el cual se pretende la planeación física para el desarrollo del territorio.

Con los cambios del perímetro se modificaban a su vez las nociones del centro de la ciudad y sus espacios periféricos, lo que marca distancias y categorización de espacios, aspecto determinante en la toma de decisiones y ejecución de acciones por parte de las autoridades municipales sobre el territorio. Como explica Castells, cuando se modifican los límites de un territorio, cambian también las nociones de centro y periferia; ambos son producto de un concepto de distancia –proximidad o lejanía- y ordenación socioespacial con "respecto a", señalan al mismo tiempo un lugar geográfico y un contenido social (Castells, 2008: p. 262 - 264).

Próximo al centro administrativo de Medellín Guayaquil se convirtió en un espacio clave que posibilitaba la transición del pueblo a la ciudad. Allí se aprendían los secretos y las trampas de la vida urbana, las formas de subsistir y los canales de ascenso económico y

social[52]; era uno de los límites de Medellín junto con el Parque de Bolívar y el Parque de Berrío.

Otra política municipal urbana que sobresale se identifica en la primera mitad del siglo XX cuando Medellín contempló la adopción del modelo Ciudad Jardín, por medio del cual se buscaba una dotación significativa de viviendas a la clase obrera activa en los centros industriales, lo cual alejaría a los obreros de lugares socialmente considerados como inmorales.

Naranjo y Villa describen como en la década del 20 se identifica la primera intervención de la administración municipal en provisión de vivienda, cuando se dio cumplimiento a la Ley 46 de 1918, que obligaba a los municipios que tuvieran más de 15.000 habitantes a destinar el 2% de su renta a la construcción de casas para obreros (La Defensa, 1919: p. 1), obras que fueron llevadas a los barrios Manrique, Aranjuez y Gerona, todos ellos ubicados en las laderas que apenas comenzaban a ser lugares habitados.

Junto a los barrios obreros se ubicaron asentamientos ilegales y los barrios extramuros, los primeros localizados casi todos en las llamadas fracciones de El Poblado, Belén y La América; algunos de ellos pasaron a ser barrios que mantuvieron durante mucho tiempo la categoría de ilegales; es el caso de El Salado, El Socorro y Betania (Franco Restrepo, 1984: p. 39); los segundos limitantes con las áreas rurales, por ejemplo, Niquitao, La Asomadera, Guanteros, La Toma, Las Palmas, El Salvador, Chagualo, Sevilla, Guayaquil y un sector de San Benito. A ello se sumó el crecimiento de la actividad comercial en el centro y el consecuente desplazamiento de la población residencial a las afueras de la ciudad.

Llegando a mediados del siglo XX el giro arquitectónico que se vive en el mundo tiene un gran auge en Medellín, quien en la nueva administración liberal, intensificó el remplazo de la edificación colonial por las nuevas tendencias, algo que no hicieron las demás ciudades, las cuales preservaron sus construcciones y centros históricos. En los inicios de la década de los años treinta Medellín presentaba demandas espaciales que generan la primera reglamentación de edificaciones con el Acuerdo 154 de 1935, ampliado en 1939 con el Acuerdo 65 (Jaramillo, 2005: p. 88).

En esa década las normas municipales urbanas se centran en la altura de las edificaciones, el espacio público pierde importancia, y mientras el centro de la ciudad era objeto de

[52] En su obra, Naranjo y Villa (1997) referencian sobre Guayaquil, véase: Peláez Álvarez, Jesús. "Brochazos del Viejo Guayaquil". Medellín, Litográficas Cosmos, 1990; Pérez, Ángela María. "Guayaquil: puerto de amor y comercio". Revista Credencial. Bogotá, junio de 1988, pp. 69-72; Upegui Benítez, Alberto. "Guayaquil: una ciudad dentro de otra". Medellín, Carpel, 1957.

planeación, al igual que Naranjo y Villa, Jaramillo asegura que el resto de Medellín crecía en periferia de manera espontánea.

Pedro Nel Gómez y Karl Brunner realizaron el proyecto urbanístico de Laureles que se mantiene hasta la fecha; y se iniciaba la era del incremento poblacional en la ciudad, la cual en 1951 reportaba 328.294 habitantes, quiere decir, un incremento de 14.700 habitantes por año desde 1930.

La violencia partidista de mitad de siglo XX, fuera de incrementar el ya mencionado proceso migratorio que invierte la concentración poblacional de lo rural a lo urbano, genera el miedo en las ciudades, lo que acaba con la presencia de los ciudadanos en los espacios públicos. Adicionalmente, Medellín se encontró con un gran déficit de vivienda, lo cual fue atendido por el Instituto de Crédito Territorial, el Banco Central Hipotecario y la Cooperativa de Habitaciones, urbanizando barrios como la Floresta, San Joaquín y Laureles.

Para los años cincuenta Medellín era una ciudad con un satisfactorio cubrimiento en servicios públicos comparada con otros lugares de Colombia; afirman Naranjo y Villa que contaba con una administración, una gestión pública y una infraestructura aceptable, y sin mayores problemas de adecuación urbanística.

En 1951, el tráfico urbano se había acentuado, aumentaron los índices de construcción en relación con años anteriores; se registró una nueva tendencia de crecimiento en sentido norte-sur rompiendo el eje oriente-norte que había estructurado el espacio urbano durante la primera mitad del siglo; factores que fueron diagnosticados por los urbanistas Wiener y Sert, a quienes la Oficina de Valorización encomendó en 1948 la tarea de elaborar un Plan Regulador para la Ciudad de Medellín (Wiener y Sert, 1950, citados por Restrepo Uribe, 1981: p. 350-359). Una vez más la ciudad quedaba sujeta desde una acción de gobierno, a la encomienda de la planeación urbana a profesionales extranjeros.

La Junta de Valorización y Urbanismo, autorizó la celebración de un contrato con Weiner y J.L Sert, para elaborar el Plano Regulador, quienes inspirados en la Carta de Atenas y en el Congreso Internacional de Arquitectura Moderna –CIAM-, proponían a Medellín ordenarse en torno a habitar, trabajar, recrearse (cultivar el cuerpo y el espíritu) y circular (transporte). La Carta de Atenas determinó también el plan piloto de Bogotá, Cali y Tumaco, y se fundamentaba en la ciudad y su región como unidad regional, en él se veía la necesidad de contemplar una unidad mayor que la ciudad comúnmente establecida por unos límites políticos administrativos (Schnitter, 2004, citado por Arbeláez Sierra, 2010: p.70).

La visión de Sert se dirigía a la creación de una nueva escala administrativa para el ordenamiento territorial, diferente a la división político administrativa definida por el municipio, pero se carecía de la figura jurídica administrativa que cobijara el ámbito metropolitano o regional, más se contó con la Ley 88 de 1947 que dispuso los planes

reguladores municipales (Arbeláez Sierra, 2010: p.70). De ello que pueda afirmarse que el plan piloto de Wiener y Sert determinó la configuración territorial de la ciudad desde el río Medellín en dirección Norte-Sur, estructura hoy seguida por el POT.

Se propuso una zonificación a partir de áreas de uso residencial, separadas con cinturones verdes para aislarlas de la industria; áreas de trabajo industrial al sur y comercial al centro y alrededor de las avenidas principales, áreas de circulación, paralelas al rio, como eje estructurante de la vialidad; y áreas recreativas y parques; la construcción de un centro cívico para el centro por su congestión y ser el sector "representativo del orgullo cívico y emprendedor". Para esto se requirió la reubicación de la plaza de mercado y de la estación del ferrocarril localizados en Guayaquil. La misma racionalidad que se pretendía global, organizadora, unitaria y unificante, por otra vía se orientaba hacia la separación, el aislamiento y la segregación.

En 1951 se aprobó el plan piloto por Decreto 683 de 1951 y fue creada la Junta Asesora del Plan Regulador y su oficina por el Decreto 636 de 1951; posteriormente, en 1959 fue aprobado por el Acuerdo 92 de 1959 con las modificaciones con respecto a la versión inicial, lo que se llamó Plan Director 1959. Mientras el plan piloto daba las directrices generales para la reorganización de la ciudad, la aplicación específica debía ser atendida por medio del Plan Director.

El plan piloto se fundamenta en la racionalización de la ciudad, adoptando una nueva estructura vial donde entra el concepto de la región que integra a Medellín con los otros municipios del Valle de Aburrá. Entre las obras que impulsa el plan piloto está el corredor vial norte – sur paralelo al río Medellín el cual es rectificado, hay trabajos en la Avenida Colombia, San Juan y la Playa para mejorar la comunicación vial entre oriente y occidente, se desplaza la Feria de Ganado al municipio de Bello, se autoriza la construcción del Centro Administrativo La Alpujarra y se peatonaliza Junín; pero el cambio más importante promovido por el plan es la desaparición de la Plaza de Mercado de Cisneros en Guayaquil.

Comienza desde entonces la planeación urbana de la ciudad a una escala de proyección de desarrollo económico mayor; la regionalización que diera impulso al surgimiento de la ciudad a finales de siglo XIX y comienzos del siglo XX sería en la década del 50 la motivación de un despliegue urbanístico orientado a la movilidad de grandes masas de pobladores y mercancías, facilitar el transporte para el sector industrial y comercial, y así conectar desde el complejo valle a una ciudad que se convertía en polo económico de Colombia.

En 1960 Medellín creó la Oficina de Planeación. Se realizaron una serie de estudios que intentaban dar cuenta de los problemas cruciales de la ciudad: sectorización para presentación de servicios y déficit de vivienda, que dio origen al Acuerdo 52 de 1963; estudio sobre zonificación, cordón verde, parques y plazas de mercado, 1964; estudio socioeconómico del sector de San Antonio, análisis de inspecciones de policía, 1966; Núcleos marginados y focos

tugurianos, 1967; plan centro, 1968; estudio de la zona de Guayaquil, 1969; estudio plan vial de Medellín, núcleos piratas, venteros ambulantes y centro administrativo la Alpujarra, 1970 (Departamento Administrativo de Planeación, 1977: p. 71–72).

Con el Acuerdo 52 de 1963 fueron incorporados al área urbana sectores del norte y el occidente donde se había dado con mayor fuerza la expansión y los procesos de urbanización, muchos de estos barrios fueron construidos como invasión y loteo pirata o producto de la intervención del Estado en soluciones de vivienda, a través Instituto de Crédito Territorial o Casitas de la Providencia.

El crecimiento poblacional daba cuenta de la existencia de una ciudad que no se había pensado en aquellas proporciones y que dejaba ver la ausencia de una planeación urbana integral e incluyente de aquellas ruralidades que la conformaron desde sus inicios.

En el sur, el territorio correspondiente a los barrios Altavista, Campoamor, Las Lomas de los González, Balsos y Los Parras en El Poblado; al oriente, el Salvador, Loreto, El Vergel, Las Estancias, y Villa Lilian; al nororiente, San Pablo, Santa Cruz, Villa del Socorro, La Francia, Playón de los Comuneros; al Noroccidente, Alfonso López, Francisco Antonio Zea, Bello Horizonte, Miramar, La Esperanza, Pedregal, Boyacá, Florencia y Santander; y al centroccidente, los barrios 20 de Julio, Pradera y Belencito. "El perímetro urbano, así establecido, se considerara definitivo para controlar el crecimiento de la ciudad y no permitirá planteamientos de áreas exteriores que tiendan a adherir al sector urbano" (Municipio de Medellín, 1963: Acuerdo N 52).

En 1963, la administración municipal aprobó la división territorial de la ciudad con lo cual se pretendía complementar el concepto de zonificación, apareciendo seis comunas; comuna 1, Oriente; comuna 2, Robledo; comuna 3, La Candelaria; comuna 4, La América; comuna 5, El Poblado; y comuna 6, Belén. Cada una con barrios que compartían características de proximidad territorial y cierta homogeneidad socio-económica (Municipio de Medellín, 1963: Acuerdo N 52). Para 1979 la Oficina de Planeación valoraba el avance urbano de Medellín a partir del Acuerdo 52 de 1963 así:

> El objetivo de éste acuerdo fue dar a la administración municipal facilidades para la racionalización y distribución de los servicios públicos sociales, institucionales y comerciales. Sin embargo, esta división es deficiente ya que no consulta la conformación natural de las comunidades y la topografía de las zonas que ocupan dichos sectores y además para la definición de límites únicamente se tuvo en cuenta las barreras físicas y las vías primarias existentes (Londoño White, 1979: p. 13).

En la década de los setenta Medellín presentó problemas ambientales representados en basuras en las calles y malos olores, lo cual se sumó a la inseguridad, problemas altamente concentrados en el centro de la ciudad, lo que promovió la destrucción y la cancelación

definitiva del sector de Guayaquil; como dice Fernando Viviescas, "el abandono fue tan fructífero que sirvió, mediante la manipulación descarada del caso de El Pedrero, para que toda la ciudadanía estuviera de acuerdo a principios de los ochenta en que había que destruir a Guayaquil" (Viviescas, 1989: p. 11).

Sin embargo, este tipo de medidas gubernamentales acompañaron a la ciudad durante varios años; la toma de acciones aisladas e inmediatas enfrascaron a la ciudad en la espera de una política global enfocada en acciones públicas de mediano y largo plazo. La Planeación Urbana seguía respondiendo a visiones sectoriales, inmediatistas y desarticuladas para una ciudad proyectada en un contexto regional.

En las décadas de los 60 y 70 llegaron a Medellín 600.000 habitantes residentes en barrios ilegales de la ciudad (el 50% de la población) apareciendo asentamientos piratas e invasiones en casi todas las zonas exceptuando El Poblado.

En 1964, Medellín tenía una población de 740.716 habitantes y se calculaban alrededor de 85 núcleos piratas, de los cuales 25 estaban ubicados por fuera del perímetro urbano (Departamento de Planeación de Medellín, 1965: p. 4 - 7). La respuesta a esta situación fue la reubicación por medio de Casitas de la Providencia[53] creada en 1955 por el Acuerdo N° 69. Así se construyeron viviendas en Villa del Socorro y Santander para la reubicación de familias de la Iguaná, tugurios de la Alpujarra, La Inmaculada y La Estación Villa (Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, 1968: p.1).

En 1979, cuando ya Casitas de la Providencia se había convertido en Corvide (1972), se reubican familias de los barrios San Pablo, La Alpujarra y Pablo Sexto hacia el barrio Kennedy, para lo cual el municipio destino $5.000.000 y traslada 143 familias (Municipio de Medellín, 1979: Acta N. 38). Naranjo y Villa explican que la década de los sesenta trajo la política urbana de *habilitación de barrios*, con la cual se trataba la "marginalidad" de los sectores tuguriales o barrios piratas a través del equipamiento de servicio públicos y vías, financiado en primera instancia por medio de *Fondo Rotatorio de Habilitación de Barrios*, labor adelantada por medio del Acuerdo N° 37 de 1964.

En junio de ese año las Empresas Públicas crearon la División de Habilitación de Viviendas para el mejoramiento de "sectores marginales" mediante la dotación de acueducto, alcantarillado y energía. Realizó un trabajo conjunto con la Oficina de Valorización donde

[53] Durante la alcaldía de Jorge Restrepo Uribe conformó una junta provisional para proveer de vivienda los sectores de la Iguaná. El 20 de noviembre de 1956 pasó a ser una fundación gracias a los esfuerzos de Lucía Jaramillo de Restrepo, esposa del alcalde, quien en colaboración de las esposas de los funcionarios que integraban el gabinete municipal. Hoy en día es la Fundación de Atención a la Niñez – FAN.

EE.PP.M.M recibía préstamos del Fondo de Habilitación de Barrios y Valorización realizaba la administración de estos. Entre 1964-1969 el programa de Habilitación de Viviendas en coordinación con el Instituto de Crédito Territorial ICT, dispuso de un plan de dotación de servicios a los barrios carentes de ellos, a través de una línea denominada Fondo de Redes.

Las juntas de acción comunal creadas en 1959 fueron vistas por el Estado como instrumentos para la integración de los sectores marginados; tal y como se planteaba en el *Programa de Integración Popular*, el impulso y fortalecimiento de las acciones comunales tenía como fin:

> (…) establecer y fomentar condiciones de todo género que favorezcan el desarrollo integral y acelerado de todo los sectores marginados del país y que faciliten su incorporación a la vida nacional tanto como su participación en calidad de protagonistas y beneficiarios, todo ello con la movilización del esfuerzo propio, la iniciativa y el apoyo mutuo de los mismos marginados y con la colaboración organizada del gobierno y de los sectores privados (Decreto 2263, 1966).

El plan piloto dispuesto desde los años sesenta trazó gran parte de la organización y desarrollo de la ciudad a partir de la movilidad y la infraestructura, por lo que se creó la contribución de valorización para 1939, aprobada por la Ley 63 de 1938 que autorizó a los municipios establecer y recaudar la contribución. La cobertura de la quebrada Santa Elena, la canalización y rectificación del río de Medellín y la construcción del Hotel Nutibara, fueron las obras más relevantes realizadas hasta mediados de siglo con este mecanismo de financiación urbana.

A partir de las nuevas políticas nacionales del gobierno López Michelsen con el "Plan para Cerrar la Brecha", la aplicación real y práctica del plan piloto quedó entonces reducida a tres elementos básicos: la remodelación de las áreas centrales, regida por una ideología de renovación urbana arrasadora y obsesiva con la destrucción de cualquier vestigio del pasado; la adecuación del sistema vial al flujo creciente de automóviles privados; y la localización del hábitat de los diferentes sectores sociales de acuerdo a una clara estratificación socioeconómica.

En los setenta comenzó la ejecución del corredor multimodal del río Medellín, que proponía la creación de un corredor vial en su lado occidental y proyectos de vivienda en el lado oriental, incluyendo autopistas vehiculares, vías férreas para tren nacional, y espacio para un metro. Este proyecto aún hoy sigue en ejecución, excluyendo el sistema de tren nacional, y al ciudadano como peatón.

En esa década un estudio realizado por Jorge Cadavid y César Valencia muestra la deficiencia en la reglamentación urbana, la forma inapropiada de repartición de la tierra, la falta de espacios para el peatón, la saturación vial y peatonal en algunas calles (Jaramillo, 20005: p. 132) lo que implicó el desplazamiento de las entidades administrativas municipales ubicadas en el centro al nuevo centro administrativo de La Alpujarra.

El estudio hecho por Cadavid y Valencia en 1968 promovió la construcción del centro administrativo de La Alpujarra, obra que se entregó en 1978 y fue explicada como una prolongación del centro de la ciudad comunicado por medio de la carrera Carabobo y la carrera Bolívar. En estas transformaciones, la ciudad no deja de modificar la estructura para la movilidad, lo que lleva a la apertura de la Avenida Oriental. El transporte desde entonces buscaba soluciones en la infraestructura física más no en la modalidad del sistema que pudiera efectivizar el servicio, mientras que la organización demográfica siguió recibiendo medidas inmediatas desprovistas de la garantía de cantidad de derechos individuales y colectivos, lo que se convertiría en la preocupación de administraciones municipales en la década de los noventa, tales como el espacio público, el ambiente sano, la edificabilidad conforme a la norma y el paisaje.

El mercado de Guayaquil construido en 1894 sufrió un incendio en 1968, lo que justificó la construcción de plazas de mercado satélites, terminando así la era de este emblemático lugar de encuentro, de mercado, de transporte, de identidad y vivencias de la ciudad (Jaramillo, 2005: p. 151).

En 1975, la alcaldía ordenó la creación de las plazas satelitales en los barrios que recibían los servicios prestados por la antigua plaza, lo que promovió la construcción de plazas minoristas en La América, Castilla, Campo Valdés y Villa de Guadalupe, en predios del municipio o el departamento. Sin embargo, en poco tiempo muchos de los comerciantes que ubicaron allí sus puestos de venta, se declararon en quiebra y volvieron a buscar un lugar en El Pedrero (López H, 1983: p. 16 – 21).

Desde entonces aparece en Medellín el vendedor ambulante como un problema urbano que ha recibido atención de forma sucesiva en el tiempo, y ha enfrentado a las administraciones municipales con la organización del espacio público y la viabilidad de la actividad económica de la ciudad y sus habitantes.

Estos factores han hecho recientemente de Medellín una ciudad que se ha obligado a experimentar urbanísticamente desde la urgencia de los problemas y las demandas del contexto internacional, manipulando el espacio, recreando lugares y rehabilitando aquellos que siendo resultado de territorialidades de trayectoria, deben dar lugar a una Medellín de cara a las demandas del mundo.

A finales de la década de los setenta Medellín veía crecer fenómenos negativos como el narcotráfico, en contraste con la aparición de grandes edificaciones financieras y residenciales, la Universidad Autónoma Latinoamericana y la Universidad Eafit. El panorama de la ciudad es descrito por un columnista de El Colombiano en 1979, así:

> La gente que vive en Medellín ya no cabe, la situación de las tierras aptas que aún quedan para urbanizar es alarmante (…). Las miradas se dirigen angustiosamente hacia el origen como un sustituto. Hay necesidad de hacer una nueva ciudad con carácter definido y sólo considerando las virtudes y no los defectos que adornan a Medellín (El Colombiano, 1979: p. 3A).

Accesorio a estas políticas en materia de zonificación comercial se trabajó la localización planificada de asentamientos obreros y populares en la zona nororiental: Santander, Pedregal, Florencia, Alfonso López, Boyacá, Girardot, Córdoba, 12 de Octubre y Francisco Antonio Zea.

