

Política Pública

Protección a Moradores

Actividades Económicas y Productivas

APARTES DEL INFORME No. 4 – FINAL:

III. APORTES A LA REGLAMENTACIÓN Y RECOMENDACIONES

IV. TEMAS ABORDADOS EN LA PROPUESTA PARA EL DECRETO REGLAMENTARIO DE LA PPPMAEP

Proyecto: Formación y socialización de la Política Pública de Protección a Moradores, Actividades Económicas y Productivas (PPPMAEP)

CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 4600086753 DE 2020

Alcaldía de Medellín
Departamento Administrativo de Medellín (DAP)
Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín,
Facultad de Arquitectura, Escuela del Hábitat [Entidad ejecutora]

Revisión y complementación del 4° informe de diciembre 28 de 2020
Entregado en Abril 30 de 2021

Escuela del Hábitat
Facultad de Arquitectura
Sede Medellín



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA



Alcaldía de Medellín

EQUIPO RESPONSABLE

ESCUELA DEL HÁBITAT, FACULTAD DE ARQUITECTURA

UNIVERSIDAD DE COLOMBIA, SEDE MEDELLÍN

Dirección y Coordinación Académica

María Clara Echeverría Ramírez – Arquitecta, Profesora Emérita UNAL

Coordinación Estrategia Pedagógica

María Cecilia Múnera López - Licenciada en Educación, Mg. en Desarrollo, Profesora Emérita UNAL

Coordinación Estrategia Comunicacional

Katerine Montoya Castañeda - Comunicadora Social, Mg. Administración

Coordinación dimensión jurídica

María Verónica Molina Mesa - Abogada, Mg. Estética

Coordinación dimensión social, humana y comunitaria

Gleidy Alexandra Urrego Estrada - Administradora Pública, Mg. en Hábitat, candidata Doctorado Cs, Hum. y Sociales

Coordinación dimensión Espacial-Ambiental-Económica

Lucía Victoria Franco Ossa - Arquitecta, Mg. en Medio Ambiente y Desarrollo y Doctora en Patrimonio

Dimensión económica y suelos

Juan Esteban Vargas Guerra – Economista, Mg. en Estudios Urbano Regionales

Dimensión ambiental y riesgos de desastres

Wilmar Edgardo Castro Mera – Administrador Ambiental, Mg. en Medio Ambiente y Desarrollo

Dimensión humana

Yesica Tatiana Soto Caro - Socióloga, estudiante Mg. en Hábitat

Dimensión Social: Participación y gestión comunitaria

Elkin Pérez Zapata - Profesional en Administración Pública Municipal y Regional

Asesoría metodológica

John Muñoz Echavarría – Sociólogo, Mg. en Estudios Urbano-Regionales

Asesoría en instrumentos de gestión del suelo y financiación

María Mercedes Maldonado Copello

Asesoría en manejo de riesgos y desastres

Andrés Felipe Ramírez Cifuentes

Asesoría ad-hoc en reasentamiento de población

María Clara Mejía Botero

Convocatorias y medios – equipo comunicacional

Carmenza Gómez Fernández – Comunicadora Social Periodista

Diseño - equipo comunicacional

Marcela Madrid Velásquez - Profesional Diseño Gráfico

Estrategia virtual – equipo comunicacional

Andrés Blandón Carvajal – Fauna Diversidad Digital S.A.S.

Asistencia administrativa y apoyo operativo

Maricela Londoño Muñoz - Técnico en Secretariado Administrativo

Apoyo operativo

Soraya Hoyos Velásquez – Tecnóloga Gobierno Local

Juan José Franco Ortiz – Estudiante Antropología

Juan Camilo Monroy Flórez – Estudiante Auxiliar, Facultad de Minas UNAL

SUPERVISIÓN DEL CONTRATO UNIDAD DE FORMULACIÓN DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN - DAP

Supervisión

Nelson Darío Valderrama Cuartas - Líder de Programa Unidad de Formulación de Instrumentos de Gestión

Suplencia de supervisión

Claudia Patricia Cano Vásquez - Profesional Universitaria

Equipo profesional

Yennyfer Álvarez López – Profesional Social

Mariluz González Osorio – Profesional Social

Johana Catherine Duque – Profesional Social

CONTENIDO

PARTE III - APORTES A LA REGLAMENTACIÓN Y RECOMENDACIONES	8
APORTES DE LOS DIFERENTES ACTORES PARTICIPANTES EN LA ESTRATEGIA PEDAGÓGICA	10
APORTES DE EXPERTOS Y DE ASESORES	12
ENCUENTROS DAP-UNAL	13
1 APORTES A LA REGLAMENTACIÓN Y RECOMENDACIONES PARA LA POLÍTICA	13
1.1 ARMONIZACIÓN INSTITUCIONAL Y CONCURRENCIA CON POLÍTICAS Y PLANES	13
1.1.1 Armonización con macroprocesos	13
1.1.2 Vinculación a la gestión por procesos	14
1.1.3 Principio de precaución.....	14
1.1.4 Articulación de la política de protección a moradores y actividades productivas con el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 - Medellín Futuro.....	15
1.1.5 PPPMAEP y el Plan Municipal del Gestión del Riesgo de Desastres PMGRD	24
1.1.6 PPPMAEP y el Plan Estratégico Habitacional de Medellín PEHMED 2030	24
1.1.7 PPPMAEP y la Política Pública de Inquilinatos.....	25
1.2 SISTEMA DE ACTORES	25
1.2.1 Instancias y relaciones.....	25
1.2.2 Comité Intersectorial de Direccionamiento Estratégico de la PPPMAEP - CIDEPP	28
1.3 LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y PROGRAMAS	28
1.3.1 Línea Estratégica 1: Mejoramiento, restablecimiento y sostenibilidad de los medios y modos de vida	30
1.3.2 Línea Estratégica 2: Participación activa hacia el derecho a la ciudad y el territorio	33
1.3.3 Línea Estratégica 3: Coordinación interinstitucional para el ejercicio de la función pública del urbanismo y la garantía para la protección de los derechos de los moradores.....	40
1.4 PLAN DE GESTIÓN SOCIAL - PGS PARA LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE MORADORES Y ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y PRODUCTIVAS	40
1.5 MECANISMOS Y ESTRATEGIAS DE FINANCIACIÓN	44
1.5.1 Análisis de fuentes e instrumentos de financiación contemplados en el Acuerdo 145 de 2019	44
1.6 ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS INDEMNIZATORIAS Y COMPENSATORIAS	72
1.6.1 Aspectos Generales	73
1.6.2 Daño emergente.....	74
1.6.3 Lucro cesante	93
1.6.4 Conclusiones.....	97
1.6.5 Referencias bibliográficas.....	98
1.7 APORTES SOBRE RIESGO DE DESASTRE Y CALAMIDAD PÚBLICA.....	99
1.7.1 Sobre el direccionamiento y seguimiento general de la política	99
1.7.2 Dirección, Coordinación y Orientación, Integración y Funciones.....	100
1.7.3 Conceptos propuestos vinculados al escenario de riesgo y calamidad pública.....	101
1.7.4 Vinculación de los procesos de la gestión del riesgo de desastres	105
1.7.5 Los Planes de Acción Específicos para la Recuperación, Rehabilitación y Reconstrucción como instrumento articulador de políticas.....	110
1.7.6 Mecanismos de financiación.....	111
1.7.7 Referencias bibliográficas.....	111
1.7.8 Desastres y calamidad pública.....	111
1.8 APORTES SOBRE OBRA PÚBLICA DE INFRAESTRUCTURA.....	125