El ICT adelantó políticas de habitación parcial y total de barrios piratas e intervino en la construcción de soluciones de vivienda para clase media; San Javier, La Floresta, San Joaquín y un sector de Robledo. La política de vivienda fue una constante durante los setenta debido a que daba respuesta a las demandas de este crecimiento urbano y facilitaba la reactivación económica jalonada por el sector de la construcción y la disminución de las tasas de desempleo (Gómez Botero, s.f. p. 17-24).

Este proceso fomentó una devaluación del espacio construido, que se expresó durante las décadas sesenta y setenta en la disminución de las áreas requeridas para las viviendas. A este tipo de consecuencias presentaron respuestas como el *Programa de Integración de Servicios y Participación Comunitaria en Zonas Marginales Urbanas* que incorporó la participación comunitaria a los planes de desarrollo. Se formularon programas sectoriales sobre educación, ocupación y creación de empleo, servicios comunitarios, actividades recreacionales y servicios de infraestructura y vivienda, "en síntesis el plan no presenta soluciones de carácter físico, sino por el contrario, busca lograr una integración de servicios eminentemente sociales que prestan o deberían prestar los organismos del Estado" (Departamento Nacional de Planeación de Medellín, 1974: p. 15).

Los años 60 exaltan el énfasis en políticas de vialidad, ejemplo de ello es el primer plan vial de Medellín, basado en un informe presentado por Fabio Botero (Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos de Medellín, 1970). Con él se adelantaron varios proyectos viales transformadores de la estructura urbana: describen Naranjo y Villa la construcción de un anillo primario alrededor del centro conformado por la Avenida Oriental, San Juan y la Avenida Alfonso López (Avenida del Ferrocarril); un anillo secundario a su interior para uso peatonal; y la definición de un sistema vial alrededor del río con carácter metropolitano; además, se construyeron un gran número de puentes sobre el río, un anillo medio occidental (Carrera 80 hasta la 30) y se ampliaron varias vías hacia el norte y sur.

El "Plan de desarrollo de Antioquia 1983-1986" impulsó los Centros Administrativos de Servicios Regionales –Caser- y los Planes Integrales de Desarrollo Urbano –PIDU-, como instrumentos para la búsqueda de una mayor jerarquización y equilibrio en la red urbana departamental (Gobernación de Antioquia, 1983).

En 1982, se transforma el Departamento Administrativo de Servicios Técnicos en la Oficina de Planeación Metropolitana, acompañada de la aprobación del Plan de Desarrollo Metropolitano, plataforma para el primer Plan de Desarrollo Urbano de Medellín en 1987.

Apoyando las políticas nacionales impulsadas por el gobierno de Betancur, este plan de desarrollo fijó la preocupación por el espacio público y la desarticulación del sistema vial con el departamental, desafío histórico para Antioquia en la búsqueda de la consolidación de una regionalización fuerte. Consideran Naranjo y Villa que este plan fue el primero en explicitar una orientación urbana y municipal; incluso, se llegó a señalar que sólo hasta ese momento se revaluaba el Plan Piloto de Wiener y Sert (Naranjo y Villa, 1997: p. 88).

A comienzos de la década del ochenta se modifica una vez más el perímetro urbano (Municipio de Medellín, 1980: Actas N° 81-91) con el cual se incorporan los barrios de Doce de Octubre, El Picacho, Aures, El Cucaracho, Santa Margarita, Blanquizal y un sector de Pedregal; hacia el suroccidente, los barrios Nuevos Conquistadores y El Corazón; al oriente se incorporó un sector de El Poblado, antes denominado vereda de Los Mangos, escenarios de cuantiosos proyectos urbanizadores; al nororiente, El Jardín, San José de la Cima, San Blas, San Pablo, Granizal y Brisas de Oriente; al sur y norte de la ciudad no se presentó ninguna ampliación. El perímetro urbano fijado en 1981 sufre mínimos cambios con el Acuerdo N° 20 de 1983 de la Junta Metropolitana del Valle de Aburrá, y es ratificado en 1987.

Pero es con el Acuerdo 54 de 1987 que el contexto urbano de Medellín recibiría la organización de su territorio en zonas y comunas. Explican Naranjo y Villa que "Comuna: es la mayor división dentro de la zona urbana identificada por la relativa homogeneidad socioeconómica y cultural con un proceso de urbanización que responde a una temporalidad, lo mismo que a condiciones físicas y espaciales similares"; mientras que las Zonas fueron delimitadas de acuerdo al perímetro urbano y a la agrupación de comunas. De ello resultaron 6 zonas y 16 comunas así: Zona nororiental: comunas 1, 2, 3 y 4; Zona noroccidental: comunas 5, 6 y 7; Zona centroriental: comunas 8, 9 y 10; Zona centroccidental: comunas 11, 12 y 13; Zona suroriental: comuna 14; Zona suroccidental: comunas 15 y 16.

Adicionalmente, se promovió la zonificación con la definición de las áreas correspondientes al sector rural, donde el corregimiento sería un territorio ubicado dentro la zona rural, conformado por dos o más veredas. Por ello, con el Acuerdo 54 de 1987 se crean los corregimientos de Santa Elena y Altavista. El Acuerdo mantuvo el barrio como unidad territorial y de análisis, "porque sobre cada uno de ellos existe un banco de datos, memoria y significación urbana que es necesario mantener" (El Colombiano, 1987: p. 1,12).

No obstante afirman Naranjo y Villa que la poca eficiencia de esta división administrativa tiene mucho que ver con la escasa identificación de la población con estas líneas divisorias, o,

visto desde otro punto, con la poca cercanía de las medidas administrativas a las territoriales sociales y culturales tejidas por los pobladores en la ciudad a lo largo de su historia.

En 1980 el espacio público promueve una importante medida con la construcción de la Central Mayorista, con lo cual se prohibía las ventas en parques o plazoletas, en pasajes peatonales; se prohibió la circulación de carretas o carretillas en las vías públicas y la utilización de mesas, cajones, carretas, en los andenes, plazas, parques y plazoletas.

El centro sería una vez más objeto de intervención en el año 1987 con el Plan de Desarrollo, en el cual la movilidad, la recuperación de inmuebles, retomar la promoción de la función residencial y la participación ciudadana eran los puntos centrales. En el mismo año se creó el Departamento de Administración del Espacio Público.

Sin duda la década de 1980 marcó un esfuerzo grande en materia de vivienda urbana en Medellín. Como explican Naranjo y Villa sobresale el Plan de Erradicación de la Pobreza del Gobierno de Virgilio Barco (1987: p. 21), donde por medio del subprograma de Asentamientos Humanos se propuso a los pobladores de estos las siguientes acciones:

> (…) rehabilitación de zonas urbanas deprimidas y de barrios subnormales y el desarrollo de nuevos asentamientos humanos, con un importante componente de construcción. Para cumplir este objetivo, se orienta parte de la inversión pública y del recurso del crédito hacia dicha actividad, buscando la expansión del empleo y el aumento en el bienestar de los habitantes que hoy viven en condiciones de pobreza.
>
> La construcción privada será objeto de una política de flujos estables de crédito para constructores y compradores, que reduzca la vulnerabilidad del sector a las fluctuaciones de la demanda y de los costos de producción y disminuya la incertidumbre de los inversionistas. De igual modo, se impulsa la construcción oficial de obras públicas tales como vías, acueductos, alcantarillados, transmisión de energía y comunicaciones. Esto contribuye a la integración de los mercados de bienes y servicios, a tiempo que beneficia a los grupos y regiones más pobres de la Nación (DNP, 2012).

A comienzos de 1980 se estima que en Medellín vivían 250.000 personas por fuera del perímetro urbano; existían unos 45.000 tugurios rodeando la ciudad, y 118.000 viviendas sin legalizar, lo que impulsó varias políticas. El 27 de noviembre de ese mismo año, mediante Ordenanza N. 34, fue creada el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, primera entidad administrativa de esa naturaleza en Colombia a través de la cual se busca coordinar la prestación de servicios y planeación del territorio en los municipios asociados.

Mediante Acuerdo 29 de 1982 Planeación Metropolitana logró que las construcciones realizadas sin su consentimiento antes de la fecha del Acuerdo pudieran solicitar licencia definitiva de construcción sin pagar recargos y sólo cubrirían impuestos de construcción

sobre la edificación existente. La legalización de estas viviendas posibilitó la intervención más amplia de las Empresas Públicas de Medellín para la prestación de servicios en sectores populares.

El Acuerdo 39 de 1981 creó el Instituto Metropolitano de Valorización –INVAL-, que dio pasos conducentes a alcanzar metas similares a la Secretaría de Obras Públicas como construcción de vías, remodelación de zonas adyacentes a ellas y diseños de renovación urbana en sectores populares.

En 1982, se creó la Empresa de Desarrollo Urbano para el Valle de Aburrá –Eduva-, la cual tendría como objetivo, en principio, la remodelación urbana del sector de San Antonio. Adicionalmente se amplió el radio de acción hacia la población ubicada por fuera del perímetro urbano y se dieron variables sociales en el concepto de rehabilitación, promoviendo "el desarrollo integral y autoparticipativo de las comunidades". Ello permitió el programa de rehabilitación de Moravia en 1984, dirigido a beneficiar aproximadamente a 15.000 personas. Lo particular fue la puesta en práctica de una metodología de carácter social, económica y física para tratar un fenómeno de marginalidad como el que había, creando un modelo y un precedente para el tratamiento de este tipo de asentamientos. Con este mismo espíritu se creó por medio del Acuerdo 31 de 1985 la Secretaria de Desarrollo Comunitario de Medellín (Peláez González, 1986: p. 22–23).

El sector privado influyó con la construcción o reubicación de asentamientos populares, por lo que en 1987 surgieron entidades como El Minuto de Dios y La Corporación Antioquia Presente, que mediante convenios con el municipio, plantearon la construcción de soluciones de vivienda para familias necesitadas.

Entre los asentamientos atendidos se destaca el barrio Héctor Abad Gómez construido para los damnificados del deslizamiento de Villatina. No obstante Naranjo y Villa señalan que por las disposiciones vigentes sobre normas de construcción, el deterioro de la calidad de las viviendas se hizo mucho más notorio. Se llegó a proyectos masivos de vivienda de interés social con lotes de 36 m2 y vías peatonales con sólo 6 m2 de sección para vivienda unifamiliar; y de 50 m2 para vivienda bifamiliar, vías peatonales de 6 m y un parqueadero por seis viviendas. Se construyeron viviendas sin posibilidades de ampliación para responder al crecimiento de la población aunque la evolución normal pronto las convirtió en viviendas bifamiliares.

Finalmente, se resalta el plan *Medellín tiene Norte*, con el que se pretendió subsanar el déficit de inversión física y social en las comunas del norte de la ciudad, identificadas como las zonas violentas de Medellín. Luego, un hito legal de gran importancia fue la promulgación de la Ley 9 de 1989; con ella los municipios con una población mayor de 100.000 habitantes debían elaborar planes de desarrollo integrales, los cuales incluían: plan y reglamento de los usos del suelo con normas urbanísticas específicas; plan vial, de servicios y obras públicas;

plan de inversiones y plan de reserva de tierras urbanizables, situación que implicaba a la ciudad de Medellín. Sobre esta ley, la Oficina de Planeación impulsó en 1990 varias reformulaciones al Plan de Desarrollo Metropolitano vigente desde 1987: se formuló un nuevo estatuto de planeación, usos del suelo, urbanismo y construcción (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 1990: Acuerdo N. 38).

Se destinaron áreas para construcción de vivienda social y reubicación de asentamientos ubicados en zonas de alto riesgo (Acuerdo N° 16 de 1990); se determinaron normas específicas para la renovación urbana (Acuerdo N° 14 de 1990); y se definió un plan de inversiones por programas para 1990 (Gómez Martínez, 1990).

La Constitución Política de 1991 promovió el interés y la participación ciudadana en los centros urbanos de Colombia, generando en Medellín mesas de trabajo públicas que elaboraron el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan Estratégico en 2001(Jaramillo, 2005: p. 161). Pero mucho más que esto, el proyecto que impactaría históricamente a la ciudad fue la construcción del metro propuesto desde 1977, que inició obras en 1985 y fue inaugurado diez años después. El metro más que una modalidad de transporte público masivo, generó la cualificación del espacio y cultura ciudadana.

El año 1991 da inicio al Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales de Medellín –PRI- MED- el cual identificaba como problemas aspectos como la insalubridad y la drogadicción, la violencia e inseguridad y la desconfianza hacia las instituciones gubernamentales, los cuales daban como resultado una mala calidad de vida de los habitantes.

El centro se reposicionaba como una problemática urbana de la ciudad a partir de la pérdida de capacidad de representación simbólica, pues si bien conservaba su funcionalidad e importancia comercial, carecía de potencialidades en materia cultural, residencial y recreativa, generando desencuentros ciudadanos y perdida de convocatoria. Por ello la ciudad pone en marcha el Plan Centro 1992 (Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana. Medellín, 1992: p. 11) cuyo diagnóstico arrojaba consideraciones como:

> Producir vivienda de forma masiva en la periferia significó el deterioro del centro por cuanto el capital inmobiliario no rige sus inversiones al centro, pero le abre posibilidades de ocupación para aquellas actividades que se benefician de las ventajas que le caracterizan, es decir, de la accesibilidad, del equilibrio urbano, de las tendencias colectivas que se han generado históricamente (Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana. Medellín, 1992: p. 11).

Llegando a la fecha que delimita esta investigación, deben citarse algunas de las consideraciones que Naranjo y Villa hacen del proceso de políticas urbanas de la ciudad, exaltando que ellas consideran a Medellín como una ciudad con un proceso de densificación y saturación de las áreas urbanas, ejemplificado en la urbanización de lotes dentro del perímetro de la ciudad,

el crecimiento en altura, la división y subdivisión de viviendas existentes y la continuidad de políticas de vivienda basada en las "áreas mínimas".

Desde la perspectiva física de lo urbanístico, consideran que siguiendo los indicadores de la estratificación según calidad de las viviendas, accesos viales y de transporte, entre otros, es posible concluir que la acción de las mismas comunidades de la instalación de servicios básicos y la creciente interacción con programas de habilitación de barrios, permitieron el acceso al estrato medio-bajo para seis de las dieciséis comunas de la ciudad (37,5% de los habitantes).

De esta manera Medellín llega a la década de la nueva Constitución Política con una experiencia urbana claramente definida. Inmersa en demandas motivadas en modelos internacionales de ciudad, el surgimiento no previsto de Medellín cuenta con un referencial sociojurídico valioso a lo largo del proceso de construcción como ciudad, el cual se cumplió desde figuras que lamentablemente son restringidas en lo jurídico, aisladas en su implementación de los avances constitucionales, e influidas a políticas de gobiernos nacionales, no locales.

La presencia de la planeación urbana ha sido una constante desde los primeros momentos de la fundación formal de la ciudad, la cual buscó su construcción y renovación en referenciales principalmente impropios, que hicieron de la construcción regular de Medellín un proceso altamente determinado por las decisiones del gobierno, carente de participación plural de la ciudadanía, delimitado a construcción de consensos en cuerpos representativos de exclusivos sectores sociales, y diseñada desde manos extranjeras que vieron formalizadas sus propuestas bajo la decisión administrativa del concejo municipal.

La planeación de la ciudad siempre ha sido objeto de política, pero dicha política no siempre ha tenido la connotación de ser pública; solo recientemente se ha comenzado a perfilar esta materia como un objeto que debe ser comprendido como propio de las Políticas Públicas. La zonificación, los esfuerzos por la instrumentalización de la planeación a través de la figura de los planes, la problematización de la ciudad irregular limitada al perímetro urbano, las necesidades de dotación de vivienda, y las urgencias por la modernización, fueron motores normativos de un modelo de planeación que se revaluó a la luz de la Carta de 1991.

Contenido

Capítulo IV

El nuevo Referencial Jurídico que determina la Política Pública de Planeación Urbana en Medellín

Edificios Antioquia y Cárdenas ubicados a un costado del parque Botero y de la estación Parque Berrío del Metro de Medellín.

4. El Nuevo Referencial Jurídico que Determina la Política Pública de Planeación Urbana en Medellín

Soportar la investigación en el interrogante ¿Cuál ha sido la política pública de planeación urbana implementada en el Municipio de Medellín entre 1990 y 2005? implicó tener como punto de partida la certeza de la existencia de la citada Política Pública[54], de donde se desprenden premisas necesarias para develar donde se encuentran sus principales referentes, donde se ubica, y cuál es su naturaleza.

Sus principales referentes, definidos aquí como *referencial de política*, son aquellos que se establecen a través de las dinámicas relacionales con contenido cultural e histórico en una determinada sociedad, inmersa en la construcción permanente de una ciudad como objeto de regulación jurídica. Esto es, son los bienes jurídicos valiosos de naturaleza social, política, económica y cultural, que inmersos en las dinámicas de construcción de ciudad, capturan el flujo decisional de la comunidad como una manifestación de acción política, desde el cual pueden o no determinarse acciones de Estado o gobierno para responder al sentido público de ese flujo de decisión, como al no público y privativo de actores restringidos de la ciudad, ambos en últimas formalizados en normas jurídicas.

Lo anterior nos conduce a identificar la ubicación de la política pública de planeación urbana en figuras normativas, tradicionalmente "planes" de cobertura local que se corresponden a regulaciones específicas derivadas de la voluntad política. Estos planes atienden un referencial normativo de superioridad jerárquica que delimita e influye la definición de pública de una política. Dichos planes normativos plasman, por mandato jurídico, desde las directrices generales hasta mandatos específicos en materia urbana, lo que desde su denominación formal podría llegar a ser política pública, pero por el hecho de su normatización no siempre lo es.

De ello que la naturaleza pública de una política no esté garantizada gracias a su categorización como norma jurídica. Por el contrario, depende del sentido de interés público que el flujo decisional de la sociedad constructora de ciudad determine como motivación de la acción estatal. Es dicha acción estatal la que con base en el referencial normativo, y en cumplimiento de sus funciones y competencias, encauzará las dinámicas de construcción y reconstrucción de ciudad a través de políticas públicas de planeación urbana.

[54] Esta postura es asumida por la trabajadora social y magíster en Desarrollo Educativo y Social, Beatriz del Carmen Peralta Duque, que la denomina política pública territorial. Para conocer su tesis puede consultarse su escrito "Descentralización y autonomía municipal y regional en la política pública territorial en Colombia: problemas y perspectivas", publicado en la revista Eleuthera, Vol. 2. 2008.

De lo anterior que la existencia de la política pública de planeación urbana sea sustentada a partir de las siguientes premisas. La primera resulta del concepto *referencial de una política*, que como se vio desde Muller (1988, citado por Cuervo Restrepo, 2007: p.78), se encuentra en el conjunto de normas, imágenes y expectativas en las cuales se debate la posibilidad que desde el sistema y régimen político se solucionen problemas sociales. Este concepto permite establecer la relación entre la política pública y el marco normativo que le sirve de referencia, y a su vez, legitima sobre la seguridad jurídica la acción de la autoridad a través de proyectos, programas y estrategias.

En ese sentido, la certeza sobre la existencia de la política pública de planeación urbana en Medellín se consolida desde una estructura normativa urbana con jerarquía especial, amparada constitucionalmente desde el ámbito municipal, la cual promueve imágenes y expectativas en el sistema político del territorio de su cobertura, para la organización del espacio urbano y su urbanización.

Una segunda premisa asume que la política pública de planeación urbana no es propiamente siempre el resultado de una oferta o de imposición estatal, por el contrario, viene atendiendo el concepto de política pública como las sucesivas respuestas a problemáticas sociales, "procesos de naturaleza económica, social, política y cultural, caracterizados por formas de intervención de estado encaminadas a solucionar problemas considerados socialmente relevantes, atendiendo a ámbitos de actuación, continuidad y sostenibilidad en el tiempo por parte de autoridades estatales" (Lozano, 2008: p. 16).

De ello que los antecedentes nacionales y municipales, den cuenta de una política de planeación urbana en Medellín asumida desde el actor estatal, quien tradicionalmente ha liderado y formalizado la mencionada política a través de planes como instrumentalizaciones normativas que permiten la realización de sus acciones. Pero la política de Estado es diferente a la política pública, pues no se puede asimilar el interés del Estado como el interés público; como se mencionó más arriba, la validación jurídico formal de algo que se denomina política no garantiza su naturaleza pública.

En ese orden la tercera premisa acoge el concepto de *flujo de decisión* como el componente por medio del cual la planeación urbana no se limite a una mera política de Estado en la esfera municipal, y por el contrario, amparado en un *referente de política* de tipo constitucional y legal, el *flujo de decisión* determina la materia pública que posteriormente es formalizada por la autoridad estatal.

Así la planeación urbana en Medellín se adelanta desde una política pública en la medida que desde el *referencial de política* se exige la intervención del *flujo decisional* de la ciudadanía, lo que excluye su formulación, ejecución y evaluación solo a cargo del Estado, práctica preponderante hasta la década de los años noventa. De ello que resulte como punto de partida

ideal de esta política pública la participación comunitaria de la cual deriva la construcción del territorio como un ejercicio público que la misma política va a orientar e intervenir.

El *flujo de decisión* hace de la política de planeación urbana una política pública, en la medida que permite señalar, delimitar, definir y categorizar lo público de un problema, justificando su incorporación en la agenda, para afrontarse con acciones desde las autoridades del Estado. Una última premisa exige mencionar que lo urbano, como objeto de la planeación a la cual se dirige la política pública, es por naturaleza un ámbito material que no podría restringirse a una mera política de Estado. Lo urbano por su esencia se refiere a la esfera pública, a la ciudad como devenir colectivo, por lo que su planeación ha de adquirir la misma naturaleza. Lo urbano reúne la urbanización y el urbanismo como elementos sociopolíticos que también son englobados por el *referencial de política*, procurando garantizar la seguridad jurídica, y el buen desarrollo del ciclo de la política.

En correspondencia con las premisas expuestas, la naturaleza pública de la política de planeación urbana encuentra igual soporte en la postura sostenida por la Corte Constitucional de Colombia. En la sentencia T – 291 de 2009 la Corporación expresó:

> La jurisprudencia constitucional ha precisado tres condiciones básicas, a la luz de la Constitución Política, que debe observar toda Política Pública orientada a garantizar un derecho constitucional: (i) que la política efectivamente exista; (ii) que la finalidad de la Política Pública debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho; y (iii) que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la Política Pública permitan la participación democrática. En cuanto a la primera condición ha señalado la Corte que "no se puede tratar de unas ideas o conjeturas respecto a qué hacer, sino un programa de acción estructurado que le permita a la autoridad responsable adoptar las medidas adecuadas y necesarias a que haya lugar." Por eso, se viola una obligación constitucional de carácter prestacional y programática, derivada de un derecho fundamental, "cuando ni siquiera se cuenta con un plan para progresivamente cumplirla. La relación con la segunda condición, la Corte ha reiterado que. "no puede tratarse de una Política Pública tan sólo simbólica, que no esté acompañada de acciones reales y concretas." En esta medida, se viola la Constitución cuando existe un plan o un programa, pero se constata que (i) "sólo está escrito y no ha sido iniciada su ejecución" o (ii) "que así se esté implementando, sea evidentemente inane, bien sea porque no es sensible a los verdaderos problemas y necesidades de los titulares del derecho en cuestión, o porque su ejecución se ha diferido indefinidamente, o durante un período de tiempo irrazonable". En cuanto a la tercera condición, la jurisprudencia ha considerado inaceptable constitucionalmente que exista un plan (i) 'que no abra espacios de participación para las diferentes etapas del plan', o (ii) 'que sí brinde espacios, pero éstos sean inocuos y sólo prevean una participación intrascendente.' El grado mínimo de participación que se debe garantizar a las personas en cada caso concreto, depende de la situación específica de que se trate, en atención al tipo de decisiones a tomar (Corte Constitucional de la República de Colombia, 2009: T- 291).

La postura señalada por el Tribunal Constitucional encuentra como precedente la sentencia T 760 de 2008 (Corte Constitucional de la República de Colombia, 2008), que se reitera en el Auto S 34 de 2009, pronunciamientos que tienen base en la sentencia T 595 de 2002 (Corte Constitucional de la República de Colombia, 2002). Desde ella se adelanta dentro del ordenamiento jurídico nacional la construcción de un referencial de política pública a través del cual se fundamenta la irrenunciabilidad de la misma para la garantía de derechos constitucionales:

> No poder garantizar de manera instantánea el contenido prestacional del derecho es entendible por las razones expuestas; pero carecer de un programa que de forma razonable y adecuada conduzca a garantizar los derechos en cuestión es inadmisible constitucionalmente. El carácter progresivo de la prestación no puede ser invocado para justificar la inacción continuada, ni mucho menos absoluta, del Estado. Precisamente por el hecho de tratarse de garantías que suponen el diseño e implementación de una política pública, el no haber comenzado siquiera a elaborar un plan es una violación de la Carta Política que exige al Estado no sólo discutir o diseñar una política de integración social [para discapacitados], sino adelantarla.

Desde el primer requisito fijado por la Corte –que la política pública efectivamente exista- nos remite a la certeza de la tesis base que se traduce en la efectiva existencia de la política pública de planeación urbana en la ciudad. De allí se pasa a la pregunta de investigación - ¿Cuál ha sido esa política pública?- de donde se afirma que ha sido aquella formalizada por la autoridad estatal municipal a partir de un *referencial de política* en el cual desde la Carta de 1991 el flujo de decisión se convierte en el derrotero determinante de la naturaleza pública, en la medida que desde el *flujo de decisión* se define el interés público que matiza los problemas que ingresan a la agenda municipal, dejando sin piso que los mismos respondan meramente al interés del Estado.

Siguiendo la directriz del alto Tribunal "(…) debe existir una política pública, generalmente plasmada en un plan. Es lo mínimo que debe hacer quien tiene la obligación de garantizar la prestación invocada. Se desconoce entonces la dimensión positiva de un derecho fundamental en sus implicaciones programáticas, cuando ni siquiera se cuenta con un plan que conduzca, gradual pero seria y sostenidamente a garantizarlo y protegerlo." (Corte Constitucional de la República de Colombia, 2002: T- 595). Dicha referencia jurisprudencial remite para el caso de la planeación urbana al *referencial de política* dispuesto en la jerarquía normativa urbana especial, desde el cual se deben plasmar los elementos que evidencien la planeación urbana, esto es, el "plan", o los "planes".

La tradición histórica de Medellín da cuenta de la implementación de planes para la planeación urbana desde inicios del siglo XIX, pero es reciente que se piense en una jerarquía normativa urbana especial, toda vez que dentro del Derecho urbano la alteración de las fuentes jurídicas del sistema colombiano se entremezcla con una estructura jerárquica urbana diferente a la tradicional.

Se toma la jerarquía normativa urbana especial como *referencial de política pública*, y determinante de la aparición de los planes para la planeación urbana, integrada en su orden, conforme los señala Morcillo Dosman (2007: p.368), por las normas del nivel nacional, las de nivel departamental, las de nivel metropolitano, el componente general del POT, el componente urbano o rural del POT, los planes parciales, y las Unidades de Actuación Urbanística.

Difiriendo de la postura doctrinaria de Morcillo Dosman, la jerarquía normativa urbana especial que sirve de *referencial de política* no podría seguir el orden señalado por tres razones; la primera de ellas radica en que el orden descrito se corresponde al dispuesto en el artículo 7 de la ley 388 de 1997, el cual establecía la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, el departamento, las áreas metropolitanas, y el municipio. El citado artículo fue declarado inexequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C – 795 de 2000 (Corte Constitucional de la República de Colombia, 2000), en la medida que señaló:

> Los aspectos medulares de la organización territorial, en todo aquello no directamente definido por el Constituyente, sólo pueden ser regulados a través de la ley orgánica territorial. (…) se ha querido que esta materia se reserve a una categoría de ley orgánica, entre otras razones, por la necesidad de que las decisiones básicas se apoyen en el mayor consenso posible y, además, se adopten mediante un instrumento normativo que desde un principio - no de manera casual o como resultado fortuito de las deliberaciones parlamentarias -, se ocupe del tema territorial.

Se trata, desde luego, de una razón constitucional por medio de la cual no podrá asumirse la categoría de una ley de manera irregular e informal, por lo que el acatamiento al mandato constitucional excluye por inconstitucionalidad la presencia de la disposición ordinaria. Pero más allá de la incongruencia formal, la Corte Constitucional devela la que se estima es la orientación para la postura vigente frente a la jerarquía normativa urbana especial en Colombia, segunda razón para no aceptar la jerarquía normativa urbana de Morcillo Dosman:

> Aunque en la Constitución puede encontrarse un principio de demarcación competencial respecto de la ordenación del territorio, particularmente en lo que atañe a los municipios, por sí solo no es suficiente para configurar el régimen básico de ordenamiento territorial. Completar la configuración de este régimen, la distribución de competencias y atribución de funciones entre las distintas entidades y niveles territoriales, en lo que concierne a su contenido nuclear, no puede ser materia de ley ordinaria, puesto que la propia Constitución dispuso que la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. (Constitución Política, Artículo 288).

Registrada esta postura se aprecia como desde el ordenamiento jurídico nacional es claro que la distribución de competencias en materia territorial encuentra su principal fuente

en la Constitución Política de 1991, de la cual no solo surge la jerarquía normativa urbana especial a partir de la consideración que el constituyente primario plasmó para el Municipio, sino que se ubica como principal fuente normativa en materia de derechos urbanos, de donde resulta la voluntad competencial general, materia sujeta a regulación a través de ley orgánica, de la cual la misma Corte ha sostenido:

> (…) la Constitución no exige que todos los temas que tengan reserva de ley orgánica territorial deban de estar incluidos en un único documento jurídico, ya que como se ha reiterado en las Sentencias C-600A de 1995, C- 795 de 2000 y C-093 de 2002 los temas relacionados con el ordenamiento territorial pueden desarrollarse en diversos cuerpos normativos siempre y cuando éstos cumplan con el limitante de haber sido tramitados y aprobados como leyes orgánicas (Corte Constitucional de la República de Colombia, 2012: C - 489).

Queda definido que el ordenamiento territorial es una materia que en nuestro orden jurídico está en proceso de construcción, y que por lo tanto, es un referencial de política, incompleto y en definición. No obstante la misma postura de la Corte, y el reconocimiento que del Municipio sostiene en la descentralización territorial, aseguran que esa entidad territorial cuenta con las competencias expresas en la materia por vía directa de la Constitución, tal como se define en los artículos 311 a 321, especialmente las disposiciones de los artículos 311, 313 y 318.

> ARTÍCULO 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, 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 asignen la Constitución y las leyes.
>
> ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos:
> 1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
> 2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
> (…)
> 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
> 6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.
> 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
> (…)

9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.
10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.

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

En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones:

1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.
2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.
3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.
4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.
5. Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine.

Si bien se comparte la idea de la atribución expresa y directa de competencias al municipio por parte de la Constitución Política, la ausencia de un referente competencial legal expreso para el ordenamiento territorial, hace que sobre las mismas competencias constitucionales se genere la incertidumbre de definir cuáles son propiamente urbanas, o al menos regulables a través de los "planes" en los que se debe definir la política pública de dicha planeación. Esto sin duda conlleva a que las citadas competencias sean una mera enunciación ante la falta de taxatividad por la ausencia de la ley, y puede conducir a la recriminada postura jurisprudencial de la omisión municipal de formular políticas públicas.

El municipio es la entidad territorial delegada por la Constitución Política para la ordenación de su territorio, y con ello, de realizar la planeación social, económica, física y ambiental del mismo. Esa entidad territorial cuenta en las disposiciones de la Carta Política con la asignación mínima, más no completa, de las competencias generales para la planeación urbana, y de adelantar políticas públicas sobre la misma por medio de los planes desarrollados por la legislación.

Finalmente, la tercera razón para no compartir la jerarquía normativa urbana especial que sirve de *referencial de política pública* de planeación urbana, se encuentra en la derogatoria que

por inexequibilidad hizo la Corte Constitucional sobre las Áreas Metropolitanas mediante la citada sentencia C – 795. Con la inconstitucionalidad del artículo 7, el orden jerárquico establecido por la ley 388 de 1997 para el reparto de competencias desapareció, y expulsa de la ley ordinaria a las Áreas Metropolitanas de la posibilidad de adquirir facultades en ordenamiento territorial, y por lo tanto, tener el lugar permanente conferido en el *referencial de política pública* defendido en la doctrina.

Inaceptable resultaría la prevalencia jerárquica de las áreas metropolitanas para la emanación de referenciales de política pública de planeación urbana, cuando es al municipio a quien la Constitución expresamente delega dicha competencia, cuando se carece de ley orgánica expresa y la jerarquía normativa urbana especial se radica entre entidades territoriales, calidad que no ostentan las áreas metropolitanas.

En su trabajo "Competencias metropolitanas: la atribución inconstitucional del alcalde metropolitano", Juan Carlos Covilla Martínez (2010: p.101–122), si bien reconoce la superioridad de las decisiones de la Junta Metropolitana, explicita que solamente sucede en caso que el municipio haga parte de un área metropolitana, lo que no vulnera la autonomía municipal pero evidencia el desequilibrio de la organización de la entidad en el contexto de la gestión municipal.

Covilla Martínez (2010) exalta la interdependencia de los municipios absorbidos por el municipio núcleo del área metropolitana, situación en la cual aquel municipio que conurbado no esté integrado formalmente a la figura administrativa, termina por asumir consecuencias y efectos de las decisiones metropolitanas, lo que podría coartar su autonomía por las presiones territoriales en las que se ubica.

Estima Covilla Martínez (2010) que en materia de competencias la Junta Metropolitana solo asume lo señalado por la ley para hechos metropolitanos, siendo estos los que afectan simultáneamente y de manera esencial a por lo menos dos municipios que integran la figura como consecuencia del fenómeno de conurbación, por lo que considera que queda a criterio de la Junta Metropolitana decidir cuándo se da esa afectación y como la misma es producto de la conurbación.

En materia de planeación urbana el Plan de Desarrollo Metropolitano fija los criterios y objetivos para los Concejos Municipales sobre los asuntos metropolitanos, pero exalta Covilla Martínez que no tienen competencia territorial, lo que se evidencia en la ley 152 de 1994[55], vacío que fue suplido por la ley 128[56] de ese mismo año. Asegura que incluso para

[55] Por medio de la cual se establece la ley orgánica de Plan de Desarrollo.

[56] Por medio de la cual se expide la ley orgánica de Áreas Metropolitanas.

la reglamentación de los usos del suelo la competencia radica en el Municipio, y en caso de encontrarse en un área metropolitana, la competencia es compartida sobre los criterios de complementaridad y coordinación, dos principios rectores de la función administrativas, sin que la atribución pase a ser exclusiva del área metropolitana, por reconocimiento al principio de la autonomía municipal, derivación expresa de la descentralización territorial.

Se destaca del trabajo del autor como para la planeación ambiental el área metropolitana solo podría emitir un plan metropolitano ambiental en los lugares donde no exista Corporación Autónoma Regional, aspecto que no se presenta en el país. En ese sentido se agrega a la postura reseñada la innecesaria idea de un plan metropolitano ambiental, como documento independiente, toda vez que para ello el referencial de política fija en el POT la planeación ambiental y física del territorio municipal, el cual está sometido a criterios de superior jerarquía para poder ser válido, y garantiza un amplio margen de participación, incluyendo en el flujo de decisión a la autoridad ambiental que debe estudiarlo y aprobarlo dentro de la etapa de formulación.

De sobrevivir la disposición del artículo 7 que incluye a las áreas metropolitanas, arrojaría que "en esas circunstancias – concluye Sorribés – el mantenimiento de las competencias municipales puede ser un peligroso anacronismo (Sorribés, 1999, citado por Arbeláez Sierra, 2010: p. 54). Como lo explica Arbeláez Sierra, estas figuras se desprenden del artículo 319 de la Carta, de las cuales se prevé como función central ser áreas para la planificación armónica e integral del territorio subregional, superando la incongruencia del régimen anterior. Allí el Decreto Ley 3104 de 1979 contempló la función planificadora a cargo de las áreas a pesar de que el texto constitucional no lo fundamentaba; la Carta hoy remite a la LOOT la consagración del régimen administrativo y fiscal especial del que deben gozar las áreas metropolitanas (Arbeláez Sierra, 2010: p. 106 - 107).

No obstante, el artículo 7 de la ley 388 de 1997 fue declarado inexequible por no corresponderse con la naturaleza de ley orgánica exigida para la materia; no podría suplirse la entrega de competencias en ordenamiento territorial a las áreas metropolitanas, a través de la ley orgánica 128 de 1994 que las regula como entidades administrativas, pues se anularía el criterio de validez material, absorbido por rigores de validez formal.

De ser así habría lugar a serios equívocos, pues conforme los fallos jurisprudenciales vigentes la LOOT no es necesariamente una sola ley, sino que puede estar conformada por varias, pero motivadas y definidas como orgánica del territorio, y asegurar que las competencias de ordenamiento territorial de las áreas metropolitanas radican en una ley orgánica que no tenía como finalidad esa materia, conduciría a asegurar que las competencias de ordenamiento territorial de las entidades territoriales estarían dadas en leyes orgánicas promulgadas en torno a ellas, que no tenían por finalidad cumplir el mandato constitucional del artículo 288 de proferir una ley orgánica de ordenamiento territorial.

La misma Corte Constitucional ha recalcado la necesidad que el poder legislativo declare el trámite de una ley orgánica, y que en ella se cumpla con la suficiente deliberación democrática en virtud de la relevancia que encierra el tema, lo cual no podría obviarse para las disposiciones que de manera unificada o dispersa, sean proferidas para el ordenamiento territorial del país.

No obstante es en virtud a la naturaleza jerárquica, integrada y coherente que debe salvaguardar el ordenamiento jurídico nacional, de donde se identifica un referencial de política pública de planeación urbana dispuesto a través tanto de leyes orgánicas como de otras que no tienen dicha naturaleza, pero las competencias de ordenamiento territorial para las entidades territoriales que generan referencial de política, solo podrán estar dadas a través de ley orgánica, soportadas todas a partir de las disposiciones constitucionales que facultan al municipio como entidad territorial fundamental del Estado.

Como punto final sobre las áreas metropolitanas basta evidenciar su pobre evolución en Colombia, así como la hipotética prevalencia jerárquica que sobre el municipio llegue a tener, en la medida que frente al número de municipios la formalización de áreas metropolitanas ha sido residual.

La ineficacia de la entidad administrativa expone en nuestros días la ausencia de competencia territorial expresa proveniente de ley orgánica territorial o diferente a la ley territorial. Ni siquiera en los esfuerzos legislativos con la ley 1625 de 2013 ha sido suplida, pues en vez de delimitar, concretar y fortalecer las competencias en su ámbito jurisdiccional, la nueva legislación orgánica parte del supuesto de una autonomía reconocida gradualmente, y sobre el territorio, se limita a definir como competencia la labor de "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, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus Planes de Ordenamiento Territorial." (Congreso de la República de Colombia, 2013: Ley 1625).

En el mejor de los casos, la nueva ley orgánica de áreas metropolitanas promulgada en 2013, señala entre sus funciones "Formular y adoptar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano con perspectiva de largo plazo incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial de conformidad con las disposiciones legales vigentes, como una norma general de carácter obligatorio a las que deben acogerse los municipios que la conforman al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos", y, "formular y adoptar el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, el cual será el marco al cual deberán acogerse cada uno de los municipios que conforman el área, al adoptar los planes de ordenamiento territorial;".

Las citadas disposiciones dan cuenta de la urgencia de suplir el vacío sobre los planes de desarrollo de cobertura metropolitana y no de concurrir y coordinar la planeación

municipal del territorio, al punto que solo desarrolla normativamente lo respectivo al Plan de Desarrollo, y deja preexistente la ambigüedad frente a las competencias difusas y en ocasiones tácitas de tipo ordinario para los POT

Las áreas podrán solo prevalecer en la jerarquía normativa a través de sus acuerdos y decretos, y esto, gracias a la voluntad municipal, toda vez que el artículo 5 de la ley 128 de 1994 lo sujeta a ello: "Cuando dos o más municipios formen un conjunto con características de área metropolitana podrán constituirse como tal (…)" (subraya fuera de texto original).

Las materias competencia de la Junta Metropolitana (Congreso de la República de Colombia, 1994: p. Artículo 7) consistentes en la planeación territorial, la infraestructura y vivienda, la conservación y manejo del ambiente, la prestación de servicios públicos, la valorización, y el orden administrativo y fiscal, solo prevalecerán como normas sobre las municipales cuando los municipios constituyan un área metropolitana[57]. En el resto de los casos ante la inexistencia de esa entidad administrativa, sería inoperante pretender la prevalencia de un área metropolitana sobre un Municipio.

Siguiendo a Covilla Martínez, esa entidad administrativa procederá motivada por hechos metropolitanos derivados de la conurbación, lo que mantiene la competencia del municipio sobre los hechos de su jurisdicción ante lo restrictivo del hecho metropolitano[58], lo que hace perder sentido a los referenciales generados por la entidad administrativa. Adicionalmente acudir a dichos referentes sigue siendo un factor de incertidumbre ante la ausencia de competencias expresas sobre la materia, lo que en últimas fortalece el ejercicio de la función administrativa municipal a través del principio de autonomía.

El referencial de política pública para la planeación urbana queda así consolidado desde dos grandes escenarios: el referencial normativo, y desde este, el competencial. El referencial de política pública normativo redefine la jerarquía normativa urbana especial, partiendo de la Carta de 1991, desarrollada en la legislación para los componentes especiales de dicha política, descendiendo a normas del departamento solo desde su función coordinadora, y

[57] ARTÍCULO 26. ACTOS METROPOLITANOS. Los actos de la Junta Metropolitana se denominará Acuerdos Metropolitanos. Los del Alcalde Metropolitano, Decretos Metropolitanos, y los del Gerente, Resoluciones Metropolitanas. Los Acuerdos y Decretos Metropolitanos serán, únicamente en los asuntos atribuidos al Área por la Constitución y la ley, de superior jerarquía respecto de los actos administrativos municipales dentro de su jurisdicción. El Área Metropolitana, en los asuntos atribuidos a ella, no estará sujeta a las disposiciones de las asambleas ni de las gobernaciones de los departamentos correspondientes.

[58] La nueva ley 1625 de 2013 define en su artículo 10, que son hechos metropolitanos aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el área metropolitana.

llegando a las normas municipales como aquellas en las cuales queda plasmada la política, surgiendo allí una jerarquía normativa urbana municipal, constituida por el PDM, el POT, y desde este último, las normas que lo desarrollen y efectivicen, sin limitarse a planes parciales y unidades de actuación urbanística, sino dando lugar a otros como los Planes Urbanos Integrales (PUI) y los Planes de Manejo y Ordenación de Cuencas y Microcuencas (PIOM).

En esta jerarquía solo ingresarán las normas del área metropolitana cuando la voluntad municipal así lo defina, lo que en ningún momento desplaza la norma municipal como el referencial de política directo e inmediato sobre el territorio que tiene por objeto la planeación urbana.