1.9	APORTES SOBRE MEJORAMIENTO INTEGRAL	131
1.10	APORTES SOBRE RENOVACIÓN URBANA	135
1.10.1	<i>Articulación con el Decreto 893 de 2017, por el cual se reglamentan los procesos, instancias, y funciones de los operadores urbanos en el municipio de Medellín.....</i>	135
1.10.2	<i>Propuesta para la reglamentación de la PPPMAEP desde la gestión del suelo y la financiación en proyectos de renovación urbana.....</i>	141
1.10.3	<i>Marco Normativo</i>	141
1.10.4	<i>Bases y premisas de la propuesta de reglamentación.....</i>	160
1.10.5	<i>Propuesta de articulado - Gestión del suelo y financiación de la PPPMAEP en relación con los programas de renovación urbana</i>	169
1.11	APORTES SOBRE REASENTAMIENTO	176
1.12	APORTES PARA AJUSTAR EL PROTOCOLO	177
1.13	APORTES SOBRE METODOLOGÍA	180
1.13.1	<i>Aportes sobre metodología general para la identificación y valoración de impactos</i>	180
1.1.1.	<i>Matriz general para la identificación de impactos desde los capitales-línea base</i>	188
1.13.2	<i>Aportes sobre metodología para el análisis de alternativas de intervención-hechos de reconocimiento ..</i>	195
1.13.3	<i>Revisión sobre los anexos del protocolo del Acuerdo 145 de 2019</i>	197
TEMAS ABORDADOS EN LA PROPUESTA PARA UN DECRETO REGLAMENTARIO DE LA PPPMAEP		200
PARTE IV - PROPUESTA PARA UN DECRETO REGLAMENTARIO DE LA PPPMAEP		200
CONSIDERANDOS.....		200
2	CAPÍTULO I. SISTEMA DE ACTORES, ROLES Y RELACIONES	201
2.1	SECCIÓN 1. DEFINICIÓN Y COMPOSICIÓN DEL SISTEMA DE ACTORES	201
2.1.1	<i>Artículo 1. Definición y composición del sistema de roles y relaciones. -Art. 13-</i>	201
2.1.2	<i>Artículo 2. Enlaces del Sistema de Actores, Roles y Relaciones</i>	201
2.2	SECCIÓN 2. INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA E INSTANCIAS DE ACOMPAÑAMIENTO Y GESTIÓN PARA LA PPPMAEP ..	201
2.2.1	<i>Artículo 3. Competencias y roles de los actores institucionales dentro de la PPPMAEP.....</i>	201
2.2.2	<i>Artículo 4. Desarrollo administrativo para la articulación, coordinación y concurrencia interinstitucional -Art 17- 202</i>	202
2.2.3	<i>Artículo 5. Comité Intersectorial de Direccionamiento Estratégico de la PPPMAEP -CIDEPP-.....</i>	202
2.2.4	<i>Artículo 6. Composición del Comité Intersectorial de Direccionamiento Estratégico de la PPPMAEP -CIDEPP- 202</i>	202
2.2.5	<i>Artículo 7. Funciones del Comité Intersectorial de Direccionamiento Estratégico de la PPPMAEP -CIDEPP ...</i>	202
2.2.6	<i>Artículo 8. Reglamento del CIDEPP</i>	202
2.2.7	<i>Artículo 9. Mesas Técnicas para la protección a moradores y actividades económicas y productivas</i>	202
2.2.8	<i>Artículo 10. Coordinación de las Mesas Técnicas para la Protección de Moradores y Actividades Económicas y Productivas de cada intervención territorial</i>	202
2.2.9	<i>Artículo 11. Composición de las Mesas Técnicas.</i>	202
2.2.10	<i>Artículo 12. Funciones y responsabilidades de las Mesas Técnicas</i>	202
2.2.11	<i>Artículo 13. Reglamentación de las Mesas Técnicas</i>	202
2.2.12	<i>Artículo 14. Oferta institucional para el desarrollo de la política por las Dependencias del nivel central y Entidades Descentralizadas.....</i>	202
2.3	SECCIÓN 3. ACCIONES DE ACOMPAÑAMIENTO Y GESTIÓN	202
2.3.1	<i>Artículo 15. Mesas de Articulación Institucional-Comunitaria</i>	202

2.3.2	Artículo 16. Composición de las Mesas de Articulación Institucional-Comunitaria.....	202
2.3.3	Artículo 17. Rol de las Mesas de Articulación Institucional-Comunitaria	202
3	CAPÍTULO II. IMPLEMENTACIÓN DE LA PPPMAEP Y ACCIONES PARA LA PROTECCIÓN.....	202
3.1	SECCIÓN 1. DESARROLLO DE LÍNEAS ESTRATÉGICAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS.....	202
3.1.1	Artículo 18. Coordinación de las líneas estratégicas.....	202
3.1.2	Artículo 19. Criterios para las líneas estratégicas.....	202
3.2	SECCIÓN 2. PLAN DE GESTIÓN SOCIAL -ART. 16	202
3.2.1	Artículo 20. Plan de Gestión Social -PGS-	203
3.2.2	Artículo 21. Características del PGS	203
3.3	SECCIÓN 3. INDEMNIZACIONES, COMPENSACIONES Y RECONOCIMIENTOS (MODIFICACIÓN AL DECRETO 1091 DE 2017) 203	
3.3.1	Artículo 22. Daño Emergente.....	203
3.3.2	Artículo 23. Lucro cesante.....	203
3.3.3	Artículo 24. Carácter enunciativo e indicativo de las indemnizaciones y reconocimientos en el marco de la PPPMAEP	203
3.3.4	Artículo 25. Articulación con el Comité de Indemnizaciones.....	203
3.3.5	Artículo 26. Articulación con Políticas públicas de desarrollo económico que se pueden articular a la PPPMAEP 204	
3.4	SECCIÓN 4. MONITOREO, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN -ART 18-.....	204
3.4.1	Artículo 27. Formulación de procedimientos.....	204
3.4.2	Artículo 28. Participación de la comunidad.....	204
3.4.3	Artículo 29. Transitorio. Proyectos Piloto	204
3.5	SECCIÓN 5. MECANISMOS Y ESTRATEGIAS FINANCIACIÓN -ART 19-	204
3.5.1	Artículo 30. Reglamentación de los instrumentos de financiación de la Política	204
3.5.2	Artículo 31. Mecanismos para la cooperación de recursos en intervenciones derivadas de Riesgos de Desastres o Calamidad Pública.....	204
4	CAPÍTULO III. REGLAMENTACIÓN DEL PROTOCOLO	204
4.1	SECCIÓN 1. REVISIÓN Y AJUSTE DEL PROTOCOLO	204
4.1.1	Artículo 32. Aspectos generales a ajustar	204
4.1.2	Artículo 33. Contenido del Protocolo.....	204
4.1.3	Artículo 34. Principios del protocolo.....	204
4.1.4	Artículo 35. Objetivos del protocolo.....	205
4.1.5	Artículo 36. Instancias para la coordinación del sistema de actores, roles y relaciones	205
4.1.6	Artículo 37. Componentes del Protocolo	205
4.1.7	Artículo 38. Organización de la información del protocolo.....	205
4.2	SECCIÓN 2. AJUSTES A LAS ACTIVIDADES EN LAS RUTAS DEL PROTOCOLO	205
4.2.1	Artículo 39. Ajustes en las rutas del protocolo: fases, pasos y actividades.....	205
5	ANEXOS	205
5.1	ANEXOS DE LA PROPUESTA METODOLÓGICA DEL PROTOCOLO	205
5.1.1	Anexo metodológico 6.....	205
5.1.2	Anexo metodológico 7.....	205
5.2	ANEXOS DEL ANÁLISIS REALIZADO SOBRE LA PPPMAEP	206

ÍNDICE DE TABLAS.....	206
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	207

PARTE III - APORTES A LA REGLAMENTACIÓN Y RECOMENDACIONES

Talleres preparatorios del equipo UNAL para el desarrollo del proyecto

Semanalmente se realizaron talleres de trabajo de todo el equipo profesional del proyecto, así como reuniones con el grupo de comunicaciones y administrativo. La frecuencia de encuentros tanto en lo académico como en el componente de reglamentaciones se intensificó durante el mes de diciembre 2020. Así mismo se mantuvieron los encuentros permanentes entre las coordinaciones académica, pedagógica y comunicacional.

Objetivo general de los talleres UNAL: dialogar, discutir y definir contenidos temáticos, metodológicos, instrumentales y pedagógicos que contribuyan a la estrategia de socialización y formación sobre la PPPMAEP y a los aportes para su reglamentación.

Objetivos específicos y contenidos: definir semanalmente las labores desde la coordinación académica y pedagógica del proyecto.

Instrumentos: Matrices de análisis de información entregados por la coordinación académica y pedagógica del proyecto para su aplicación por el equipo y para su sistematización.

Diálogos por medios virtuales y presentaciones de los académicos y profesionales del equipo.
Diálogos con los asesores del proyecto.

Proceso para la formulación de aportes a la reglamentación y recomendaciones

Tras haber recorrido un proceso de construcción de información orientado a la formulación de aportes para la reglamentación de la Política y recomendaciones, dentro del cual se culminó el estudio sobre:

- Marco normativo, por dimensiones, referido al Mejoramiento Integral, Riesgos de Desastres y Calamidad, Obra Pública de Infraestructura y Renovación Urbana, y Reasentamiento de Población.
- Relaciones de la PPPMAEP con las normas y planes: ambientales, Plan Estratégico Habitacional de Medellín PEHMED, Plan Municipal de Gestión de Riesgo de Desastre PMGRD, Ley de Participación Ciudadana, Política Pública de Inquilinatos, entre otras.
- Análisis de las relaciones, roles y responsabilidades del sistema de actores frente a los capitales, hechos de reconocimiento y fases, etapas y pasos y actividades, sobre los componentes de protocolo.
- Implicaciones de los escenarios de actuación y formas de intervención territorial orientadas a cualificar y fortalecer el protocolo.
- Identificación de requerimientos institucionales para la formulación de los actos normativos de reglamentación y estructura para los aportes reglamentarios.
- Diálogo con asesores aportando elementos para el análisis y las propuestas sobre gestión del suelo, cargas y beneficios y renovación urbana (María Mercedes Maldonado), reasentamiento de población (María Clara Mejía), intervenciones en desastre (Andrés Felipe Ramírez), y aportes metodológicos (John Muñoz).