Del referencial normativo se desprende el referencial competencial para la política pública, lo que obliga a exaltar que es diferente el de planeación urbana al de planeación territorial en nuestro Estado y conforme a nuestro ordenamiento jurídico. La Constitución de 1991 es la delegante de la competencia directa al Municipio para la planeación urbana del territorio, quiere decir, de la ciudad como objeto social, político y económico que históricamente ha guiado el surgimiento de la acción estatal en lo urbano, por lo que las normas nacionales y departamentales son referencial de política pública para el municipio.

Conforme al régimen de competencias para la ordenación del territorio, el municipio es y será la entidad primigenia de la organización territorial del Estado, y en él radica la base de la descentralización territorial, de donde se evidencia que el referencial de política pública de planeación urbana ha existido antes de la promulgación de la Constitución de 1991 que lo formaliza en esa nueva jerarquía, ajustándose a instrumentos de efectivización a través de leyes que desarrollan esas competencias, y develando la ausencia de un régimen de competencias para la organización urbana del territorio a cargo de las entidades territoriales distintas al municipio.

Por ello que el referencial normativo haya fortalecido al municipio en la historia reciente frente a la obligación de planear lo urbano, y en torno a él, venga supliendo desde la postura de una ley orgánica de ordenamiento territorial dispersa propuesta por la Corte Constitucional, el régimen de competencias de planeación territorial de las demás entidades territoriales no encargadas de la ciudad como objeto de planeación.

Al igual que el municipio y el departamento, las nuevas figuras territoriales dispuestas en la ley 1454 de 2011, vienen siendo objeto de ampliación y reforma del referencial normativo y competencial para el ordenamiento del territorio (Congreso de la República de Colombia, 2011: Ley 1454 Capítulo II). Con la Ley 1454 se proponen nuevos esquemas asociativos territoriales donde aparecen "las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, de las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación,

y las asociaciones de municipios." (Congreso de la República de Colombia, 2011: Ley 1454 artículo 10).

Sin embargo, es la misma ley 1454 de 2011 la que fortalece la función municipal en materia territorial cuando dispone como competencias territoriales "a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio. b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes. c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos."

Con ellas no se contrarresta la relevancia de las disposiciones municipales, y por el contrario, se reitere con base en la coordinación, la prelación de sus disposiciones en el ámbito municipal atendiendo a referenciales de entidades territoriales. La preponderancia de la competencia municipal en la materia se reiteró con la expedición de la ley 1551 de 2012 sobre actualización del régimen municipal, atendiendo el mandato legal de la ley 1454 de 2011 en su artículo 37: "El Gobierno nacional presentará al Congreso las iniciativas de reformas legislativas correspondientes a la expedición del régimen especial para los departamentos, la reforma del régimen municipal orientada por las prescripciones del artículo 320 de la Constitución Política y la reforma de la legislación en materia de áreas metropolitanas."

Específicamente del referencial de política dispuesto en la Carta de 1991 sobre el municipio, se desprenden los desarrollos legales que sirven de referenciales de política pública en temas concretos. Dispone el artículo 313 en el numeral 1: "Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio", a lo que se articula la ley 142 de 1994 con el régimen de los servicios públicos domiciliarios[59]; el numeral 2 "Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas", que tiene por referencial la ley 152 de 1994 sobre planes de desarrollo; el numeral 5: "Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos", lo que es fundamental para la ejecución y efectivización de la política, soportada en la ley 225 de 1995 como ley orgánica de presupuesto.

Igualmente, el artículo 313 de la Carta dispone en el numeral 7 "Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda", articulando referenciales legislativos como la ley 9 de 1989, la ley 2 y 3 de 1991 para vivienda, la ley 388 de 1997, y la ley 1454 de 2011. Adicionalmente se deben mencionar expresamente las disposiciones del capítulo primero de la ley 136 de 1994 que reitera al municipio como la entidad territorial

[59] Reglamentada por el Decreto Nacional 1641 de 1994, el Decreto 556 de 2000, el Decreto 421 de 2000, el Decreto 847 de 2001, adicionado por la Ley 689 de 2001, el Decreto 1713 de 2002 y el Decreto 549 de 2007.

fundamental de la división político administrativa del Estado (Congreso de la República de Colombia, 1996: Ley 136 artículo 1), y señala como funciones referenciales para la política pública de planeación urbana:

> 1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley.
> 2. Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el Progreso municipal.
> 3. Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.
> 4. Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades.
> 5. Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y, en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la ley.
> 6. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la ley.
> (…) (Congreso de la República de Colombia, 1996: Ley 136 artículo 3).

Junto a la Ley 136 de 1994 aparece la Ley 1469 de 2011 por medio de la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda; y más tarde, la ya citada Ley 1551 de 2012 actualiza y reitera las funciones municipales de la Ley 136 así:

> 1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley.
> 2. Elaborar los planes de desarrollo municipal, en concordancia con el plan de desarrollo departamental, los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas, incorporando las visiones de las minorías étnicas, de las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerables presentes en su territorio, teniendo en cuenta los criterios e instrumentos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales y Usos Agropecuarios –UPRA–, para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, según la ley orgánica de la materia. Los planes de desarrollo municipal deberán incluir estrategias y políticas dirigidas al respeto y garantía de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario;
> 3. Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal. Para lo anterior deben tenerse en cuenta, entre otros: los planes de vida de los pueblos y comunidades indígenas y los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal.
> (…)
> 9. Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en

armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los planes de ordenamiento territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años.
10. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente, de conformidad con la Constitución y la ley.
(…)
14. Autorizar y aprobar, de acuerdo con la disponibilidad de servicios públicos, programas de desarrollo de Vivienda ejerciendo las funciones de vigilancia necesarias.
15. Incorporar el uso de nuevas tecnologías, energías renovables, reciclaje y producción limpia en los planes municipales de desarrollo.
(…)
18. Celebrar convenios de uso de bienes públicos y/o de usufructo comunitario con los cabildos, autoridades y organizaciones indígenas y con los organismos de acción comunal y otros organismos comunitarios.
19. Garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción de acuerdo con la normatividad vigente en materia de servicios públicos domiciliarios.
(…)
22. Las demás que señalen la Constitución y la ley.
23. En materia de vías, los municipios tendrán a su cargo la construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales del rango municipal. Continuarán a cargo de la Nación, las vías urbanas que formen parte de las carreteras nacionales, y del departamento las que sean departamentales.

El numeral 9 del artículo 313 establece "Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio" referenciado en la ley 99 de 1993 y todo lo que se desprende del SINA, y en la ley 397 de 1997 y la ley 1185 de 2008 como ley reformatoria para el patrimonio.

Secuencialmente, las disposiciones de nivel nacional están seguidas por aquellas de orden departamental, las cuales adquieren una naturaleza específica como referencial de las políticas públicas. Conforme al artículo 298 de la Carta, los departamentos desempeñan la función de administración conforme al principio de coordinación y "de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes".

Por ello que la jerarquía normativa urbana especial encuentra en las disposiciones departamentales un referencial complementario amparado en la coordinación, lo que exalta la autonomía municipal como característica directa del ordenamiento territorial en su respectiva jurisdicción, y la defensa de la descentralización.

La coordinación entre las entidades territoriales es una constante fundamental para la planeación urbana de los territorios, como se dispone en el artículo 6 del Decreto 1222

de 1986: "Los departamentos tendrán independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución, y ejercerán sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios, en los términos que las leyes señalen." El mismo sentido es retomado en el artículo 6 de la ley 489 de 1998:

> En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.
>
> En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.

La reiteración de la coordinación es una constante en esa ley, en la medida que se replica como uno de los aspectos para las políticas de desarrollo administrativo: "Estrategias orientadas a garantizar el carácter operativo de la descentralización administrativa, la participación ciudadana y la coordinación con el nivel territorial." (Congreso de la República de Colombia, 1998: Ley 489 artículo 17).

La misma orientación adquiere gran relevancia para la tarea municipal de formular Políticas Públicas de planeación urbana, cuando el Decreto 1333 de 1986 define el principio de coordinación para la recta administración del municipio, y se apoya en los principios de la ley 1454 de 2011, disponiendo "(…) las autoridades municipales al momento de desarrollar y ejercitar sus propias competencias deberán conciliar su actuación con el principio armónico que debe existir entre los diferentes niveles de autoridad en ejercicio de sus atribuciones;".

Adicionalmente, se reitera en el numeral 5 del artículo 3 de la ley 136 de 1994, en el artículo 7 del Decreto 1333 de 1986, y es principio rector para el ejercicio de competencias en materia de ordenamiento territorial, conforme lo estableció la ley 1454 de 2011, donde se reitera la prevalencia de la autonomía municipal, y la defensa de la descentralización territorial como referenciales para la formulación, ejecución y evaluación de Políticas Públicas en planeación urbana:

> La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se articularán, con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política (Congreso de la República de Colombia, 2011: Ley 1454 artículo 27).

El principio de coordinación que caracteriza la forma en como se ubican las normas departamentales en la jerarquía normativa urbana especial, es una constante en el ámbito local del ordenamiento territorial según la ley 388 de 1997[60], de donde se desprende un referencial importante de política pública desde su artículo 115:

> *Fortalecimiento del Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable.* Para asegurar el cumplimiento de las funciones de apoyo y cooperación técnica a las entidades territoriales en la implementación de los instrumentos y mecanismos de ordenamiento del territorio municipal, así como para fortalecer su papel planificador, coordinador y promotor de la Política Nacional Urbana del Plan Nacional de Desarrollo, concédense facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para que en un término de seis (6) meses reestructure al Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable del Ministerio de Desarrollo Económico, que en adelante se llamará Viceministerio de Desarrollo Urbano, el cual contará con una planta global y tendrá cuatro Direcciones: i) Vivienda, suelo y construcción; ii) Servicios públicos domiciliarios; iii) Transporte urbano; y iv) Espacio Público, Ordenamiento Territorial y Urbano. (Subrayado por fuera de texto original).

El propósito de la ley frente al citado viceministerio asegura la existencia de una Política Nacional Urbana de tipo gubernamental y no pública, encabezada por el Gobierno nacional, pero con ejecución directa a cargo del municipio, si se tiene presente que la competencia constitucional sobre el uso y la gestión de los suelos y el ambiente se cumplen por medio de la autonomía de la entidad en coordinación con la Nación y las otras entidades territoriales. En esta perspectiva la Política Nacional Urbana como manifestación de política de gobierno, es referencial de la política pública de planeación urbana que genera el municipio.

Aquella política de gobierno es también de ejecución directa del municipio debido a que los instrumentos y mecanismos de ordenamiento territorial a los que se refiere el artículo 115 son legalmente de órbita municipal[61]. La elaboración de la política nacional contaba con el Ministerio de Desarrollo Económico como competente directo nombrado en el artículo 110 de la ley 388, desde el cual se pretendió reforzar esa labor, por medio del viceministerio.

No obstante el referencial competencial no se definió con el artículo 115, debido a que el Ministerio de Desarrollo Económico fue fusionado con el Ministerio de Comercio Exterior

[60] Ver en la ley 388 de 1997: Numeral 5 del artículo 1, artículo 24, numeral 6 del artículo 101, parágrafo del artículo 111, numeral 1 del artículo 114, y el artículo 115.

[61] Le ley 9 de 1989 disponía del Plan de Desarrollo Municipal, y en ella subsisten disposiciones para procesos de renovación urbana, enajenación, bancos de tierras y reajustes de tierras, e instrumentos financieros para la reforma urbana; y la ley 388 de 1997 dispone los Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Parciales, Unidades de Actuación Urbanística.

por medio de la ley 790 de 2002, dando lugar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. La misma ley 790 dispuso la reasignación de funciones sobre la materia a cargo del entonces Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial creado por ley 99 de 1993:

> Artículo 4. Parágrafo: La formulación de políticas relativas al uso del suelo y ordenamiento urbano, agua potable y saneamiento básico, desarrollo territorial y urbano, así como la política habitacional integral necesaria para dar cumplimiento al artículo 51 de la Constitución Política, serán funciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Los organismos adscritos y vinculados relacionados con estas funciones, pasarán a formar parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

La competencia para proferir la Política Urbana Nacional a cargo del gobierno ha sido un referencial confuso y disperso desde su aparición explícita en la ley 388 de 1997, lo que podría influir en la ausencia y vaguedad de esa política en Colombia en los años recientes. Pero por encima de ello, aquella política urbana se consolida en referencial de política pública para las entidades territoriales. A pesar de los intentos por definir las autoridades ejecutivas encargadas de la política urbana nacional, el referencial competencial solo aparece definido de manera reciente en el ordenamiento jurídico de Colombia.

Así, la función de los viceministerios de Vivienda y Desarrollo Territorial, y de Agua Potable y Saneamiento Básico, ha encontrado un camino autónomo y de mayor especialidad. Luego que fueran incorporados a la cartera del Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, este Ministerio fue escindido por la ley 1444 de 2011 para convertirse en el nuevo Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, reglamentado por el Decreto 3571 de ese mismo año. En esta última norma se consolida el referencial competencial para la expedición, de la que, por sus antecedentes, es la política nacional urbana, denominada erróneamente en la nueva legislación como política pública. El Decreto fija que el nuevo Ministerio tendrá como objetivo:

> (…) lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

De allí que desde este referencial de política expresamente se plasme la concurrencia de la política pública para la planeación urbana con la Política Urbana Nacional, siendo ambas en los términos del Decreto, labor propia del Gobierno nacional a través del nuevo ministerio. Pero ¿Se trata de dos figuras diferentes o se hace alusión a la misma política?

Es claro que la política a la que se refieren el Decreto 3571 es a la urbana, y diferencia e incorpora la dirigida al desarrollo territorial que supera o sobrepasa lo urbano. En ese sentido

podrían clarificarse los escenarios que son objeto de la política, de un lado la ciudad como objeto de la planeación urbana, y de otro los territorios no urbanos como objeto de la política territorial. Esta propuesta refuerza el referente competencial del ordenamiento territorial a cargo del municipio como autoridad encargada de la política pública de planeación urbana.

En estricto sentido la normativa parece degenerar en la existencia de dos políticas urbanas diferentes, debido al cambio de política nacional urbana al de políticas públicas. Pero el Decreto 3571 enfatiza las funciones conferidas al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio por medio del artículo 2, de donde se infiere que son referenciales de política pública que no traspasan la competencia municipal, y que son fijadas por el Gobierno como autoridad guía y oferente de la política nacional:

> 1. Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación.
> 2. Formular las políticas sobre renovación urbana, mejoramiento integral de barrios, calidad de vivienda, urbanismo y construcción de vivienda sostenible, espacio público y equipamiento.
> (…)
> 4. Determinar los mecanismos e instrumentos necesarios para orientar los procesos de desarrollo urbano y territorial en el orden nacional, regional y local, aplicando los principios rectores del ordenamiento territorial.
> 5. Formular, en coordinación con las entidades y organismos competentes, la política del Sistema Urbano de Ciudades y establecer los lineamientos del proceso de urbanización.
> 6. Preparar, conjuntamente con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otras entidades competentes, estudios y establecer determinantes y orientaciones técnicas en materia de población para ser incorporadas en los procesos de planificación, ordenamiento y desarrollo territorial.
> 7. Promover operaciones urbanas integrales que garanticen la habilitación de suelo urbanizable.
> (…)

Agrega además como funciones del ministerio, entre otras, formular y promover las políticas, planes, programas y proyectos del Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio, bajo la dirección del presidente; adoptar operaciones urbanas integrales para la habilitación de suelo urbanizable, de conformidad con la normativa vigente; y coordinar la formulación y hacer seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos del Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio, bajo la dirección del presidente de la República.

En consecuencia resulta que el ordenamiento jurídico no hace referencia a dos políticas urbanas diferentes, por el contrario, el Decreto 3571 es un claro referente de la Política Urbana Nacional, de la cual es necesario clarificar que por la finalidad de los otros referenciales de política pública en el tema, la normativa del Decreto 3571 es referente competencial a través

del cual el Gobierno nacional deberá establecer referentes nacionales de política urbana para los municipios.

Por lo tanto el ministerio profiere una Política Urbana Nacional guiado por el principio de coordinación, la cual se constituye en referencial de la planeación urbana municipal, que guiada por la autonomía determinará la naturaleza pública de la política en cada escenario urbano.

Con la nueva normativa aparece en el referencial de política pública de planeación urbana una certeza, una reafirmación, una proyección, y una prevención. La certeza se expresa en la existencia de las políticas públicas en la materia, diferenciando como se vio antes, entre las dirigidas a la ordenación del territorio y las que se profieren para planeación urbana.

La reafirmación se encuentra en el mandato a la autoridad estatal como encargada de ofertar y dirigir el proceso de política pública principalmente desde el principio de coordinación, en donde la planeación urbana adquiere como referente la función pública del urbanismo, y en ella, el ordenamiento del territorio urbano a cargo del municipio con amplios y recientes referenciales de orden nacional que en ocasiones parecen desvirtuar la descentralización territorial.

La proyección se encamina a la pluralidad material y formal que integra la política pública de planeación urbana, debido a la segregación temática e institucional que fijan los referenciales identificados para la política, y finalmente en ese sentido, la prevención, consistente en la imposibilidad que tienen los ministerios de despojar desde la coordinación que le compete, y la formulación de políticas nacionales, la tarea municipal de materializar la política pública de planeación urbana.

A partir de las claridades ofrecidas por la normativa expuesta sobresalen como referenciales para la política pública en estudio los planes de desarrollo nacional donde viene especificada la directriz de cada gobierno nacional, y los Conpes, "máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. (…) coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales (…)." (DNP, 2012).

Con la presencia del principio de coordinación que debe mediar las acciones de las entidades territoriales en la organización del territorio, y de ellas con el municipio para la planeación urbana, se llega en la jerarquía normativa urbana especial a las normas municipales, disposiciones en las cuales se cumple específicamente la directriz de la Corte Constitucional consistente en evidenciar la política pública en un plan concreto, y en él, garantizar derechos, no solo fundamentales, también de otra naturaleza, por medio de un ejercicio participativo.

Las normas municipales en las cuales se plasman los planes, y en ellos, las políticas, objetivos, programas y proyectos que integran la política pública de planeación urbana, derivan principalmente de referenciales legales, siendo la figura del plan la modalidad para plasmar la política. En ese sentido, y retornando a las disposiciones de los artículos 311 y 313 de la Carta Política y sus desarrollos legales, son planes el PDM y el POT.

4.1 La Política Pública de Planeación Urbana Condicionada a la dualidad del Plan

La realidad de los planes en los cuales queda plasmada la política pública encuentra bases difusas en sus antecedentes inmediatos. La planeación de lo urbano se complejizó en la década de los setenta cuando la administración pública se ve insuficiente para enfrentar el crecimiento urbano, y además surgían cambios en el pensamiento planeador.

Explica José Salazar Ferro (2010: p. 9-12) que una vez se tomó lo urbano como parte de la economía nacional, surge el instrumento del Plan Integral de Desarrollo, por medio del cual se buscó llevar la experiencia de los planes de desarrollo a los contextos municipales, generando una visión de planeación económica a la que quedó subordinado lo urbano bajo el lema de la integralidad. Dichos planes promovieron un modelo de planificación/acción, por medio del cual se dio marcha a proyectos urbanos promovidos por el sector privado, aislando la figura de los planes a cuerpos normativos.

El fracaso de esa modalidad influyó en la expedición de la ley de reforma urbana (9 de 1989) que introdujo el PDM, que procuró integrar instrumentos de gestión como los bancos de tierras, el derecho de preferencia, los títulos de reforma urbana, el reajuste de tierras y la integración inmobiliaria. Sin embargo la fusión de instrumentos tan diversos no facilitó su implementación, y aquel plan sería derogado por las dos nuevas modalidades inspiradas con la Constitución de 1991.

La nueva Carta Política determinó en su artículo 288 la promulgación de una LOOT, fracaso legislativo que fue erróneamente suplido por la ley ordinaria 388 de 1997, que crea los POT. De otro lado, se dedica el capítulo II del título XII constitucional al plan de desarrollo, que específicamente, en el artículo 339, dispone fijar los cometidos en materia económica, social y ambiental, y que fue desarrollado por Ley Orgánica 152 de 1994.

De este modo, la jerarquía normativa urbana especial está bien definida desde la experiencia reciente del ejercicio municipal y los referenciales de política pública promovidos por la Constitución de 1991 a través de la coordinación, la participación, la descentralización territorial y la autonomía municipal, elementos a los cuales Estupiñan Achury (2012: p.19–38) suma el fortalecimiento económico de las entidades territoriales, y del municipio. Pero la planeación urbana que es objeto de dicha jerarquía, devela una realidad perjudicial a raíz de la forma en como fue concebida en 1991 desde los referentes legales que desarrollan los dos planes para un mismo proceso de planeación.

El plan explicito que exige la Corte Constitucional no existe como figura única para la planeación urbana, toda vez que nuestro ordenamiento dividió su instrumentalización a cargo de los entes municipales, lo cual ha diversificado la experiencia nacional si se tiene presente que cada ente territorial ha guiado su vivencia a partir de la autonomía de las competencias constitucionales.