- Triangulación metodológica entre los aportes de los actores institucionales, los aportes de las organizaciones sociales y comunidades y los aportes del grupo académico. Culminación de la integración de información y el análisis a partir de:
 - Sistematización desde el equipo académico UNAL sobre capitales, sobre roles y responsabilidades de los actores definidos en el protocolo de la PPPMAEP referida a las fases, pasos y actividades, desagregando actor por actor, en cuáles actividades se les definieron responsabilidades (anexo H).
 [Anexo_H_Sistematización desde capitales sobre roles y responsabilidades](#)
 - Identificación desde los actores institucionales de posibles roles y responsabilidades de los actores frente a los hechos de reconocimiento y protección (anexo I)
 [Anexo_I_institucionales roles y responsabilidades_ hechos reconocimiento y protección](#)
 - Identificación desde los actores institucionales de posibles competencias y responsabilidades de actores en los distintos momentos, fases y pasos señalados en el Protocolo según escenarios de intervención (anexo J1 y anexo J2)
 [Anexo_J1_institucionales_competencias y responsabilidades_ momentos, fases y pasos](#)
 [Anexo_J2_institucionales_competencias y responsabilidades_ momentos, fases y pasos](#)
 - Contratación desde los actores institucionales de los programas o proyectos identificados para la protección de moradores con aquellos programas definidos en la PPPMAEP con el Plan Estratégico Habitacional para Medellín PEHMED 2030, el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres PMGRD, la Política Pública de Inquilinatos (anexo K)
 [Anexo_K_institucionales_cruce con programas o proyectos de la política con otras políticas](#)
 - Aporte de los actores sociales de la planeación local frente a los hechos de reconocimiento definidos en la PPPMAEP (anexo L)
 [Anexo_L_actores sociales planeación local frente a hechos reconocimiento](#)
 - Sistematización desde el equipo Académico UNAL de las relaciones de la PPPMAEP con los proyectos de Planes y el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres – PMGRD (anexo M)
 [Anexo_M_PPPMAEP con Plan Municipal Gestión Riesgo Desastres](#)
 - Sistematización desde el equipo Académico UNAL de las relaciones de la PPPMAEP con los proyectos de Planes y el Plan Estratégico Habitacional de Medellín 2030 - PEHMED 2030 (anexo N)
 [Anexo_N_PPPMAEP con el PEHMED 2030](#)
 - Sistematización desde el equipo Académico UNAL de las relaciones de la PPPMAEP con los proyectos de Planes y Política Pública de Inquilinatos de Medellín (anexo O)
 [Anexo_O_PPPMAEP con Política Pública de Inquilinatos de Medellín](#)
 - Identificación desde diversos actores sobre propuestas para la reglamentación de la PPPMAEP (anexo P)
 [Anexo_P_diversos actores sobre propuestas para la reglamentación de la PPPMAEP](#)
 - Identificación desde el equipo Académico UNAL de las relaciones de la PPPMAEP con la Ley de Participación 1757/2015 (anexo Q)
 [Anexo_Q_PPPMAEP con la Ley de Participación](#)
 - Identificación desde equipo Académico UNAL de las relaciones de la PPPMAEP con las normas y leyes (anexo R1, anexo R2, anexo R3, anexo R4 y anexo R5)

-  Anexo_R1_relaciones de la PPPMAEP con las normas y leyes
-  Anexo_R2_relaciones de la PPPMAEP con las normas y leyes
-  Anexo_R3_relaciones de la PPPMAEP con las normas y leyes
-  Anexo_R4_relaciones de la PPPMAEP con las normas y leyes
-  Anexo_R5_relaciones de la PPPMAEP con las normas y leyes

Aportes de los diferentes actores participantes en la estrategia pedagógica

Propuestas derivadas de los actores comunitarios y territoriales participantes en los diálogos, formación y socialización

Tabla 1. Sistematización de aportes de los actores participantes en la estrategia pedagógica

TEMA	PROPUESTAS
Articulación con otras políticas/entidades	<p>ACTORES SOCIALES, COMUNITARIOS</p> <ul style="list-style-type: none"> Articular la PPPMAEP con otras políticas públicas de ciudad como son el Plan Estratégico Habitacional y el Plan Municipal de Gestión de Riesgo de Desastre; esto permitiría fortalecer y permite generar las soluciones habitacionales que se requieran en cualquiera de las diferentes formas de intervención territorial La PPPMAEP recoja las experiencias de otras políticas y otras intervenciones territoriales Articulación de las siguientes tres instancias: los consejos de participación ciudadana, un concejo municipal de gestión del riesgo y las mesas de vivienda de la política habitacional.
	<p>ACTORES PÚBLICOS, ACADÉMICOS Y ONG</p> <ul style="list-style-type: none"> Articular la PPPMAEP con toda la institucionalidad. Articular el sistema de seguimiento y evaluación municipal con otros instrumentos de planeación, a través de indicadores articulados al POT y a la PPPMAEP La gestión predial está establecida por norma, por tanto, la tarea de la PPPMAEP es revisar la norma para que desde ella misma se protejan los derechos de los moradores. En relación con la PPPMAEP y la calamidad pública es necesaria la articulación con el Plan de Acción Específico para la Recuperación - PAER. Este plan es el instrumento que debe contener la ruta operativa de atención integral para el restablecimiento/mejoramiento de los modos y medios de vida. Por lo tanto, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres es el actor garante del cumplimiento de la PPPMAEP en este tipo de escenarios. Se necesita un protocolo diferencial para los afectados por riesgo. El sector empresarial y el sector solidario aportar estrategias para brindar oportunidades de cambio donde se hagan las intervenciones
	<p>PRIVADOS</p> <ul style="list-style-type: none"> Poner la experiencia que tienen las entidades solidarias al servicio de la política. El sector solidario tiene amplio bagaje en temas de vivienda, desde acompañamiento de las familias en la adquisición, hasta la financiación de las viviendas. Aprovechar todas estas experiencias en los procesos de reasentamiento. Valorar cómo puede afectar una intervención pública un proyecto de vida de una persona y su círculo familiar. Se pueden generar espacios de diálogo, talleres, seminario, etc., para hacer estas socializaciones de proyectos con la comunidad. Las Cajas de Compensación, tienen la oportunidad de establecer sus alianzas público-privadas para hacer gestión social de vivienda
Roles y responsabilidades	<p>ACTORES PÚBLICOS, ACADÉMICOS Y ONG</p> <ul style="list-style-type: none"> Es importante definir, coordinar y articular los planes de acción de las dependencias Crear parámetros para el funcionamiento y la reglamentación del comité de la política a fin de lograr efectividad de los protocolos La PPPMAEP debe ser un asunto de ley nacional, toda vez que existen instrumentos normativos que limitan las buenas aspiraciones de la política, como la Ley 1682 de 2013 con su mecanismo de expropiación y valorización de los inmuebles por avalúo catastral y el Decreto 2729 de 2012 con el instrumento de Anuncio que es un mecanismo que le resta valor a la propiedad. La reglamentación debe incluir acciones de protección frente a predios que son saneados por una obra determinada. En este sentido, los roles, competencias y responsabilidades del conglomerado público, así como los deberes y derechos de los moradores, evitan acciones cíclicas como los nuevos asentamientos en zonas de riesgo o zonas no aptas para tal fin. Por lo anterior, la Mesa Técnica tiene un rol fundamental para la distribución adecuada y sostenida de responsabilidades y deberes. Articular la experiencia de las entidades centralizadas y descentralizadas en intervenciones territoriales y su impacto en las comunidades.
	<p>PRIVADOS</p> <ul style="list-style-type: none"> Sobre las particularidades que se plantean sobre que las Cajas de Compensación Familiar, sólo pueden dar apoyo a sus asociados, sus experiencias muy alternativas se pueden compartir o retroalimentar con la Administración Municipal en lo relacionado con la gestión social y los proyectos de vivienda.