La dualidad del plan que plasma en términos formales la política pública de planeación urbana, somete la autonomía municipal a una doble planeación, calificada como "fragmentada y referida a procesos locales de ordenamiento" en palabras de Martínez Muñoz (2001: p. 516–517); definida como "dos formas de planificar la ciudad", con lo que Salazar Ferro alude a un PDM destinado a programar el gasto público a partir del plan del gobernante municipal de turno, y un POT destinado a regular la inversión para alcanzar la ciudad plasmada en el plan. Morcillo Dosman (2007: p. 329) corrobora esta tendencia cuando afirma: "El error en que incurrió el constituyente de 1991 se ha dispuesto a la elaboración, formulación, y adopción de dos planes de desarrollo municipal (…) separan la planeación económica y social de la planeación física y ambiental y le dan a cada diferentes tratamientos e instrumentos, momentos de planeación y de legalización."

Este factor, sumado a la inicial ausencia de la ley orgánica de ordenamiento territorial, y su posterior dispersión, se traza como una dificultad constante para el municipio como oferente tradicional de la política pública, y para la ciudadanía, en la medida que la disociación jurídica genera profundas confusiones y puede deslegitimar los acuerdos.

Así la planeación urbana para los municipios exige la elaboración de dos planes con referentes de política dispersos y especializados, y con ello, de dos ejercicios de participación ciudadana, que de forma articulada deben buscar la tutela de derechos individuales y colectivos. Los planes que concretan la planeación urbana, y con ello, los lineamientos, objetivos, políticas, programas y proyectos de la política pública, son el PDM y el POT, aquellos que cierran la jerarquía normativa urbana especial, y desde ese referencial, disponen una autonomía para cada municipio.

4.1.1 Plan de Desarrollo Municipal (PDM)

La primera modalidad de plan en la cual se puede formalizar la política pública de planeación urbana de un municipio es el PDM. En comparación con el POT, aquel cuenta con un referencial de política basado en una ley orgánica (Ley 152 de 1994), es una figura anterior en el tiempo, lo que acredita más trayectoria, no presenta mayores variaciones en sus definiciones, pero sobretodo, se caracteriza por una obligada dependencia a los planes de superioridad jerárquica gubernamental, lo que por mandato legal, condiciona los alcances y contenidos del POT, y restricciones más claras frente a participación. De ello da cuenta la Corte Constitucional en sentencia C 394 de 2012:

> (…) En efecto, durante el proceso de confección del proyecto legislativo que luego se convierte en Ley del Plan de Desarrollo las posibilidades de participación del órgano legislativo se encuentran considerablemente reducidas. De ahí que el principio de unidad de materia adquiera especial connotación en este supuesto, tal como se explica a continuación. 1. Es preciso resaltar que, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 189 y 341 superior, el gobierno tiene iniciativa legislativa exclusiva para la presentación del proyecto de la ley de planeación. En este punto cabe anotar que uno de los propósitos que inspira la existencia de dicha ley en nuestro ordenamiento constitucional, consiste en que en este texto legislativo se plasma –en calidad de norma jurídica- el proyecto político, económico y social al cual se compromete el Gobierno nacional dentro del cuatrienio para el cual fue elegido. En consecuencia, sólo le corresponde a esta autoridad someter a aprobación del Congreso de la República el proyecto en el cual se compendian tales programas y el conjunto de instrumentos mediante los cuales se busca su cabal realización. Empero, lo anterior no significa que el proyecto refleje de forma excluyente un único criterio de orientación económica, pues tal proyecto debe ajustarse a los parámetros constitucionales correspondientes; lo cual supone que, en todo caso, la planeación económica y social diseñada debe coincidir dentro de los valores y principios consagrados en la Constitución. Aunado a lo anterior, en la misma disposición ha sido establecida la participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura, a lo cual debe sumarse el concepto previo emitido por el Consejo Nacional de Planeación. (…) (Corte Constitucional de la República de Colombia, 2012: C - 394).

En esa providencia la Corte explica que el PDN "contiene aspectos tanto filosóficos (parte general), como los programas y proyectos de inversión nacional (Plan de Inversiones Públicas)". En la parte general, "se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno". Posteriormente aclara que en "el plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución".[62]

La dependencia de los PDM al PDN encuentra sustento desde la jurisprudencia de la Corte, como por ejemplo la sentencia C - 334 de 2012 (Corte Constitucional de la República de Colombia, 2012) cuando reiterando la definición de la sentencia C 394, asegura: "una norma que desarrolle materias contenidas en la ley del PDN, no podrá contener disposiciones contrarias a la misma, aunque se trate de disposiciones legales equivalentes, pues de manera expresa la Constitución le ha otorgado prevalencia a Ley del PDN. (…) una ley que contenga disposiciones contrarias a las contenidas en el Plan Nacional, será una norma contraria a la Constitución."

[62] La línea de la Corte Constitucional también se aprecia en la sentencia C - 747, C - 077 de 2012,

A la superioridad jerárquica del PDN se somete por mandato de la Ley 152 de 1994 todos los demás Planes de Desarrollo de entidades públicas del Estado. Particularmente los planes de los municipios deberían resultar condicionados por el POT, pues como recuerda la Corte Constitucional: "De acuerdo con el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, los municipios, además de los planes de desarrollo que se regulan en esa ley, contarán con un plan de ordenamiento territorial que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia y que se elaborará con la orientación y el apoyo técnico del Gobierno nacional y de los departamentos" (Corte Constitucional de la República de Colombia, 2010: C - 149).

El PDM encuentra una significativa referencia normativa al momento de ser definido en otras fuentes. Younes Moreno (1997, p. 407) lo explica con base en el artículo 339 de la Carta, como un instrumento compuesto por una parte general y un plan de inversiones, en la primera se trazan los objetivos a largo plazo y las prioridades de mediano plazo, junto con las orientaciones generales de la política social, económica y ambiental, y en el segundo el plan de inversiones públicas.

La definición del plan a partir de su modalidad nacional es obligada, pues la Ley 152 de 1994 fija el alcance de sus normas a la Nación, entidades territoriales y organismos públicos de todo orden, distinto al POT que solo existe en su modalidad municipal.

De ello que la ley disponga una serie de artículos para la definición, formulación, autoridades, ejecución y evaluación del plan nacional como referencia general para los planes de menor jerarquía, esto es, los de las entidades territoriales, las cuales en ejercicio quedan sometidas al siguiente tenor: "Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin prejuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar la coherencia" (Congreso de la República de Colombia, 1994: Ley 152 artículo 2).

En ese orden, las definiciones de Salazar Ferro (2010: p. 10) en términos de la forma de planificar la ciudad desde un programa de gasto público a partir de los proyectos formulados por el Alcalde, o la de Morcillo Dosman (2007: p. 359), que lo estima a partir del modelo nacional como el plan que tiene por objeto: "asegurar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de las funciones que le han sido asignadas por la Constitución y la ley", dan cuenta de un plan municipal por medio del cual se fija la planeación social y económica, con las siguientes tendencias.

Si bien plasma una política pública de planeación urbana, lo hace de manera condicionada a la política del gobierno nacional, en la medida que la ley orgánica lo determina así en

su artículo 41[63], mandato que fue replicado por la ley ordinaria 388 en el artículo 21[64]. Si bien este último expresa "(…) para la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio", los mismos no podrán tener lugar sino a través de la iniciativa del alcalde, sujeta a la vez por los planes de orden departamental y nacional, lo que atenta contra los consensos participativos ciudadanos, y con ello, contra la naturaleza pública de la política. Dicha tendencia se aprecia en la Corte Constitucional así:

> En cuanto a la concertación y armonización establecida para la planeación nacional y la territorial, la jurisprudencia constitucional se ha referido a la existencia de una supremacía de la primera, lo cual se explica en la unidad de acción y de propósitos que debe caracterizar el cumplimiento de las funciones públicas. Al respecto señaló que "se evidencia que el diseño y la organización de la gestión administrativa local no es totalmente libre, toda vez que se imponen los lineamientos político administrativos propios de una República unitaria (C.P. art. 1º) con autonomía de las entidades territoriales dentro de los límites de la Constitución y la Ley (C.P. art. 287), por lo cual se deja en manos de las autoridades nacionales la definición de la política económica general (C.P. art. 303 y 315) (Corte Constitucional de la República de Colombia, 2003: C - 524).

Desde el enfoque de ciclo que sirve para constatar la naturaleza pública de la política, el primer paso de identificación y definición del problema para el PDM se lleva a cabo principalmente desde las esferas del gobierno municipal. Todas las disposiciones del título X de la Ley 152 sobre procedimiento para los planes territoriales de desarrollo lo reducen a las autoridades administrativas.

De ello que la inclusión de los problemas "públicos" en la agenda municipal sea susceptible de limitarse a una decisión de gobierno, que descarta el orden de preferencias del debate público exigido en escenarios de participación, generando que la acción política pueda ser una decisión restringida de los mismos actores oficiales, más no de un consenso de ciudad. El amplio amparo de la participación antes evidenciado, se matiza en este tipo de plan; inicialmente el alto Tribunal dispone:

[63] Ley 152 de 1994. Artículo 41: Para el caso de los municipios, además de los planes de desarrollo regulados por la presente Ley, contarán con un plan de ordenamiento que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia. El Gobierno nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial.

[64] Ley 388 de 1997. Artículo 21: Armonía con el plan de desarrollo del municipio. El plan de ordenamiento territorial define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal y distrital, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará vigente mientras no sea modificado o sustituido. En tal sentido, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio.

> a) La iniciativa para la elaboración del Plan corresponde al Gobierno nacional, "por cuanto éste dispone de todos los elementos de juicio y de los instrumentos para elaborar los planes y programas respectivos. En esta fase del plan, el gobierno deberá atender los siguientes requisitos específicos: *(i)* elaborar el plan con participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura; *(ii)* someter el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; *(iii)* una vez oída la opinión del Consejo, efectuar las enmiendas que considere pertinentes, y *(iv)* presentar el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del respectivo período presidencial (Corte Constitucional de la República de Colombia, 2003: C - 524).

La elaboración del plan nacional que determina los contenidos y orientaciones de los planes de las entidades territoriales adquiere una participación de prevalencia oficial, que de entrada, amenaza la naturaleza pública de la política que debe ser formulada por el orden municipal. Si bien la Corte asegura en la sentencia que el nuevo sistema de planeación constitucional: "se diferencia del anterior principalmente por los siguientes aspectos: a) Propicia un sistema abierto. En los Consejos de Planeación, a todo nivel, intervendrán representantes de la ciudadanía y de los sectores en que ésta se divide" (Corte Constitucional de la República de Colombia, 2003: C - 524), la misma Corte señala:

> (…) la norma demandada consagra la participación como uno de los principios que rigen las actuaciones de las autoridades de planeación, a las que asigna el deber de velar porque en el proceso de discusión de los planes de desarrollo se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la Ley 152 de 1994. Pero ella no determina los procedimientos de participación ciudadana a que alude el precepto constitucional invocado (art. 342) sino que se limita a exigir a las autoridades de planeación que velen por la efectividad de los mecanismos (…). Específicamente, el artículo 342 Superior se refiere a la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, sin aludir a otras fases del proceso como son la aprobación, la ejecución o la evaluación de dichos planes.

La tipología del plan que concreta el desarrollo municipal en su contenido social y económico, y que a su vez condiciona la planeación física, territorial y ambiental, conforme a la esencia de las políticas públicas, tiende a ser un referencial jerárquico según el orden territorial donde se expida, y en últimas condiciona el ámbito municipal. Esto no excluye que el PDM se convierta en un plan de la política pública de planeación urbana, siempre que se garanticen las siguientes condiciones.

Debe superar la reducción de la planeación a la materia económica y social, y sacar de las lagunas la materia ambiental, mencionada tanto en las disposiciones de planeación social y económica, como física y territorial. Ello exige comprender que la autonomía municipal debe armonizar los PDM al POT por su vigencia temporal, y no al contrario, algo que promovido por la descentralización del territorio, no implica desatender las políticas gubernamentales nacionales. Finalmente, ello se garantiza con la efectivización de la participación más allá

de la esfera oficial, que si bien puede ser proponente, define su agenda a partir del flujo decisional que legitima la validez material de la política como pública.

4.1.2 Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

El consenso es claro al momento de definir la figura del POT. Ángel Bernal (2001: p. 88) lo explica como "el instrumento rector del ordenamiento del territorio, pues permite planificar, prever y ordenar su desarrollo para un lapso relativamente largo". Es el plan que, en palabras de Salazar Ferro, tiene por objetivo "la definición de un modelo territorial como futuro deseable para el municipio" (2010: p. 22), y que García Bocanegra afirma es de donde se desprende la validez y el soporte de los instrumentos de gestión, así como las condiciones políticas y sociales que viabilizan las intervenciones plasmadas en él (2010: p. 137).

La doctrina nacional acoge como definición del plan la proporcionada por la legislación vigente, y concuerdan en la finalidad del mismo al definirlo como "la carta de navegación que el Municipio deberá adoptar mediante acuerdo del Concejo Municipal, para orientar el ordenamiento de su territorio por un período mínimo de tres administraciones municipales" (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2003: p. 40).

La postura institucional se asegura al sostener que es "una acción administrativa que concreta el ordenamiento territorial de un Municipio. En tal sentido el POT y los instrumentos normativos que lo desarrollan hacen parte de las acciones urbanísticas o actos administrativos que son competencia del municipio" (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, et. al., 2008: p. 108). Igual concuerda al sostener: "(…) se convirtieron en un instrumento adecuado para concretar aspiraciones y conocer potencialidades, al mismo tiempo que permitieron obtener un diagnóstico de las inmensas necesidades, y de las limitaciones técnicas y presupuestales para enfrentarlas" (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, et. al., 2008: p. 108).

El acuerdo que adopta el POT fija los objetivos a mediano y largo plazo frente al manejo del territorio, clasificación y usos del suelo, sistemas estructurantes en zona urbana y rural, Planes Parciales prioritarios, y programa de ejecución. Como norma municipal dispone la planeación espacial, física y ambiental de la ciudad, estando sometido para su ejecución a la función pública del urbanismo y articulado por mandato legal al PDM (Ley 388, 1997, artículo 21 y Ley 152, 1992, artículo 41) figura jurídica a partir de la cual cada administración municipal fija la planeación social y económica.

El POT es el plan por medio del cual la legislación colombiana generalizó la gestión espacio territorial municipal después de la Carta Política de 1991, ante la inoperancia de los planes de desarrollo municipal de la Ley 9 de 1989. Tiene por objeto central el ordenamiento del territorio, que como ya se referenció, constituye en sí mismo función pública del urbanismo.

Conforme a las disposiciones legales, el ordenamiento territorial regulado en el POT se refiere a:

> (…) conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales (Congreso de la República de Colombia, 1997: Ley 388 artículo 5).

El ordenamiento territorial se constituye en el objeto del POT, y adicional a este, gestiona la forma en como de despliega la acción del urbanismo como función pública de la cual dicho ordenamiento hace parte. A estos dos objetos se suma la urbanización, reforzando el potencial de autonomía municipal dentro del marco de la descentralización territorial. El POT es por tanto un plan que formaliza la política pública de planeación urbana.

La Corte Constitucional ha asegurado que el ordenamiento del territorio comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial (Corte Constitucional de la República de Colombia, 2000: C - 795).

> La existencia del POT es fundamental para una adecuada organización del municipio y para la ejecución de obras indispensables con miras al desarrollo social y comunitario, de donde se desprende que la falta de plan viene a impedir el progreso y el crecimiento organizado y planificado del municipio o distrito, llegando a paralizar la realización de muchos proyectos que se requieren en distintos campos (Corte Constitucional de la República de Colombia, 2001: C - 051).

Siguiendo a Arbeláez Sierra (2010: p.78), el ordenamiento territorial es el conjunto de normas, con fuerza de ley, en las que se integran territorios, población y gobierno. Lo define como un proceso y una estrategia de planificación de carácter técnico, político, mediante el cual se busca configurar la organización, el uso y la ocupación del territorio. Se constituye en un proceso en el cual se involucran políticas, líneas de acción, medios instrumentales y proyectos que buscan influir la organización espacial.

Los elementos descritos por Arbeláez Sierra, sumados a las disposiciones normativas de la Ley 388 y el Decreto 879, conducen a que el POT, más que un referencial de política, es un

lineamiento expreso formalizado como plan para la planeación urbana enmarcada en el ordenamiento territorial por las razones que se exponen a continuación.

Compagina la disposición normativa sobre ordenamiento territorial con los parámetros descritos por la Corte Constitucional sobre la veracidad de una política pública. En primer lugar, se expresa que como plan se compone por el conjunto de acciones "político-administrativas y de planificación", las cuales sin serle exclusivas, son lideradas por la autoridad municipal, y tienen como soporte la obligatoria formulación del POT, para el cual se dispone de procedimientos para su formulación y validez.

Se convierte en referencial material y competencial de la planeación urbana en el y para el municipio, garantiza el amparo de múltiples derechos de tipo individual y colectivo, y exige la veeduría y evaluación de los componentes que como política se plasman en el plan. Esto es, obligatoriamente debe expresarse en un plan la concertación entre los actores de ciudad sobre el ordenamiento del territorio, y se hacen evaluables en perspectiva de protección de derechos. Como expresa Garcés O'byrne (2009: p. 9): "debe ser un sistema autorregulado en función del bien común, con capacidad de aprender, emprender, adaptarse y evolucionar al escenario opuesto, el ideal de la sociedad".

El plan es el medio instrumental que permite la evaluación de la efectivización de los derechos. Ello es así porque se compone entre otras, por políticas, líneas de acción, medios instrumentales y proyectos, elementos todos que facilitan tanto la definición, seguimiento y evaluación de una política pública. Específicamente en el caso colombiano, la planeación urbana del POT se traza desde las políticas, seguidas por objetivos, programas, estrategias, planes y proyectos, encontrando como soportes físicos el documento técnico, el resumen ejecutivo, y el proyecto de acuerdo municipal.

Todos ellos como soportes documentales individuales, integran la figura del plan, que afirma dicha naturaleza a partir de algunos principios especiales del Derecho Urbano. Entre los desarrollados por Ángel Bernal (2001: p. 79–81), se destaca el de *sujeción al plan*, que dispone el ejercicio del derecho a la propiedad inmobiliaria a partir de las disposiciones normativas en las que se incluye el POT, que igual es mandato normativo para las autoridades competentes, esto es, referencial competencial de la jurisdicción municipal.

A este último alcance principial se une el principio de *delimitación de competencias*, por medio del cual el POT determina la autoridad ejecutora de políticas y programas, valiéndose de la coordinación, la complementariedad, la concurrencia y la subsidiariedad. Otro principio es el de *integración y coordinación normativa*, cuyos efectos se han definido aquí en los términos propuestos de referencial de política y la jerarquía normativa urbana especial.

Finalmente, como principio se encuentra la participación ciudadana que se manifiesta en la concertación del ordenamiento territorial. El principio democrático del artículo 3 de la

Carta Política adquiere suma relevancia, toda vez que todo ciudadano está en la posibilidad de participar en las decisiones que lo afectan, sea de manera directa, o a través de la representación política.

Como respalda Morcillo Dosman (2007: p. 344) para el ámbito municipal, "la Constitución estableció que los Concejos podían dividir los territorios de sus municipios en comunas cuando se tratare de áreas urbanas, y en corregimientos, en el caso de las zonas rurales, en cuyas jurisdicciones habrá Juntas Administradoras Locales de elección popular". Este referencial de política implica la democratización del proceso desde la obligatoria presencia de la participación, aspecto que lideran estas autoridades locales, y que no es discrecional de la autoridad municipal.

Asegura Morcillo Dosman (2007: p. 344) que esas juntas tiene "las funciones de elaboración de los planes y obras municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas, y vigilar la prestación de los servicios municipales y las inversiones que se realicen con servicios públicos".

Participar, implica, hacer parte de una discusión o un debate, público o privado, para conocer las opiniones de los interlocutores, pero a menos que se diga expresamente, por escrito, la manifestación no implica obligación de aceptar su parecer. Por ello hay participación activa o participante cuando se participa en la decisión, y participación pasiva, cuando solamente se oye al interlocutor, sin compromiso alguno de obedecer o acatar su opinión.

Sin duda es un componente de la planeación urbana del municipio en Colombia la garantía de la participación activa o participante, a la que haría alusión la Corte Constitucional al fijarla como requisito de una política pública. Esa Corporación judicial ha sido una de las grandes abanderadas en la protección de dicho principio. Como lo reseña en la sentencia T – 291 de 2009, no ahorró esfuerzos por establecer sus efectos desde el principio democrático:

> El principio democrático que la Carta prohíja es a la vez universal y expansivo. Se dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social. El principio democrático es expansivo pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción (Corte Constitucional de la República de Colombia, 1994: C - 089).

En este orden, la uniformidad de las distintas fuentes jurídicas parecen mantener una segura tendencia; a partir de artículos como el 2[65] y 79[66] de la Carta, el ordenamiento desarrolla el principio democrático. Para el caso, el artículo 4 de la Ley 388 de 1997 establece la participación democrática así: "la concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal". Además figura en la Ley 1454 de 2011 disponiendo: "La política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial" (Congreso de la República de Colombia, 2011: Ley 1454 artículo 3). De ello que Morcillo Dosman (2007: p. 345) asegure:

> (…) la forma como se hace el ordenamiento territorial del municipio, bien o mal, o deja de hacerse, afecta a la sociedad y a todos sus miembros. De tal manera que la responsabilidad de su elaboración, formulación y ejecución no es una cuestión meramente de las autoridades municipales, administrativas o políticas, sino también de los dirigentes gremiales, comunitarios, (…) en fin, de la llamada sociedad civil y de la población en general.

La participación de la ciudadanía legitima el plan al reunir las aspiraciones y la satisfacción de las necesidades de la comunidad, aquellas que lo caracterizan como público. Como sostiene Dosman (2007: p.346), no es un plan que les haya sido impuesto por las autoridades o los técnicos, sino que es el resultado del consenso de los estamentos diversos de la población que ha intervenido en su preparación y adopción.

El POT representa así una aproximación a la democracia participativa, e incluso deliberativa; como política pública debe formalizarse en un plan a partir de un flujo decisional, lo que posibilita garantizar su naturaleza pública, a través de la concertación de ciudad, y de otro lado, la necesaria veeduría y evaluación de las políticas implementadas.

Siguiendo los momentos establecidos por la Ley 388 de 1997 para la elaboración del POT, se identifican etapas específicas de la participación ciudadana en términos formales. El artículo 22 de esa ley dispone "(…) para efectos de organizar la participación comunal en

[65] Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

[66] Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. (…)

la definición del contenido urbano del plan de ordenamiento, las autoridades municipales o distritales podrán delimitar en el área comprendida dentro del perímetro urbano, los barrios o agrupamientos de barrios residenciales usualmente reconocidos por sus habitantes como referentes de su localización en la ciudad y que definen su pertenencia inmediata a un ámbito local o vecinal." En la etapa de valoración se realiza por medio del Consejo Municipal o Territorial de Planeación, que es el organismo que la ley ha creado para representar a la población en las actividades del desarrollo del municipio y forma parte del sistema nacional de planeación.

En el prediagnóstico, la participación se promueve por iniciativa del Concejo Municipal con convocatorias públicas a talleres que puedan realizar al mismo tiempo comunas, corregimientos y sectores sociales, para indagar desde la aproximación la situación actual y futura deseable del Municipio, y pueden generar las primeras posiciones o planteamientos de la comunidad.

En el diagnóstico, el alcalde debe solicitar opinión por medio de la consulta intersectorial, esto es, a los gremios económicos, agremiaciones profesionales, entidades ecológicas, cívicas y comunitarias, y realizará convocatorias públicas y amplias para la discusión del proyecto de plan.

En la formulación es necesario en estricto orden secuencial saber la aprobación ambiental, la concertación con la junta metropolitana y la emisión del concepto del consejo municipal de planeación. Este último es otra instancia de participación ciudadana, pues el alcalde deberá someter a consideración del mencionado consejo el proyecto de plan. Así el sentido público de la política viene amparado por el principio democrático, y en él, con la participación activa, que para el tema adquiere alcances universales y permanentes entre gobernante y gobernados:

> (…) los servidores públicos deben informar sobre los asuntos de interés general, o sobre el desarrollo de las políticas públicas que estén gestionando. Sin embargo, ahí no termina el derecho de comunicación de estos servidores públicos, pues también están facultados para opinar sobre su gestión y responder las críticas que contra la misma se eleven. Todo lo anterior hace parte del desarrollo de la democracia participativa y se conecta con el derecho de la población en general a ser informada (Corte Constitucional de la República de Colombia, 2010: T - 263).

El ejercicio integrado entre autoridades y actores privados, que junto con la participación ciudadana caracterizan el sentido público que plasma el plan, conducen a la efectivización del referencial de política, citado como las normas generales a las cuales se somete, y que en ocasiones, son determinantes para el POT por superioridad jerárquica. De allí que resulte de gran trascendencia la forma y alcance en la cual es contemplado cada uno de los componentes de planeación urbana dentro del POT, pues las disposiciones aprobadas

en él, fuera de determinar la planeación física y ambiental por un periodo de doce años, determinan el desarrollo económico y social de los alcaldes en sus periodos administrativos.

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

Conclusiones

Centro de Medellín. Se destaca en la fotografía el edificio Bancoquia ubicado entre Maracaibo y el pasaje peatonal de Junín, muy cerca del Parque de Bolívar.

5. Conclusiones

Determinar cuál ha sido la política pública de planeación urbana en la ciudad de Medellín durante el periodo comprendido entre 1990 y 2005, nos conduce a varias conclusiones principales de las que se hace posible derivar otras secundarias, así como nuevos interrogantes y propuestas. La primera de ellas radica sobre la existencia de dichas políticas públicas en materia de planeación urbana, toda vez que son instrumentos que redimensionan varios componentes de la vida pública social que adquieren sustento en el nuevo orden constitucional. La segunda conclusión se centra en cuál es la política pública de planeación urbana en el periodo delimitado a partir de los referenciales de política y la incidencia del flujo de decisión, de donde se desprenden conclusiones específicas sobre los referenciales nacionales y locales que determinan su razón de ser en Medellín a partir de la década de los noventa.

Una última conclusión principal propone una reflexión general sobre la naturaleza y pertinencia de las Políticas Públicas como mecanismos que impulsan una nueva concepción del ejercicio político de los poderes públicos, reorientan la mirada crítica y constructiva a la forma en cómo desde el ejercicio de dichos poderes opera la gobernabilidad, representada principalmente en una serie de pasos que permiten su análisis y evaluación para la mejora permanente de las condiciones sociales garantizadas formalmente por el ordenamiento jurídico.

Un conjunto de antecedentes normativos, sociales y políticos permiten asegurar la existencia de una política pública de planeación urbana en Medellín entre 1990 y 2005. Una primera perspectiva parte de su formalización en la figura de los planes, lo cual conduce a determinar que dicha política pública existió y existe a través de figuras específicas de tipo instrumental que han sido dispuestas desde el referencial jurídico.

Dicho referencial ha variado la modalidad de los instrumentos, manteniendo el "plan" como una base permanente que se impone a las autoridades que por competencias expresas, o derivadas de una cláusula residual, deben velar por las garantía materiales que en últimas suplen las necesidades de una sociedad.

La política pública de planeación urbana existe por tanto en los planes que el referencial jurídico dispone para ello conforme a las materias que la autoridad competente debe desempeñar. Los planes en los que actualmente se plasman las directrices generales de dicha política son el PDM y el POT. Ambos son modalidades instrumentales de la planeación urbana con sustento expreso, a partir de los referenciales de la Constitución de 1991, que sustituyen los planes de desarrollo municipal y los planes reguladores.

Desde la norma superior, diversas instituciones jurídicas permiten asegurar la existencia de una política pública de planeación urbana contenida en los citados planes. En ambos, la autoridad estatal competente para la materia legitima el sentido público de la política, a partir de la definición normativa de lo urbano y su planeación como objetos de regulación propios del ámbito público, al tiempo que por mandato constitucional y legal promueve su tipología desde ejercicios consensuados, esto es, desde flujos de participación democrática.

En el caso del PDM, el orden constitucional promueve el referencial jurídico a través de una ley orgánica que regula la figura; condiciona el plan a los principios rectores para el desempeño de la función administrativa, a partir de los cuales la descentralización territorial debe funcionar conforme al contenido axiológico de los múltiples principios que guían su desempeño, y procura unificar las acciones de los poderes públicos del Estado a las directrices del Plan Nacional de Desarrollo.

Pero ha de exaltarse que el referencial jurídico promueve la planeación urbana sobre dos esferas concretas: la social y la económica, lo que hace del instrumento una aproximación a la regulación de la ciudad como objeto integral en el que concurre una complejidad que no puede ser parcelada. De ello que este instrumento deba estar concatenado, articulado y en armonía funcional con el POT, segundo referente normativo del Municipio para definir formalmente la política pública de planeación urbana.

En efecto, el POT es el plan a partir del cual la autoridad municipal protocoliza el deber constitucional de velar por la regulación del suelo, su clasificación y definición de sus usos, proteger el patrimonio y recursos naturales, así como por el espacio público y el patrimonio cultural. Este instrumento es una de las respuestas esperadas a partir de los mandatos constitucionales dispuestos para la funcionalidad del régimen municipal, toda vez que define la capacidad autonómica del municipio como entidad fundamental de la organización político administrativa del Estado.

De esta manera, el POT es el instrumento y referencial normativo que define la existencia de una estructura jerárquica normativa urbana especial desde la cual se dispone la política pública de planeación urbana. Escinde el referencial jurídico nacional de aquel que de manera autónoma debe ser proferido por el municipio en una dinámica de gobernabilidad en la cual se pone en juego la autonomía de la entidad territorial frente al referencial generado por los poderes centrales.

En dicha estructura jerárquica normativa especial se define el proceso de construcción de ciudad a partir de las particularidades específicas de cada jurisdicción municipal, donde si bien el sistema estructurante que define el modelo de ocupación del espacio en la ciudad es una construcción plural y autónoma, está condicionada a referenciales de superior jerarquía, específicamente en materia ambiental, de prevención de riesgos, cultural, de movilidad e infraestructura.

La política pública de planeación urbana de Medellín es el resultado de un largo y enriquecedor proceso de construcción de ciudad a partir de referenciales sociales, políticos, económicos y jurídicos, en los que las normas han ajustado sus contenidos y finalidades para procurar la satisfacción de necesidades colectivas, permitiendo su revisión y ajustes de manera periódica a través de ejercicios validados por flujos de decisión.

En este proceso de construcción de la política el municipio se reconoce como actor principal del Estado para la realización de los cometidos de dicha política. Con el potencial de ser la entidad fundamental de la descentralización político administrativa del Estado y dotado de autonomía, el municipio trasciende para convertirse en un actor de ciudad, y con ello, en una de las partes para construir concertación. Es el Estado próximo a la comunidad para la construcción de una agenda común de ciudad.

La política pública de planeación urbana viene siendo desde la década de 1990, la que resulta de procesos de construcción, débiles pero inacabados, de un consenso ininterrumpido promotor de la democratización[67] de la ciudadanía gracias a que son requisitos para la formalización de los planes que definen la planeación de la ciudad. Este consenso ya no depende de una fundamentación filosófica y menos ideológica de la autoridad municipal, sino de un mandato originado en el referencial normativo desde el cual debe protocolizarse, tanto la definición de los problemas públicos, su intervención y evaluación.

La política pública de planeación urbana desde la década de 1990 es aquella que comprende que la gobernabilidad, al contar con la instrumentalización de la materia por medio de los planes previstos por las normas jurídicas, tiene un potencial para efectivizar la gobernabilidad. Es una política pública que formalizada en los planes hace de ellos la guía de la acción estatal en coordinación con otras de superior o igual jerarquía, los actores del sector productivo, y la ciudadanía. Hablamos de una política pública que garantiza la seguridad jurídica cuando los planes son formalizados, a través de procesos con alto sentido democrático, delimita la acción de la autoridad estatal a través de la definición de un referencial competencial que debe promover el cumplimiento de la función administrativa, e incluye en el cumplimiento de la acción a los demás actores de ciudad.

Esta política pública en Medellín entre los años 1990 a 2005 es aquella que viene siendo formalizada en una planeación caracterizada por planes, pero desde un ejercicio dual. El referencial normativo constitucional promovió un conjunto de leyes y decretos por medio de

[67] A partir de Tilly (2003 y 2007) citado por Pedro Ibarra Guell (2011: p.50) se entiende que promueve la democratización en cuanto que las voces de más redes y actores colectivos a través o no de procesos colectivos son incorporados a los procesos decisorios y en cuanto que los gobernantes lleva a cabo políticas de igualdad, de exclusión de privilegios y de reconocimiento de todos y cada uno de los ciudadanos, individual y grupalmente considerados.

los cuales la ciudad se define desde dos instrumentos que si bien acogen materias diversas, no son contrarias o excluyentes entre sí; por el contrario definen el contenido público de derechos que deben ser efectivizados a partir de la implementación de las políticas.

En esas figuras se concreta tanto la realidad del referencial competencial actual dispuesto para el ejercicio de las autoridades estatales, como las sustancias objeto de planeación. De ello se aprecia que el municipio, como el principal competente en temas urbanos, amparado por un valioso conjunto de referentes principialísticos que legalizan su acción, sigue desprovisto de competencias específicas para el cumplimiento de la función pública del urbanismo, obstaculizando la ejecución de políticas eficientes.

Así, la política pública de planeación urbana definida en el PDM y el POT desde comienzos de la década de los noventa, devela la incapacidad del Estado para definir el referente competencial que dispuso el constituyente primario en la Carta de 1991 al señalar la obligación del legislador de promulgar una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Por ello no solo Medellín, sino la ciudad colombiana, se representa en una realidad en la cual se cuenta con las instituciones jurídicas que definen la naturaleza pública de lo urbano y su planeación como objetos para ser efectivizados, a través de políticas públicas, pero desconoce el flujo decisional supremo que ordenaba la positivación de competencias específicas de naturaleza orgánica que legitimaran en legalidad las acciones de las autoridades públicas.

Contamos por ello con una política pública de planeación urbana que se fortalece desde una instrumentalización definida en el PDM y el POT a través de un vacío competencial suplido por una clausula general de naturaleza jurisprudencial que referencia la existencia de dichas competencias en normas jurídicas de otras materias.

Tan gravosa omisión nos remite a una Constitución Política con la cual superamos muchos de los errores de una planeación tradicionalista, definiendo un sistema normativo urbano especial en manos del municipio como entidad fundamental político administrativa, y actor más próximo para la toma de decisiones públicas. Desde el desconocimiento de la voluntad constituyente subsisten serios referenciales que dan cuenta de un ejercicio de gobernabilidad estatal ajeno a las finalidades de una política pública de planeación urbana que se corresponda con el nuevo paradigma constitucional, pues mientras que las competencias que deben ser conferidas a las entidades territoriales por medio de una ley orgánica no sean proferidas, se mantenga la ausencia de las provincias y las regiones como entidades que completan la estructura institucional, y la ciudadanía no delibere frente a estos fenómenos, la posibilidad de una política verdaderamente pública seguirá viéndose cuestionada.

La existencia de las políticas públicas de planeación urbana en Medellín a la luz del nuevo orden constitucional devela que antes de la Constitución de 1991 igualmente se constatan los esfuerzos por una política pública de planeación urbana en concurrencia con políticas gubernamentales promovidas por el poder central del Estado. Como política pública estuvo

caracterizada porque no fue concreta ni permanente, pero ello se explica en la medida que anterior a la Constitución de 1991 no se dimensionaba la necesidad de reinstitucionalizar al Estado para la efectivización de las demandas de los ciudadanos, a partir de una nueva forma de concebir el Derecho. Careció de flujos de decisión que resultaran de procesos de participación, mantuvo la ineficacia de referenciales jurídicos destinados a legitimar el sentido público de las acciones emprendidas, y fue altamente fragmentaria en la comprensión de la realidad con la expedición de normas, a través de acuerdos municipales.

No obstante se tiene la experiencia de una política que no puede ser agotada en el referencial normativo, pues como hemos reiterado, no depende la naturaleza pública solo de aquel. Por el contrario, la experiencia política en materia urbana motivó el cambio paradigmático gracias a los referenciales acumulados en el proceso histórico de la construcción de la ciudad como forma de organización.

Algunas de las expectativas e imágenes colectivas promovidas por la autoridad municipal mantuvieron verdaderos referenciales socioculturales de política pública urbana en Medellín. Es el caso de la construcción de un imaginario de ciudad como objeto de oferta al exterior, promotora de la regionalización a partir de la consolidación de un espacio urbano fuerte y acorde a las visiones del desarrollo mundial, eficiente en la prestación de servicios públicos, con una población educada para la construcción de ciudadanía, residencializada, y promotora del trabajo como fuente de crecimiento.

Desde los avances en el nuevo referente constitucional se sostiene que en las políticas públicas, la planeación es por naturaleza una materia que requiere de concertación participativa y contribuye a definir la naturaleza pública de una política. En otras palabras, la planeación exige la construcción de un referencial enmarcado en las normas jurídicas, donde el flujo de decisión es un dinamizador de sentido de dichas regulaciones frente a los problemas públicos.

La planeación abandona a la luz de las políticas públicas la dimensión de ser un proceso de único actor, desplazando al Estado de la toma de decisiones tecnocráticas y sesgadas desde presuntas visiones públicas determinadas por grupos reducidos que no representan las expectativas e imágenes colectivas, lo que degenera en la continuidad de la ineficacia normativa que regula estas dinámicas, y con ello, se vulneran derechos. Este nuevo ejercicio ha sido impulsado con la formulación, revisión y ajustes de los instrumentos antes mencionados, lo que comienza a transformar una función meramente administrativa, en una acción de ciudad.

La planeación no debe ser más el tradicional esquema de la toma de decisiones de la autoridad para ser impuestas a un conglomerado, con el fin predictivo de poder adecuar las finalidades frente a una realidad compleja. La planeación actual, recordando a Matus,

debe ser el resultado de estrategias situacionales determinadas a partir del sentir público del colectivo como cúmulo intersubjetivo capaz de concertar.

La planeación puede y debe partir tanto desde las realidades que rigen las reglas del juego social, de la estrategia del juego mismo, como de la planeación de cada jugada en particular. La planeación es posible incluso ante un futuro incierto y problemático, sin que con ello debamos mantener los rezagos de una cultura determinista basada en predicciones, pues no para ello creamos las normas que integran el ordenamiento jurídico, y menos la estructura institucional que vela por su funcionamiento adecuado.

Siguiendo las elaboraciones de Carlos Matus, la planeación es un cálculo que precede y preside la acción para crear futuro, no para predecirlo. La planeación debe operar de manera estratégica, no como intentos de azar; debe ser capaz de enfrentar las sorpresas, pues ante la posibilidad del más bajo potencial de previsión se puede planear la reacción con velocidad ante lo imprevisto. Reaccionar de manera tardía ante los imprevistos debe exigir no volver a pagar el precio del error otras veces, es suficiente con una sola vez, y si la planeación resultara imposible, no deben ser estrategias la improvisación y el sentido común. Ante todo la planeación debe ser una herramienta de libertad, pues se gana libertad en la medida que se aumenta la posibilidad de crear el futuro, y para el urbanismo, es posible realizarlo desde la concertación.

Pero ¿Qué tenemos cuando lo que debe ser planeado es una realidad como la urbana? Resulta un objeto social de grandes dimensiones, profundos sentidos, veloces reconstrucciones, intensas regulaciones, toda una interacción denominada ciudad. En la ciudad convergen lo urbano, el urbanismo y la urbanización como tres dimensiones que componen la realidad a partir de la cual el Derecho construye referenciales normativos, para la satisfacción de las necesidades públicas definidas en la ciudad como modalidad de organización de la vida social.

Por ello, se sostiene que la política pública de planeación urbana en Medellín viene siendo un medio a través del cual se proveen los procesos de decisión y acción en el que concurren actores privados y públicos en un escenario de flujos de decisión. Cuenta con referentes de política en el ordenamiento jurídico, los cuales efectivizan instituciones jurídicas como la descentralización, la autonomía, la función social y ecológica de la propiedad, y la prevalencia del interés público. Es una política primordialmente local por las profundas influencias de los referenciales, que busca dar respuesta a situaciones que son problemas públicos en el proceso de configuración espacial de ciudad.

Esta política pública de planeación urbana se fundamenta como conjunto de decisiones promovidas con voluntad política y fundamento jurídico, formalizadas en la agenda de la ciudad, a través de la formalización en uno o varios planes generados desde el referencial jurídico. Se considera que esta poítica pública se delimita jurídicamente a la jurisdicción

municipal, en la cual busca facilitar la planeación como proceso descentralizador en virtud de la proximidad al territorio en el que se vivencian los problemas públicos, problemas del proceso urbano, esto es, de la urbanización y del urbanismo.

A partir de la urbanización la política pública de planeación urbana procura acoger la dotación de terrenos con servicios públicos, infraestructura, espacios públicos y equipamientos necesarios para su aprovechamiento, acciones para procurar la delimitación física y espacial del territorio, controlando, definiendo, interviniendo y caracterizando las actuaciones del suelo, la funcionalidad de la propiedad privada, la prevalencia del interés público sobre el particular, y el reparto equitativo de carga y beneficio.

Desde el urbanismo adopta la ciudad como objeto, cuya aprehensión se cumple en una realidad determinada por un tiempo y un lugar, con la finalidad de emprender acciones para la organización del espacio urbano, satisfaciendo las demandas colectivas desde sus circunstancias económicas, sociales, estéticas y culturales, toda vez que su ejercicio implica el desempeño de una función pública asegurada por referenciales principialísticos y normativos.

Esta política se afianza como un medio de efectivización jurídico de las potestades e intereses que confluyen en la ciudad; su referencial normativo está concentrado principalmente en el Derecho urbano y el ambiental, los cuales, para la consecución del ordenamiento del territorio, categorizan como función pública la realización de los cometidos administrativos en un ejercicio renovado de interacción participativa con la sociedad civil como actora política.

El sentido socio jurídico que se viene elaborado por parte de las autoridades municipales gracias al desarrollo de referentes generales garantizados por los poderes públicos en torno a la urbanización y el urbanismo, posibilita con seguridad jurídica que estas políticas adquieran las particularidades propias del devenir que recrean la ciudad como producto histórico cultural. Ello determina la naturaleza pública de la política a partir de las condiciones que configuran la cuestión urbana de cada conglomerado. Así que determinar la política pública de planeación urbana de Medellín exige su reconocimiento y comprensión desde los antecedentes de la formación urbana, reclama afrontar el urbanismo desde un análisis que incluya las dinámicas de formación y transformación del espacio e igualmente las lógicas de los grupos sociales y económicos que construyeron y reconstruyen la ciudad.

Por estas razones, la política urbana en Medellín tiene un alto sentido público. La naturaleza de la ciudad como objeto histórico cultural justifica la creación y recreación de un referencial permanente, pero condicionado a la comprensión de la formación y evolución del espacio urbano como realidad en la que confluyen las demandas públicas. Por ello, la necesidad de leer el proceso histórico como una serie de pasos concatenados entre sí que determinan la construcción de los referenciales de la política pública de planeación urbana: esto es, los

referenciales de un objeto de regulación igualmente público por naturaleza, y legitimado a través de flujos públicos de decisión.