TEMA	PROPUESTAS
	<ul style="list-style-type: none"> Es muy importante las relaciones interinstitucionales para abordar la implementación de la política y afrontar la multiplicidad de formas y organización de las familias desde los hogares, no sólo desde la arquitectura, sino también desde sus formas de sobrevivir en lo económico.
Financiación/ Presupuesto	<p>ACTORES SOCIALES, COMUNITARIOS</p> <ul style="list-style-type: none"> Para que un proyecto sea viable en términos de la protección a moradores, debe considerar los costos de financiación de todas las fases del protocolo.
	<p>ACTORES PÚBLICOS, ACADÉMICOS Y ONG</p> <ul style="list-style-type: none"> La protección a moradores le impone una gran carga tanto al Estado, como a los que se van a beneficiar de la intervención territorial. Para ello se requiere reevaluar el cálculo del CAPEX y el OPEX de los proyectos, de tal forma que se incluya la protección a moradores. Aplicar la plusvalía de forma adecuada para financiar la protección a moradores. Dentro del Acuerdo 145, en el artículo 19, se establecen mecanismos de financiación, se plantea que el 1% de las cargas sociales serán enfocadas para la protección a moradores. Esto se debe cuestionar: ¿hasta qué punto puede ser un 1%? o se deben considerar las particularidades de los territorios y de los proyectos para los cuales deben tener un porcentaje mayor La EDU expresa que tiene una propuesta que ha consultado al DAP: es la posibilidad de utilizar el 1% de carga social contemplado en el Macroproyecto para atender la PPPMAEP. Hay que socializar la modelación financiera de las compensaciones de la PPPMAEP. En los grandes proyectos de mega obras deben estar identificados los presupuestos para financiar la protección a moradores.
	<p>PRIVADOS</p> <ul style="list-style-type: none"> Las Cajas de Compensación Familiar tienen amplia experiencia en vivienda, formulación de proyectos y en gestión social. Se podría mirar qué moradores hay asociados a las cajas para gestionar con el municipio proyectos habitacionales.
Compensaciones y valoraciones	<p>ACTORES PÚBLICOS, ACADÉMICOS Y ONG</p> <ul style="list-style-type: none"> Incluir una valoración de beneficios y a partir de dicha valoración se financien la protección Construir metodologías de cobro de plusvalías inmerecidas, para que el operador el que capture las rentas del suelo y no el sector privado. Implementar censos parametrizados y fichas multitemporales Profundizar y ampliar el concepto de los avalúos favorables para que empresas como el Metro puedan avanzar en los procesos de adquisición de predios. Valorar, no necesariamente en términos monetarios, los intangibles. Pero debe valorarse la manera como dar respuesta a esos intangibles. Por ejemplo, las redes barriales y de apoyo de confianza mutua. Es importante mirar la posibilidad de modelar financieramente los intangibles que aparecen en los capitales
Participación efectiva de los moradores	<p>ACTORES SOCIALES, COMUNITARIOS</p> <ul style="list-style-type: none"> Espacios de formación ciudadana para el empoderamiento de las comunidades Escenarios de diálogo entre los actores del sector privado y los socio-territoriales Establecer responsables desde el conglomerado público de la PPPMAEP, con el objetivo de no dilatar responsabilidades. Esto es, definir las responsabilidades y los roles de las dependencias a fin de lograr una articulación institucional que garantice la efectividad de la política Una mesa de articulación para la PPPMAEP Definir un equipo interdisciplinario social y legal que trabaje de manera conjunta, coordinada e integral A partir del subsistema de participación, incluir en las juntas directivas de los macroproyectos relacionadas con el ordenamiento territorial, a la comunidad organizada. Así, se haría una inclusión estratégica en la gestión y, por tanto, se tendría una orientación estratégica del desarrollo de la ciudad La implementación en todas sus fases debe tener un componente participativo Creación de un Comité Cívico Ciudadano de El Volador, el cual puede ser una manera de aplicar la participación sinérgica, de modo que les permita integrar a todos los tipos de población que hay en El Volador en torno a sus necesidades y la búsqueda de alternativas, aprovechando todas las iniciativas de la comunidad.
	<p>ACTORES PÚBLICOS, ACADÉMICOS Y ONG</p> <ul style="list-style-type: none"> La educación para la participación no solo con información básica, sino de niveles de relacionamientos y metodología de las actividades en todos los procesos. La participación de los actores debe habilitarse en todas las fases: antes, durante y después. Socializar la PPPMAEP con la mayoría de los actores de todos los sectores posibles
Modos y medios de vida	<p>ACTORES SOCIALES, COMUNITARIOS</p> <ul style="list-style-type: none"> Antes de realizar un proceso de reasentamiento, debe construirse los proyectos habitacionales, esto con el fin de reducir la incertidumbre a la que se ven enfrentadas las unidades sociales y económicas impactadas. Comprender las dinámicas propias de cada territorio para realizar procesos de renovación o mejoramiento. El mejoramiento no implica lo mismo para todos los territorios. Es importante incluir en la reglamentación procesos de acompañamiento psicosocial encaminados a ayudar a la comunidad en el proceso de elaboración del duelo, desarraigo y resignificación identitaria
	<p>ACTORES PÚBLICOS, ACADÉMICOS Y ONG</p> <ul style="list-style-type: none"> Retomar experiencias de la Secretaría de Hacienda, desde la cual se ha usado la "Inteligencia Fiscal" para validar asuntos de nivel socioeconómico, cruzando la información del Sisben con la base de datos de personas o unidades económicas que tienen a cargo

TEMA	PROPUESTAS
	<p>Industria y Comercio. Esto facilita saber cuál es la dinámica de los territorios afectados, conocer, tanto la economía formal, como la informal, a fin de tasar las pérdidas potenciales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crear un Instituto de economía popular (como en Bogotá) desde el cual se realice la valoración económica que tienen los corredores populares proyectados para las intervenciones territoriales. En Medellín se tiene mapeada la formalidad, pero no la informalidad. • Se recomienda que el reasentamiento se haga idealmente in situ, en correspondencia con el derecho a la permanencia • A partir de la emergencia del barrio El Pacífico y la declaratoria de calamidad de la ciudad por la época de lluvias, se percibe que el accionar de la institucionalidad está centrada en la atención y no en la prevención. En este sentido, la emergencia del barrio El Pacífico es una oportunidad de aplicar una prueba piloto de la PPPMAEP para el restablecimiento de las condiciones de vida de los afectados y no generar nuevos riesgos vinculados al después de la emergencia y a la lentitud de las acciones institucionales (evacuación definitiva y pérdida de la redes y actividades cotidianas, tanto económicas como sociales vinculadas al territorio en emergencia o desastre). Necesidad de establecer una prueba piloto del escenario de riesgo y calamidad pública en este barrio El Pacífico, es un barrio pequeño donde el 25% (50 viviendas) debe ser desalojadas definitivamente. • Indicadores para la articulación entre el PDM, el seguimiento al POT, al PEHMED con una oportunidad para hacer sinergias. • Reconocimiento y valoración de los conocimientos, capacidades y el nivel de organización de las comunidades sobre acciones de protección en un escenario de desastre. De modo que la realización de los censos esté acorde con la realidad, toda vez que las comunidades y las organizaciones conocen las limitantes del territorio en términos de riesgo, y en muchas ocasiones tienen actualizados sus propios censos comunitarios. • El conglomerado público debe iniciar la evaluación interna de los instrumentos y procedimientos de intervención territorial basada en los hechos de protección de la PPPMAEP • Crear un marco regulatorio para valorar lo intangible, toda vez que lo que no está regulado, no se aplica. • Focalizar los programas de formación y capacitación laboral, programas de emprendimiento y asesoría en tejido empresarial.
Fases/modalidades de intervención	<p>ACTORES SOCIALES, COMUNITARIOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los procesos de acompañamiento institucionales son fundamentales para brindar una asesoría adecuada a las unidades sociales y económicas impactadas, y así lograr que las indemnizaciones sean invertidas adecuadamente. • Se requiere para las comunidades tener información y formación jurídica en el tema inmobiliario, en especial, identificar cuál es el ente institucional competente que las va a asumir, a fin de articularse desde el inicio a los procesos de protección a moradores.
	<p>ACTORES PÚBLICOS, ACADÉMICOS Y ONG</p> <ul style="list-style-type: none"> • La calificación de suelo social que se hace dentro de los Planes Parciales de Renovación Urbana ingresa como actor en el banco inmobiliario del Isvimed, y debe tener un rol decisivo en la fase de formulación. En este sentido, el Isvimed debe articularse con el DAP, para la calificación del suelo social, el cual debe estar desarrollándose en renovación para generar los reasentamientos, a partir de las cargas sociales y de la calificación que exige el POT. • Crear un banco de experiencias de la institucionalidad para su articulación en el paso a paso de la PPPMAEP. • La naturaleza de los actores que intervienen en la renovación es muy distinta a la de los actores que intervienen en mejoramiento, obra pública y riesgo de desastres, por ello, hay particularidades en sus protocolos que requieren reflexiones específicas.
Impactos	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar lo sucedido con las intervenciones territoriales y considerar las experiencias. • Reconocer las condiciones geofísicas del suelo para que se estudie qué zonas pueden ser intervenidas. La idea es hacer estudios de detalle en los polígonos para dar solución a algunas problemáticas e iniciativas. Las comunidades deben aportar para que la institucionalidad pueda actuar con conocimiento de la situación en los territorios.
	<p>ACTORES PÚBLICOS, ACADÉMICOS Y ONG</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prevenir o reducir los impactos de las transformaciones, el impacto y riesgo que genera el modelo de ciudad

Fuente: Equipo del proyecto Escuela del Hábitat, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, sistematización de aportes de los participantes en los encuentros, diálogos y eventos de formación y socialización