La política pública de planeación urbana de Medellín se corresponde con referenciales sociales de índole nacional caracterizados por la organización y la distribución demográfica, la urbanización del territorio a partir de modelos adoptados del exterior, los incrementos de las tasas poblacionales en momentos específicos de la historia, y el desarrollo y proliferación de espacios construidos a partir de la permanencia de las condiciones de ruralidad.

Desde el ámbito económico nacional, la prolongada permanencia de una economía autárquica y rural, concentrada en procesos de monocultivo, presentó acelerados cambios para la inserción a un proceso de economía capitalista y de alta productividad, lo que generó secuelas a la población representadas en el abandono del campo, el incremento de presiones para habitar la ciudad, el cambio de la cosmovisión rural a la urbana, y el incremento de la desigualdad y la segregación en conglomerados sociales específicos que se identifican desde entonces por identidades regionales.

En el ámbito político, el referencial acumulado para las políticas públicas urbanas de Medellín se define en una estructura y modelo de organización del Estado débil y altamente conflictiva, acompañada de la secuencia de gobiernos partidistas que no promovieron la consolidación de un aparato institucional sólido y bien definido, permitiendo que los conflictos internos centrados en la definición del modelo de Estado fueran una fuerza moldeadora de la sociedad y el territorio.

A ello se suma la ausencia de políticas de Estado en materia urbana casi hasta el último cuarto del siglo XX, las cuales fueron tanto antecedidas por cúmulos de medidas sectoriales amparadas en discursos de modernización en los que hubo ausencia de procesos participativos. Fueron medidas restrictivas a problemas particulares y aislados de ciudad, principalmente concentrados en la demanda de vivienda ante el permanente déficit habitacional del país gracias a los movimientos poblacionales recientemente incrementados por el desplazamiento forzado.

A partir del ordenamiento jurídico la política pública de planeación urbana se referencia desde dos grandes elementos. El primero de ellos es el construido a lo largo de la historia constitucional, y el segundo se define con la promulgación de la Constitución Política de 1991. La evolución del constitucionalismo en Colombia arrojó importantes figuras para la organización territorial del país, y con ello, para los espacios urbanos en constante proliferación y desarrollo.

Los esfuerzos por adoptar un modelo de organización del Estado en correspondencia con una adecuada repartición del poder, hicieron que la historia constitucional impulsara después de múltiples conflictos la comprensión del modelo centralista y federalista, adoptando el

primero con el atenuante de la descentralización administrativa, la cual no ha dejado de ser promotora de la delegación y desconcentración de funciones para facilitar el cumplimiento de la función administrativa del Estado, y con ello, la realización de sus fines.

A la adopción del modelo centralista descentralizado administrativamente, el constitucionalismo fortaleció la división territorial, a partir de circunscripciones que han demandado la creación y actualización permanente de referentes competenciales para los poderes públicos. Desde allí han marchado las labores de fijar los límites del territorio, generar nuevas circunscripciones de orden departamental, municipal y distrital con base en las condiciones de productividad y carga poblacional, hasta definir la prevalencia que cada una de ellas debe tener en el esquema administrativo de la Nación para fortalecer la descentralización.

Concomitante con los mencionados, la propiedad privada ha definido la naturaleza del actual Derecho urbano nacional, y desde él, es un determinante del ordenamiento territorial y de la función pública del urbanismo a cuya esfera se adscribe la materia. Su sometimiento a la satisfacción del interés público sobre el particular mantuvo la posibilidad de expropiar suelos siempre con una compensación y la posibilidad previa de llegar a un acuerdo de voluntades con su titular; motiva hasta la actualidad la figura de la extinción de dominio, la prohibición de la confiscación, y la clasificación y usos de los suelos.

Pero ante todo, la propiedad privada definida como función social en la reforma constitucional de 1936, trazó para la configuración espacio territorial de Colombia el reconocimiento de la titularidad de un derecho de dominio sobre un bien, como parte del patrimonio de su titular, al que se garantiza el lucro y aprovechamiento personal en correspondencia con la naturaleza jurídica del bien y limitado a generar afectaciones a derechos de terceros; en correspondencia con una titularidad en la que no se puede disfrutar de la propiedad privada de forma pasiva o inactiva, sino que debe estar sometida a un uso, aprovechamiento o producción que se traduzca en la contribución de la satisfacción del interés general.

No obstante, debe reiterarse que los referenciales de la historia constitucional en materia territorial y urbana fueron alcanzados a partir de altos costos. El desarrollo constitucional de la organización del territorio no contempló seriamente a la ciudad como forma de organización de la vida social sino hasta la segunda mitad del siglo XX, y el lento y desangrante proceso de adopción de un modelo de organización del Estado, generó reiteras transformaciones en la tipología y jerarquía de las circunscripciones territoriales, lo que influyó en la distribución territorial de la población y la inestabilidad de la gobernabilidad sobre la misma.

Los referenciales de la historia constitucional promueven la aparición de un nuevo paradigma que, a la fecha, busca superar los modelos de planeación territorial tradicionalistas, tecnocráticos y unidimensionales. Como se mencionó con Matus, reaccionar de manera

tardía ante los imprevistos debe exigir no volver a pagar el precio del error otras veces, pues es suficiente con una sola vez, y recordar que si la planeación resultara imposible, no deben ser estrategias la improvisación y el sentido común. Y es que bajo la transición constitucional previa a la Carta Política de 1991, la reacción ante los imprevistos fue aumentando de manera paulatina conforme se incrementaban los problemas por el crecimiento desbordado de las ciudades a mitad del siglo XX.

La promulgación de algunas leyes en materia urbana como por ejemplo la Ley 88 de 1947 que obligaba a los Concejos Municipales a señalar el perímetro urbano, la nomenclatura y dictar códigos urbanísticos, la Ley 30 de 1969 que disponía la conformación de una comisión para el plan de desarrollo económico y social, y la Ley 61 de 1978 orgánica de desarrollo urbano, fueron medidas aisladas sobre aspectos urbanos y de ordenamiento territorial que no regularon la ciudad de manera integral, abandonando el desarrollo de una planeación urbana propia, y amparada en modelos internacionales adoptados.

Dichas leyes son la muestra de la repetición del error en la planeación urbana a partir de referenciales normativos destinado a regular predicciones y fenómenos de corto plazo, leyes que no previeron en el ejercicio de la libertad participativa la concertación como medio para legitimar acciones efectivas de gobernabilidad urbana.

De ello que la Constitución Política de 1991, a través de instituciones como el Estado Social de Derecho, el modelo de República Unitaria, la descentralización, la organización a partir de entidades territoriales dotadas de autonomía, la función social y ecológica de la propiedad privada, la prevalencia del interés público sobre el particular, la capacidad interventora del Estado, así como la facultad a él atribuida para participar de la plusvalía que genere con su acción urbanística, la participación democrática activa, y la obligación de proferir un referente orgánico de competencias a las autoridades, defina las bases de un nuevo paradigma para la planeación urbana de las ciudades en Colombia.

El cambio promovido por el orden constitucional generó un incremento del referencial normativo urbano nunca antes visto dentro del ordenamiento jurídico nacional, en el cual la planeación de las ciudades comienza a promover el desarrollo de un ejercicio de gobernabilidad que acoge los espacios urbanos como objetos cada vez más integrales de regulación. Avanza contra la visión aislacionista de reconocimiento, declaración y protección de derechos a un ámbito donde el tránsito de lo privado a lo público, se aprovecha como relación armónica para identificar la priorización de intereses y necesidades colectivas como problemas que deben ser sometidos a predicciones situacionales estratégicas.

El cambio de paradigma urbano promovido por la Carta de 1991 influyó de manera definitiva en la planeación urbana de las ciudades capitales, entre las que el caso de Medellín es hoy en día un referente hito para el continente. Medellín respondió a un proceso fundacional programado, pero a un desarrollo desregularizado y acelerado por las condiciones de

productividad económica y la concentración de grupos poblacionales que adquirieron poder. Su ubicación geográfica fue aprovechada como condición de productividad estratégica, potenciando un proceso de regionalización fuerte que mantiene hasta nuestros días los vínculos entre la ruralidad y lo urbano como patrón de identidad.

El incremento del potencial productivo promovió la adopción desde finales del siglo XIX la planeación urbana de la ciudad, a partir de la figura de un plan regulador o de planeación, tradición que se sostiene hasta nuestros días gracias al referencial normativo que continua guiando la planeación urbana desde la instrumentalización municipal con la figura de los planes, pero redimensionando la sustancia que deben acoger como formas en los que se plasman las políticas públicas.

Los esfuerzos por hacer de Medellín una ciudad acorde a las demandas internacionales despojó a la población de procesos participativos en los cuales tuvieran lugar las necesidades y particularidades propias de una población con alto sentido rural, que mediante procesos de educación, se vio en la obligación de adoptar un rol ajeno al tradicional para promover la construcción de los urbano.

Medellín concentra sus referenciales de planeación urbana en la ausencia de una política concreta sobre la materia. Las labores por acordar la planeación de la ciudad, a través de la dirección técnica de expertos extranjeros, caracteriza los procesos de producción normativa municipal en torno a la formalización de planes reguladores concentrados principalmente en la residencialización de la ciudad, el control de su crecimiento con la regularización del perímetro urbano, la zonificación, la legalización de barrios periféricos y subnormales, la generación de infraestructura para la movilidad como parámetro de delimitación del espacio urbano, y la adopción de medidas de higiene y ornato.

Tanto desde el ámbito nacional como municipal, los referenciales de política pública de planeación urbana de Medellín pueden ser concretados a partir de los elementos que integran el enfoque de ciclo de una política pública. Primero la ciudad no fue leída ni comprendida como un espacio urbano de construcción permanente, se sacrificó permanentemente la naturaleza pública de las imágenes y expectativas colectivas que en ella se producían. Esta tradición solo vendría a sufrir modificaciones con el cambio de referenciales de la Carta de 1991.

De ello que la identificación y definición de los problemas públicos de una realidad colectiva como la urbana, hayan sido tradicionalmente previstos por las autoridades estatales, quienes en un ejercicio preponderantemente privativo de sus funciones, diseñaron acciones sectoriales, aisladas y de ejecución casi que instantánea para satisfacer fragmentos de un objeto complejo como la ciudad.

Desde la identificación y definición pública del problema a cargo de la autoridad estatal, y de su correspondiente inclusión en la agenda oficial, Medellín se inserta en el mantenimiento de un Estado altamente legalista y centralizado, que conforme avanzó el siglo XX, plasmó las acciones para las necesidades públicas urbanas, a través de leyes y decretos provenientes desde los poderes públicos nacionales, los cuales fueron figuras impositivas para que los municipios promovieran la expedición de planes urbanos para la ciudad.

Anulada la necesidad de una concertación participante con los actores de la ciudad, las circunscripciones territoriales vieron menguadas las potencialidades de la descentralización, y las finalidades de la función social de la propiedad privada fueron sustentos filosóficos de las normas jurídicas con lento progreso en el tiempo, ciegas ante los conflictos por la organización del territorio, y temerosas de descentralizar funciones en figuras diferentes a la nación.

Finalmente, con dichos propósitos las políticas públicas promueven un nuevo paradigma para el funcionamiento y evolución del sistema democrático, al reposicionar las relaciones del ámbito público definidas entre particulares y el Estado, y del Estado con las entidades que lo integran. Más aún, las políticas públicas son un instrumento para que de los esfuerzos que pueden derivar de dichas relaciones efectivicen la protección, reconocimiento y declaración de derechos que convergen en la ciudad.

Las políticas públicas son la propuesta de escenarios de concertación participativa en los que el Estado, sin dejar de ser el titular de la acción pública, encuentra en la potencialización de la acción política de la ciudadanía, la motivación social, política, económica, pero sobretodo jurídica, para ejecutar la aplicabilidad de las disposiciones normativas del ordenamiento, legitimar la finalidad de su poder, a través de acciones que no se limitan al ejercicio gubernamental, removiendo las armaduras de una cultura socialmente anclada en la demanda, ausente en la contradicción e inmadura en el ejercicio del deber ciudadano.

Son un medio para facilitar respuestas efectivas a las demandas sociales, pero desde un ejercicio de identificación y categorización de la demanda amparada en una equidistancia con la voz de los distintos actores sociales, los cuales deben ser filtros propositivos y definitorios para la legitimación de la tipología pública de las necesidades y las acciones frente a las cuales debe actuar el Estado en sus distintos niveles.

Pueden ser un instrumento empleado por el Estado, tanto como oferente como receptor de la oferta por parte de la ciudadanía, lo que debe desvirtuar la realidad de un Estado privativo, aislado, discrecional y unidireccional, para que desde el cumplimiento de la función administrativa en su dimensión material o funcional, ayude a establecer un conjuntos de respuestas sucesivas frente a las problemáticas valoradas socialmente como públicas, donde la sociedad interviene como actora en el proceso de comienzo a fin, sin hacer de la función de la autoridad estatal algo distante y excluyente.

Las políticas públicas son una respuesta de una sociedad con potencial de participación activa en la formulación de las demandas, pero también de las soluciones; esto es, propulsora de una democracia participativa y deliberativa. Para ello debe contar con referenciales de política; imágenes y expectativas como la valoración estimativa social de los intereses y bienes jurídicamente tutelados por la acción estatal dentro del Estado de Derecho; y normas jurídicas, como instrumentos de regulación del ejercicio intersubjetivo en el cual se definen las demandas, se categoriza su naturaleza, se emprenden las acciones, se efectivizan los derechos; esto es, se redimensiona la tradición de la gobernabilidad para aproximar a la ciudadanía la realización de las finalidades del Estado Social de Derecho.

Las políticas públicas son posibilidades para la efectiva materialización de procesos decisorios. En su esfuerzo por establecer un nuevo modelo de respuestas a las carencias sociales, las Políticas Públicas adquieren también la naturaleza de ser una metodología para una nueva gobernabilidad. Desde la concertación a través de procesos de participación activa, las políticas se determinan desde la identificación de un problema y su definición y categorización como público, la motivación democrática de su inclusión en la agenda de la autoridad estatal, el estudio y selección de la o las variables pertinentes para enfrentar el problema, y la evaluación para mejorar la acción. Este enfoque diferencia la naturaleza pública de una política de aquellas surgidas solo a manos del Estado, o del Gobierno de turno; por lo tanto se aprecia como por naturaleza una Política Pública requiere planeación concertada con la sociedad.

Referencias

Aguilar, L.F. (1996). Estudio Introductorio. En H. D. Lasswell, et al. (Autores). El estudio de las políticas públicas (Introducción). México D.F.: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, L.F. (2005). Estudio Introductorio. En: G. Majone (Autor), Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas (Introducción). México: Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública; Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Aguilar, L.F. (2004). Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio sociológico, año 19, número 54, enero-abril.

Aguilar, L.F. (2007). El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza. XII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAP, sobre Reforma del Estado y Administración Pública.

Aprile-Gniset, J. y Mosquera, G. (1978) Dos ensayos sobre la ciudad colombiana. Cali: Universidad del Valle. En: Sánchez Steiner, L. M. (2008). Éxodos rurales y urbanización en Colombia. Perspectiva Histórica y aproximaciones teóricas. Revista Bitácora. N. 13. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. p. 57–72.

Arbeláez Sierra, L.F. (2010). La región metropolitana: una nueva dimensión. Medellín: Instituto Tecnológico Metropolitano.

Archivo Histórico Municipal de Medellín. (1982) Folios 236 a 242. Medellín.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (1990) Acuerdo N° 38. Medellín.
Arroyave Alzate, S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. En: Revista del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. p. 96– 97.

Barco Vargas, V. (1987). Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta 1968-1990. Departamento de Planeación Nacional. Bogotá. p. 21.

Bernard, O. & Zambrano, F. (1993). Ciudad y territorio. El proceso de poblamiento en Colombia. Bogotá: Academia de Historia de Bogotá, Fundación Misión Colombia, Instituto Francés de Estudios Andinos. p. 224 ss. En: Sánchez Steiner, L. M. (2008) Éxodos rurales y urbanización en Colombia. Perspectiva Histórica y aproximaciones teóricas. Revista Bitácora. N. 13. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. p. 57–72.

Betancur, A. (2003). La ciudad. 1675 – 1925. 1 ed. 1925. Medellín: Instituto Tecnológico Metropolitano. 2 ed.

Botero Herrera, F. (1996). Medellín 1890-1950. Historia urbana y juegos de interés. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia. p. 118. En: Arbeláez Sierra, L. F. la región metropolitana: una nueva dimensión. Medellín: Instituto Tecnológico Metropolitano. p. 169.

Botero, A. & Sáenz, A. (2006). Medellín, República de Colombia.1 ed. 1923. Medellín: Instituto Tecnológico Metropolitano. 2 ed.

Bottino Bernardi, R. (2009). La ciudad y la urbanización. En: Revista de Estudios Históricos – CDHRP. N. 2.

Brighenti, A. (1990). Metodología para un proceso de planeación participativa. Bogotá: Ediciones Paulinas. p. 11. Citado por Zabala Salazar, H. (2005). Planeación estratégica aplicada a cooperativas y demás formas asociativas y solidarias. Ed. 1. Medellín: Universidad Cooperativa de Colombia.

Buraglia Duarte, P. (2003). Apuntes para la definición del urbanismo como disciplina en Colombia. En: Urbanismos. Bogotá: Maestría en Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá. pp. 94 – 107.

Cano, A. J. (2006). La Sociedad de Mejoras Públicas. En: Botero & Sáenz Medellín República de Colombia. Medellín: Instituto Tecnológico Metropolitano. 2 Ed.

Canceller Fernández, A. (1993). Introducción al Derecho Urbanístico. 2ª Edición. Madrid: Tecnos.

Cardona, R. (1978). Migración, urbanización y marginalidad. Bogotá: División de Estudios de Población, Asociación Colombiana de Facultades de Medicina. p. 61. En: Sánchez Steiner, L. M. (2008) Éxodos rurales y urbanización en Colombia. Perspectiva Histórica y aproximaciones teóricas. Revista Bitácora. N. 13. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. p. 62.

Carrasco Rey, R. (s.f). Urbano, Urbanidad, Urbanismo. En: Urbanismos. Bogotá: Maestría en Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá.

Castells, M. (2008). La cuestión urbana. ed. 15. México: Siglo XXI editores.

Castro Buitrago, E. J. (2011). Aproximación al concepto de gobernanza en Colombia y algunos apuntes sobre su importancia en el Derecho Ambiental. En: Opinión Jurídica. pp. 33 – 56.

Concejo del Municipio de Medellín. (1963). Acuerdo 52. Medellín: Archivo Concejo Municipal de Medellín.

Concejo del Municipio de Medellín. Medellín. (1980). Actas N° 81-91.

Corte Constitucional de Colombia. (2001). Sentencia 579. En: ¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia? Estupiñan Achury, L. (2007) El nivel intermedio de gobierno en Colombia: Crisis y vigencia de los departamentos. Bogotá: Universidad Libre.

Cuervo Restrepo, J. I. (2007). Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las Políticas Públicas en función de su aplicación a la gestión pública en Colombia) Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Cuesta Beleño, A. (2000). Ordenamiento y territorio, de la planeación a lo construido. Bogotá: Ediciones Grancolombianas, Universidad La Gran Colombia.

Dankhe, G. L. (1976). Investigación y comunicación. En: C. Fernández-Collado y G.L., Dankhe (Eds): La comunicación humana: ciencia social. México, D.F: McGraw Hill de México.

De Paula Muñoz, F. (1897). Escritos y Discursos. Medellín. Tomo I.

Del Castillo, G. & Méndez Hoyos, I. (2006). Introducción a la teoría de las Políticas Públicas. Guía de curso. FLACSO – México.

Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana. (1992). Medellín. p. 11.

Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. (1977). Medellín. p. 71-72.

Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. (1970). Medellín.

Departamento Nacional de Planeación. (1972). Las cuatro estrategias. Plan Nacional de Desarrollo 1970 – 1972. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (1974). Medellín. p. 15.

Echeverría, M. C. & Rincón Patiño, A. (2001). Medellín ciudad polémica. Actores y territorios imaginados, vividos y erigidos. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

Ejea Mendoza, G. (2006). Teoría y Ciclo de las Políticas Públicas. México.

El Colombiano. (1979). Medellín. 3, septiembre, p. 3A.

El Colombiano. (1987). Medellín. 5, junio, p. 1, 12.

Estupiñan Achury, L. (2007). El nivel intermedio de gobierno en Colombia: Crisis y vigencia de los departamentos. En: ¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia? Bogotá: Universidad Libre. 2007. pp. 425 – 429.

Faludi, A. (2005). A reader in Planning Theory. Urban and Regional Planning Series. Vol. 5. Oxford: Pergamon Press. Citado por: Rojas Caldelas, Rosa Imelda. Panorama de los modelos de planeación urbana y ambiental. En: Planeación urbana y regional, un enfoque hacia la sustentabilidad. Mexicali: Universidad de Baja California.

Fernandes, E. (2003). Del Código al estatuto de la Ciudad: Algunas notas sobre la trayectoria del Derecho Urbanístico en Brasil.

Fraga, G. (1966). Derecho Administrativo. Ciudad de México: Editorial Porrúa.

Fernández, A. (1996). Las Políticas Públicas. p. 428. En: Caminal Badia, M. (1996) Manual de Ciencia Política. Madrid: Tecnos.