Aportes de expertos y de asesores

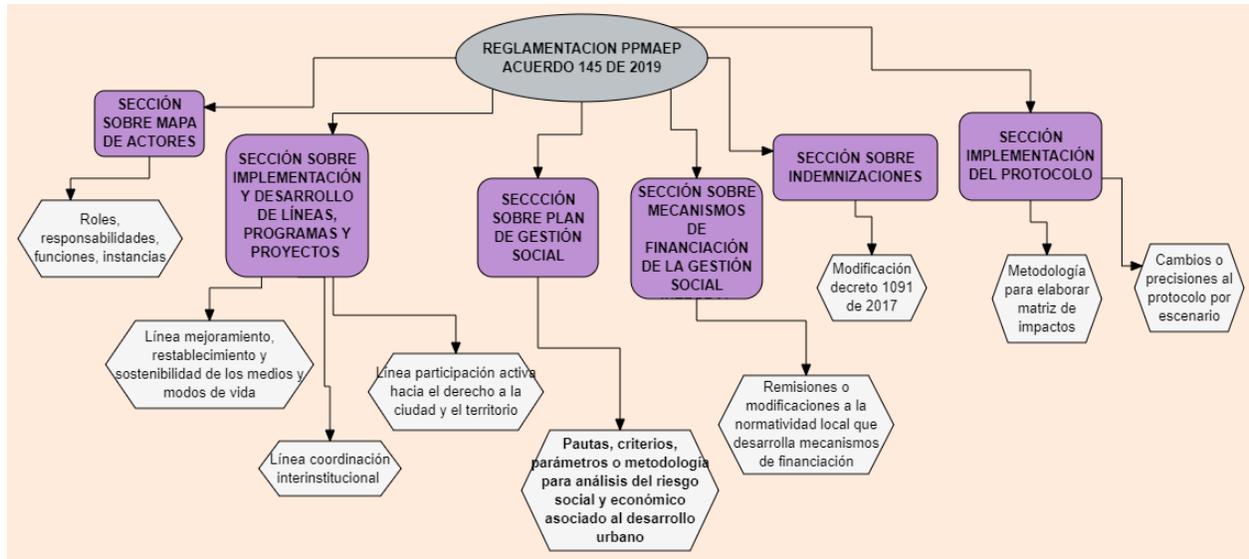
Se sostuvieron diálogos con los asesores del proyecto: María Mercedes Maldonado, alrededor de la gestión del suelo y la renovación urbana, Andrés Felipe Ramírez, sobre atención de desastres y relaciones con el SMGRD y María Clara Mejía, en torno a los procesos de Reasentamiento de Población.

Se sostuvo diálogo con el profesor de la Universidad Nacional de Colombia, Henry Quesada, sobre simulaciones para la aplicación de la política en tres casos diferentes.

Encuentros DAP-UNAL

Se sostuvieron diálogos con el equipo de supervisión del proyecto, alrededor de los cuales se recogieron aportes para el desarrollo de los análisis conducentes a la formulación de este componente de aportes a la reglamentación y recomendaciones.

Gráfico 1. Esquema inicial utilizado para la formulación de aportes a la reglamentación



1 APORTES A LA REGLAMENTACIÓN Y RECOMENDACIONES PARA LA POLÍTICA

1.1 Armonización institucional y concurrencia con políticas y planes

1.1.1 Armonización con macroprocesos

Este apartado puede ampliar y contribuir al Capítulo IV: Marco Operativo de la PPPMAEP

La reglamentación de la PPPMAEP al tener una relación directa con el modelo de ciudad y el componente programático del Plan de Ordenamiento Territorial debe **armonizarse con las temporalidades** de los grandes *macroprocesos* de revisión y ajuste y/o formulación de los principales planes vinculados al desarrollo de la ciudad.

Algunos de dichos *macroprocesos* son:

- ✓ Revisión y ajuste del POT de corto, mediano y largo plazo.
- ✓ Formulación y de los Planes de Desarrollo Municipal (La protección a moradores como proceso transversal o determinante de estos planes lo que implica presupuesto).

- ✓ Planes de Desarrollo Local: Dado el propósito de estos planes, se convierten en confluencia de recursos para la protección, sustentado desde las propuestas socio-comunitarias de desarrollo de las comunas y corregimientos.
- ✓ Revisión y ajuste del PMGRD de corto, mediano y largo plazo: armoniza los esfuerzos por concretar un modelo de ciudad sostenible y segura.

En cada uno de estos *macroprocesos* se vinculan actores de dependencias centrales, descentralizadas, sociales y privados con posiciones e intereses que se deben armonizar en función del desarrollo y la protección. Dado que estos actores se organizan en comités, consejos, mesas, etc., permitiría que el direccionamiento estratégico de la PPPMAEP de alto nivel y mediano (mesa técnica) se conforme desde el espíritu de estos *macroprocesos* y como tal desde la particularidad del escenario de intervención.

1.1.2 Vinculación a la gestión por procesos

Este contribuye en la reglamentación de los artículos 12 y 13.

La PPPMAEP requiere basarse en lo que se comprende como mejoramiento continuo en la gestión por procesos, lo que implica la aplicación sistémica del ciclo Deming. En este caso para el sostenimiento y mejoramiento de los capitales de los moradores. Es claro que las fases de cada protocolo responden al ciclo: **Planear, Hacer, Verificar y Actuar**. Sin embargo, al no existir una reglamentación detallada del proceso de protección, se está frente a una organización de los protocolos sin definición clara de cómo será el proceso de Planificación y de Acción para la protección. Por lo tanto, se propone que cada escenario: Mejoramiento Integral, Obra Pública, Mitigación del Riesgo, Renovación y Reasentamiento, sea caracterizados como procesos que se abordarán en los aportes que se harán más adelante en su desarrollo temático y en el protocolo.

Dado que toda intervención es realizada por contratistas o empresas privadas (operadores), estas en sus procesos de mejoramiento continuo deben aplicar los principios de la norma ISO 9001, pero en este caso, sus intervenciones deben ser objeto de caracterización, identificando principalmente: Proceso/Subproceso (enfaticando en los generadores de impacto), responsables del proceso, clientes del proceso (alcaldía, moradores, etc.), detalle y misión del proceso, entradas, salidas, actividades, recursos, tecnologías, mecanismos de control e indicadores.

La anterior caracterización de la intervención permite determinar los aspectos o actividades de la intervención susceptibles de producir impactos y el momento que se genera.

1.1.3 Principio de precaución

Este principio ya se encuentra dentro del protocolo, pero se puede traer o llevar al Artículo 5 de la política para visibilizarlo y darle mayor fuerza, ya que permitiría vincularlo con la evaluación y toma de decisiones que se encuentra del protocolo, en virtud de que para viabilizar los proyectos estos deben tener la garantía técnica, social y financiera de asumir la protección a moradores.