Fernández, C. (2006). Buena Gobernanza" y el Banco Mundial: Un análisis sobre el impacto de la agenda de "Buena Gobernanza" en el proyecto petrolero Chad-Camerún. Tesis Licenciatura. Relaciones Internacionales. Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas, Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades, Puebla: Universidad de las Américas.

Franco Restrepo, N. et. al. (1984). Medellín 1889-1950. Reseña histórica de su arquitectura y su estética. Tesis de Grado. Facultad de Arquitectura, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín.

Frey, K. (2010). Conferencia en el IX Seminario de Investigación Urbana y Regional celebrado en la Universidad Piloto de Colombia. Bogotá.

Friedmann, J. (2002). City of fear or open city? Journal of American Plannig Association. Vol 68 (3). p. 237 – 243. Citado por: Rojas Caldelas, R. I. (2005) Panorama de los modelos de planeación urbana y ambiental. En: Planeación urbana y regional, un enfoque hacia la sustentabilidad. Mexicali: Universidad de Baja California.

Giglia, Á. & Duhau, E. (2004). Conflictos por el espacio y el orden urbano. En: Estudios demográficos y urbanos. México. Nº 056. pp. 257 – 288.

Giraldo Castaño, O. A. (2010). Derecho Administrativo General. Medellín: Señal Editorial. 2010.

Gobernación de Antioquia. (1983). Medellín.

Gómez Botero, F. La ciudad colombiana. Medellín, ediciones autores antioqueños. Vol. 58. p. 17-24.

Gómez Martínez, J. (1990). Hecho ya realidad. Balance de una Administración Actuante. Medellín: Alcaldía de Medellín.

González Escobar, L. F. (2007). Medellín, los orígenes y transiciones a la modernidad: crecimiento y modelos urbanos 1775 – 1932.

Hall, P. (1996). Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX. Barcelona: Ediciones de Serbal. p.149-157. En: Arbeláez Sierra, L.F. (2010). La región Metropolitana: Una nueva dimensión. Medellín: Instituto Tecnológico Metropolitano.

Hernández Sampieri, R. et. al. (2006). Metodología de Investigación. McGraw Hill, Ed 4. México.

Hernández, G. (1999). El análisis de las políticas públicas: una disciplina incipiente en Colombia. En: Revista de Estudios Sociales. N. 4. Bogotá: Universidad de Los Andes. pp. 80 – 91.

Herrera Gómez, A. L., et. al. (1999). La inaplicabilidad y la eficacia constitucional. En: Revista Estudios de Derecho. Vol. LVIII. Medellín: Universidad de Antioquia. pp. 59/88.

Herrera Ángel, M. (2001). Las divisiones político-administrativas del virreinato de la Nueva Granada a finales del período colonial. En: Historia crítica, Núm. 22, julio-diciembre. Bogotá: Universidad de Los Andes.

Hessen, J. (2006). Teoría del Conocimiento. Instituto Latinoamericano de Ciencia y Artes.

Holmes, S. (2001). El compromiso y la paradoja de la democracia en Constitucionalismo y democracia. Jon Elster y Run Slagstad. Fondo Cultura Económica. México.

Huertas, B, F. (1993). El método PES. Entrevista con Matus. Ecuador.

Ibañez, A. & Moya, A. (2007). La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2003). Gestión del suelo urbano. Bogotá.

Iracheta, A. X. (1997). Planeación y Desarrollo: una visión de futuro. México: Plaza y Váldes. p. 157–158.

Jaramillo Panesso, J., Vanegas, G. P. & Ramírez Monsalve, E. (2004). Medellín: ciudad y diagnóstico. Medellín: Universidad Autónoma Latinoamericana.

Jaramillo Uribe, J. (1996). El pensamiento colombiano en el siglo XIX. Bogotá: Planeta Colombia Editorial. Citado por González Escobar, Luis Fernando. p. 28.

Jaramillo, B. A. (2005). Medellín, Construcción de una ciudad. Medellín: Impresos Marín Sierra.

Kauffer, E. (2012) Las políticas públicas, algunos apuntes generales. En: Memorias de la V Conferencia Latinoamericana y IV Conferencia Interamericana de promoción de la salud y educación para la salud. México.

Knoepfel, P., Laurrue, C. & Varone, F. (2003). Las Políticas Públicas. En: Análisis y conducción de las Políticas Públicas. Universidad de Monterrey. pp. 25 – 37.

Koester, F. (1915) Secrets of German Progress. Nueva York: Fatherlan Corporation. Citado por: Sánchez Ruiz. G. G. (2007) La escuela alemana de la planeación moderna de ciudades. Principios e influencia en México. En: Región y Sociedad. Vol. XIX. N. 38. Hermosillo, México. Colegio de Sonora.

La Defensa. (1919). Medellín, octubre, 19. p. 1.

Lalinde J. (1932). Urbanismo. Medellín: Escuela Nacional de Minas de la Universidad Nacional de Colombia. Citado por: González Escobar, L. F. (2007) Medellín, los orígenes y la transición a la modernidad: crecimiento y modelos urbanos. 1775 – 1932.

Lemus Chice, V. D. (2006). Planificación y control urbanístico en Bogotá: desarrollo histórico y jurídico. Bogotá: Universidad del Rosario.

Londoño White, D. (1979). Síntesis descriptiva de la realidad urbana de Medellín. Medellín: Departamento Administrativo Planeación y Servicios Técnicos.

López, H. (1983). El comercio callejero: marginalidad o sistema minorista indispensable. En: Lecturas de Economía N. 10. pp. 16 - 21.

Lozano, A. A. (2008). Aspectos sobre Política Pública ejercicios e instrumentos para el análisis. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 2008. p. 16.

Maldonado Copello, M. M. La propiedad en la Constitución colombiana de 1991, superando la tradición del Código Civil. Documento que hace parte de dos trabajos de investigación desarrollados en el CIDER de la Universidad de los Andes, que cuentan con el apoyo financiero de Colciencias: "Derecho a la ciudad y procesos de producción normativa en Colombia" y "Referentes teóricos, epistemológicos e ideológicos de las Leyes 388 de 1997, 99 de 1993 y 142 de 1994".

Mallarino, G. (2011). Tierra de gigantes. En: revista Semana, El corazón de Colombia. Bogotá. pp. 10 – 12.

Martínez Marulanda, D. (1996). Fundamentos para la introducción del Derecho. Medellín.

Matus, C. (1998). Adiós, Señor Presidente. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Matus, C. (1990). Chimpance, Maquiavelo y Gandhi. Estrategias Políticas. Caracas: Fondo Altair.

Melo, J. O. (2004). Medellín 1880-1930: Los tres hilos de la modernización. Bogotá, Colombia: Biblioteca Virtual del Banco de la República.

Mena Guerra, R. (2003). Una aproximación a las fuentes en el Derecho Administrativo. Desde la óptica del ordenamiento jurídico salvadoreño. En: GAMERO Casado, Eduardo, y Fernández Ramos, S. Manual Básico de Derecho Administrativo. Madrid: Tecnos.

Meny, Y. & Thoenig, J. C. Las Políticas Públicas, versión española a cargo de Francisco Morata. Citado por Cuervo Restrepo, J. I. (2007). Las Políticas Públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las Políticas Públicas en función de su aplicación a la gestión pública en Colombia) Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Mény, Y. & THOENIG, J. C. (1992). Las Políticas Públicas. Barcelona: Ariel S.A.

Mesa Sánchez, N. E. (2004). Reflexiones sobre el urbanismo como campo de conocimiento. En: Urbanismo ¿Cambios o permanencias? Bogotá: Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá. p. 139.

Miklos, T. Las decisiones políticas. De la planeación a la acción. México: Instituto Federal Electoral. 2001. p. 7-9.

Molina Betancur, C. M., Álvarez Montoya, M. A., Peláez Arango, F. & Botero Chica, F. (2009). Derecho Constitucional General. Medellín: Universidad de Medellín.

Morcillo Dosman, P. P. (2007). Derecho Urbanístico Colombiano. Bogotá: Temis.

Muller, P. (2002). Las Políticas Públicas. Jolly, Jean Francois Jolly & Salazar Vargas, Carlos (trad.) Ed. 1 en español. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Citado por Cuervo Restrepo, J. I. (2007). Las Políticas Públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las Políticas Públicas en función de su aplicación a la gestión pública en Colombia) Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Murad Rivera, R. (2003). Estudios sobre la distribución espacial de la población en Colombia. En: Series Población y Desarrollo. Proyecto regional de población. Santiago de Chile: CEPAL. p. 9.

Naranjo G., G. & Villa M., M. I. (1997). Entre luces y sombras. Medellín: espacio y políticas urbanas. Medellín: Corporación Región.

Noguero López, F. (2005). La investigación cualitativa. Definición, riesgos y posibilidades. Bogotá. p. 20.

Navarro, P. & Moreso, J. J. (1996). Aplicabilidad y eficacia de las normas jurídicas. En: Revista Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho. N° 5, p. 5-15.

Ocampo López, J. (2011). Del Zaque a Bolívar. En: Revista Semana: El gran Boyacá. La región clave de la independencia mira hacia el futuro. Bogotá. p. 10 – 11.

Ospina, C. (2011). El nuevo horizonte. En: revista Semana, El corazón de Colombia. Bogotá. p. 16 – 17.

Peláez González, P. (1986). 228 meses de administración. Balance de gestión 1984-1986. p. 22-23.

Peñalosa, E. (2005). Como construir mejores ciudades. Medellin: Universidad Eafit.

Pérez, L. F. & Restrepo Jaramillo. (2003) Medellín en 1932. 1 ed. 1932. Primera edición: 1932. Medellín: Instituto Tecnológico Metropolitano. 2 ed.

Pitillas, O. La medellinense. El Colombiano. 1992. Citado por: Escobar García, B. & Garcés Gómez, J. F. (2013). Monjas y Maestas en Medellín: 1920 – 1957. Dos formas de maternidad. Revista Ratio Juris. Medellín: Universidad Autónoma Latinoaméricana. Vol. 7. N. 15.

Restrepo Uribe, J. & Posada de Greiff, L. (1981). Medellín: su origen, progreso y desarrollo. Medellín: Servigrafícas. 1981.

Robbins, S. & Coulter, M. (2005). Administración. Ed. 8. Naucalpan, México: Pearson. Prentice Hall.

Rodríguez R. L. (2002). Derecho Administrativo General y Colombiano. Ed. 13. Bogotá: Temis.

Rodríguez, L. (2010). Estructura del Poder Público en Colombia. Ed. 10. Bogotá: Temis.

Rodríguez, G. A. (2004). La función ecológica de la propiedad, documento parcial. Documento completo "La función ecológica de la propiedad en la ampliación, restructuración y saneamientos de resguardos indígenas. En: Propiedad, conflicto y medio ambiente". Bogotá: Universidad del Rosario. pp. 109 – 135.

Rodríguez Monsalve, M. (1989). Notas para un curso de Derecho Administrativo General. Medellín: Colección Universidad de Medellín.

Rogers, R. (2000). Ciudades para un pequeño planeta. Barcelona: Gustavo Gilli.

Roth, A. N. (2004). Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.

Salazar Vargas. C. (1995). Las Políticas Públicas. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. p. 30.

Salkind, J. N. (1997). Métodos de Investigación. Ed 3. México.

Sánchez, Madariaga, I. (1999). Introducción al urbanismo. Conceptos y métodos de la planificación urbana. Madrid: Alianza editorial. Citado por: Mesa Sánchez, N. E. (2004). Reflexiones sobre el urbanismo como campo de conocimiento. En: Urbanismo ¿Cambios o permanencias? Bogotá: Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá.

Sanz, A. (1996). La Administración Pública. En: Caminal Badia, Miquel. Manual de Ciencia Política. Madrid: Tecnos. pp. 444 – 447.

Sánchez Steiner, L. M. (2008). Éxodos rurales y urbanización en Colombia. Perspectiva Histórica y aproximaciones teóricas. Revista Bitácora. N. 13. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. p. 60.

Sandoval Casilimas. C. (1996). Investigación cualitativa. Bogotá: Instituto Colombiano para el fomento de la Educación Superior.

Schechinger, C. M. (2002). El debate por reformas al suelo urbano en América Latina. Exposición del autor en el II Seminario Internacional sobre Reforma al Suelo Urbano, organizado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Lincoln Institute of Land Policy. Ciudad de México.

Schnitter Castellanos, P. (2004). José Luis Sert y Colombia. De la Carta de Atenas a una Carta del Hábitat. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana. Facultad de Arquitectura. Citado por: Arbeláez Sierra, L. F., (2010). La región metropolitana: una nueva dimensión. Medellín: Instituto Tecnológico Metropolitano.

Sorjet, M. G. (2005). El proceso urbanizador. En: Ciudad y Urbanización, problemas y potencialidades. Santa Fe, Argentina: Universidad del Litoral.

Upegui Benítez, A. (2004). Guayaquil, una ciudad dentro de otra. Medellín: Instituto Tecnológico Metropolitano. 2 ed.

Uribe Martínez, I. C. (2004). Políticas Públicas y Gobierno en Medellín. Estrategias de consolidación de Derecho Público con perspectiva territorial. Universidad Autónoma Latinoamericana. Medellín, Colombia.

Valencia, A. (2011). El triunfo de los andariegos. En: revista Semana, El Triángulo del Café. Bogotá, Colombia. p. 10 – 11.

Vargas, V. A. (1999). Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas. Bogotá: Almudena Editores. p. 57.

Vásquez Santamaría, J. E. (2011). Aplicabilidad de las disposiciones normativas del Derecho Urbano en relación con el Espacio y el Territorio en Colombia. 2000/2007. Medellín: Fundación Universitaria Luis Amigó.

Vélez Rivera, R. (2008). Políticas Públicas y Organizaciones Sociales en Medellín, en la perspectiva del Derecho Público y el Sistema Político Municipal. Medellín: Universidad Autónoma Latinoamericana.

Vergara, Alfonso & De Las Rivas, J. (2004). Territorios inteligentes. Madrid: Editorial Fundación Metrópoli. En: Arbeláez Sierra, L. F. (2010). La región Metropolitana: Una nueva dimensión. Medellín: Instituto Tecnológico Metropolitano.

Vidal Perdomo, J. (1985). Derecho Administrativo. Bogotá: Editorial Temis.

Viviescas, F. (1989). Urbanización y ciudad en Colombia. Bogotá: Foro Nacional por Colombia. Fondo Editorial.

Wiener Lester, P. & Sert, J. L. (1950). Informe del Plan Piloto de Medellín. Vol. II. Traducción de Alfonso Lalinde. Medellín. En: Restrepo Uribe, J. (1981). Medellín: su origen, progreso y desarrollo. Medellín: Servigráficas. p. 350-359.

Yiftachel O. Planning and social control: Exploring the dark side. Planning literature. Vol 12 (4). p. 395–409. Citado por: Rojas Caldelas, R. I. (2005). Panorama de los modelos de planeación urbana y ambiental. En: Planeación urbana y regional, un enfoque hacia la sustentabilidad. Mexicali: Universidad de Baja California. pp. 113-115.

Younes Moreno, D. (1997). Derecho Constitucional Colombiano. Bogotá: Legis.

Zabala Salazar, H. (2005). Planeación estratégica aplicada a cooperativas y demás formas asociativas y solidarias. Ed. 1. Medellín: Universidad Cooperativa de Colombia.

Cibergrafía

Banco De La República. Disponible en internet: http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/publicacionesbanrep/boletin/boleti1/bol44/bol44d.htm [Consultado agosto 21 de 2011].

Brand, P. La planeación urbana y las ciencias sociales en Colombia. Disponible en internet: http://res.uniandes.edu.co/view.php/214/1.php revista de estudios sociales de la Universidad de los Andes. Bogotá. 2001. p. 355.

Departamento Nacional de Planeación. Disponible en internet: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Inicio.aspx [Consultado el 11 de abril de 2012]

Departamento Nacional de Planeación. Disponible en internet: http://www.dnp.gov.co/CONPES.aspx [Consultado el 5 de noviembre de 2012].

Departamento Nacional de Planeación. Disponible en Internet: www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/.../Barco_Prologo.pdf [Consultado el 11 de abril de 2012]

Departamento Nacional de Planeación. Las cuatro estrategias. 1972 Disponible en internet: https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Pastrana1_Prologo.pdf [Consultado el 2 de marzo de 2014]

García Bellido, J. Ildefonso Cerdá y el nacimiento de la urbanística: la primera propuesta disciplinar de su estructura profunda. En: Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. N. 61. Barcelona: Universidad de Barcelona. 2000. Disponible en internet: http://www.ub.edu/geocrit/sn-61.htm [Consultado marzo 20 de 2013].

Ministerio del Medio Ambiente. Actuación Urbanística de Urbanización. Disponible en internet en:
http://www.minambiente.gov.co/Puerta/destacado/vivienda/gestion_ds_municipal/nuevas_guias/caja_herramientas/caja/pp/pp_II_3_6_1.htm (Consultado en septiembre 24 de 2013).

Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Presidencia de la República de Colombia. 2012. Disponible en Internet : http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Paginas/Observatorio.aspx

Pillay, N. Informe anual de la alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. Naciones Unidas. Asamblea general. 4 de marzo de 2010. Disponible en Internet: http://es.scribd.com/doc/28310256/Informe-de-La-ONU-Sobre-Los-Derechos-Humanos-en-Colombia-2010

Prieto Valdés, M. Validez, Vigencia, Eficacia y Legitimidad. Relación y distinción. Disponible en la página Web:
http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/politica/prieto5_310702.htm [Consulta noviembre de 2010).

Jurisprudencia

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T – 406. (1992). M.P.: Ciro Angarita Barón.

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C–089. (1994). M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz.

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C–795. (2000). M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz.

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C–051. (2001). M. P.: José Gregorio Hernández Galindo.

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-595. (2002). M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C - 524. (2003). M.P.: Jaime Córdoba Triviño.

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-291. (2009). M.P.: Clara Elena Reales Gutiérrez.
República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-263. (2010). M.P.: Juan Carlos Henao Pérez.

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-489. (2012). M.P: Adriana María Guillén Arango.

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T 760 (2008). M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-595 (2002) M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C 394 (2012). M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

República de Colombia. Corte Constitucional. Auto S 34 (2009). M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C 334 (2012). M.P.: Mauricio González Cuervo.

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C 149 (2010). M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

Normativa

República de Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política (1991)

República de Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1222. (18, abril, 1986). Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental. Bogotá, 1986.
República de Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1333. (25, abril, 1986). Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. Bogotá, 1986.

República de Colombia. Congreso de la República. Ley 9. (11, enero, 1989). Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, 1989. No. 38650.

República de Colombia. Congreso de la República. Ley 2. (15, enero, 1991). Por el cual se modifica la Ley 9 de 1989. Diario Oficial. Bogotá, 1991. No. 39631.

República de Colombia. Congreso de la República. Ley 3. (15, enero, 1991). Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, 1991. No. 39631.

República de Colombia. Congreso de la República. Ley 99. (22, diciembre, 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. Diario Oficial. Bogotá, 1993. No. 41146.

República de Colombia. Congreso de la República. Ley 128. (23, febrero, 1994) Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas. Diario Oficial. Bogotá, 1994. No. 41236.

República de Colombia. Congreso de la República. Ley 136. (6, junio, 1994). Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial. Bogotá, 1994. No. 41377.

República de Colombia. Congreso de la República. Ley 142. (11, julio, 1994). Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, 1994. No. 41433.

República de Colombia. Congreso de la República. Ley 152. (15, julio, 1994). Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial. Bogotá, 1994. No. 41450.

República de Colombia. Congreso de la República. Ley 225. (20, diciembre, 1995). Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto. Diario Oficial. Bogotá, 1995. No. 42157.

República de Colombia. Congreso de la República. Ley 388. (18, julio, 1997). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, 1997. No. 43091.

República de Colombia. Congreso de la República. Ley 397. (7, agosto, 1997). Por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71 y 72 y demás Artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias. Diario Oficial. Bogotá, 1997. No. 43102.

República de Colombia. Ministerio de Desarrollo Económico. Decreto 879. (13, mayo, 1998). Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial. Diario Oficial. Bogotá, 1998. No. 43300.

República de Colombia. Congreso de la República. Ley 489. (29, diciembre, 1998). Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del Artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, 1998. No. 43464.

República de Colombia. Congreso de la República. Ley 790. (27, diciembre, 2002). Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades Extraordinarias al Presidente de la República. Diario Oficial. Bogotá, 2002. No. 45046.

República de Colombia. Congreso de la República. Ley 1185. (12, marzo, 2008). Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura- y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, 2008. No. 46929.

República de Colombia. Departamento Administrativo de la Función Pública. Decreto 3571. (27, septiembre, 2011). Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio. Diario Oficial. Bogotá, 2011. No. 48205.

República de Colombia. Congreso de la República. Ley 1454. (28, junio, 2011). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, 2011. No. 48115.

República de Colombia. Congreso de la República. Ley 1469. (30, junio, 2011). Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda. Diario Oficial. Bogotá, 2011. No. 48116.

República de Colombia. Congreso de la República. Ley 1551. (6, julio, 2012). Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial. Bogotá, 2012. No. 48483.

República de Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Decreto 4065 de 2008, por el cual se reglamentan las disposiciones de la Ley 388 de 1997 relativas a las actuaciones y procedimientos para la urbanización e incorporación al desarrollo de los predios y zonas comprendidas en suelo urbano y de expansión y se dictan otras disposiciones aplicables a la estimación y liquidación de la participación en plusvalía en los procesos de urbanización y edificación de inmuebles.

República de Colombia. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Decreto 75 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.

www.uam.edu.co