Dentro de la aplicación de la política deberá considerarse la aplicación del principio de **precaución** de la Ley 99 de 1993, que señala que: “6. (...) *No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.*” (Artículo 1, Ley 99 de 1993). En este sentido, cuando no se tenga certeza de la viabilidad del proyecto desde la gestión social o de protección a moradores, deberá aplazarse la ejecución de este, hasta que se pueda dar cumplimiento a dicha protección, esto amparado en la misma política pública, que busca evitar que se presenten problemáticas o impactos sociales derivados de la ejecución de proyectos, que no cuenten con las medidas de manejo necesaria para su corrección, prevención, mitigación o compensación.

1.1.4 Articulación de la política de protección a moradores y actividades productivas con el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 - Medellín Futuro

La implementación de la política pública de protección a moradores, actividades económicas y productivas requiere articularse a la agenda programática local del cuatrienio 2020-2023 del municipio de Medellín. En este sentido, dicha política pública hace parte de la agenda de ciudad y está vinculada a su modelo urbano y de gobierno, toda vez que las acciones y actuaciones que propone están en la base del interés público, en especial, de los derechos ciudadanos. Para tal propósito, esta política requiere no solo de las sinergias de los moradores, sino de inversión pública para el cumplimiento de sus propósitos, es decir, requiere de la articulación entre las responsabilidades en el conglomerado público y su financiación mediante el plan plurianual de inversiones.

Para el presente cuatrienio, esta política no solo se articula y se vincula a los programas y proyectos del presente plan de desarrollo, sino que debe hacerlo con los próximos, para así asegurar responsabilidades y su financiación. Para esta vigencia 2020-2023 dicha política se articula en el plan de desarrollo Medellín Futuro desde dos ejes: el primero, físico espacial y el segundo, desde los hechos reconocimiento.

En el primer eje, la política se visibiliza en la línea estratégica 4: Ecociudad, en el componente Urbanismo ecológico da cuenta del espacio público, reducción del riesgo, está en el marco del Objetivo del Desarrollo Sostenible 11: “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. De esta línea Ecociudad, hacen parte los procesos de renovación urbana integral para la transformación territorial y la protección a moradores. Además, busca mejorar la calidad y cantidad del espacio público para la sostenibilidad y disfrute territorial, a su vez, fortalecer las centralidades urbanas y rurales y los equipamientos para el desarrollo, mejorar la gestión de desastres, gestión de infraestructura verde y el cambio climático.

Tabla 2. Relación de los programas del Plan de Desarrollo de Medellín - PDM 2020-2023 con la PPPMAEP

PROGRAMAS	OBJETIVO	INDICADORES DE PRODUCTO	RESPONSABLE	CONSIDERACIONES
Renovación urbana integral, transformación territorial y protección a moradores	Promover una transformación urbanística a través de la implementación de estrategias que respondan a las dinámicas socio espaciales de la población y físico espaciales del territorio, de tal forma que se garantice una renovación urbana integral con una mejor utilización y aprovechamiento del suelo, la incorporación de elementos estructurantes públicos de carácter local y de calidad, y la implementación de métodos de gestión que faciliten el desarrollo de la ciudad de forma coherente, en armonía con la protección a moradores y de acuerdo a las políticas de Ordenamiento Territorial.	Política Pública de Protección a Moradores y Actividades Económicas y Productivas instrumentada.	Departamento Administrativo de Planeación	Se tiene como base la socialización de la política de protección a moradores, actividades económicas y productivas e implementarla en un escenario de intervención a través de un ejercicio piloto. Lo recomendable es establecer ejercicios pilotos en consideración con las formas de intervención urbana que propone la política en los cuales es necesario la protección de los derechos de los moradores.
		Instrumentos de financiación del POT, formulados adoptados y operando	Departamento Administrativo de Planeación	
		Proyectos estratégicos viabilizados y tramitados.	Departamento Administrativo de Planeación	
		Mesas de concertación con comunidades de base en zonas de renovación urbana; unidad de medida.	Departamento Administrativo de Planeación Corresponsable: ISVIMED, EDU, Metro de Medellín	
		Obras construidas del proyecto de valorización El Poblado.	FONVALMED	
		Estrategia de concertación y diálogo para el desarrollo de ejercicios de renovación y planificación territorial en el barrio Moravia formulada e implementada.	Departamento Administrativo de Planeación	
Espacio público para el disfrute colectivo y la sostenibilidad territorial	Consolidar, dotar y generar espacio público y equipamientos asociados al mismo, con calidad y cobertura en la ciudad de Medellín, como elementos estructurales e integradores de lo ambiental, paisajístico, obra pública y relaciones sociales, culturales, políticas y económicas reguladas para el encuentro ciudadano, el disfrute colectivo y el mejoramiento de la calidad de vida.	Espacios públicos mejorados en áreas y corredores de revitalización estratégica y económica.	Agencia APP	Con el ajuste e implementación de la Política Pública Municipal de Venteros Informales hay una posibilidad de articulación para protección de unidades económicas y productivas que resulten impactadas por intervenciones urbanas del espacio público.
		Planes estratégicos para la gestión, ocupación y aprovechamiento económico y social del espacio públicos ejecutados	Secretaría de Seguridad y Convivencia	
		Alianzas implementadas para la sostenibilidad de espacios públicos en el centro.	Gerencia del Centro	
		Mantenimientos y adecuaciones realizadas a la infraestructura para el deporte, la recreación y la actividad física.	INDER	
		Espacio público mantenido.	Secretaría de Infraestructura Física-SIF	
		Espacio público construido	Secretaría de Infraestructura Física- SIF	

PROGRAMAS	OBJETIVO	INDICADORES DE PRODUCTO	RESPONSABLE	CONSIDERACIONES
		Venteros informales impactados con acciones de formalización empresarial.	Secretaría de Seguridad y Convivencia	
		Política Pública Municipal de Venteros Informales ajustada e implementada	Secretaría de Seguridad y Convivencia	
		Sistema de Registro e Inscripción para Venteros Informales implementado.	Secretaría de Seguridad y Convivencia	
		Venteros informales con sus familias beneficiadas con oferta social.	Secretaría de Seguridad y Convivencia	
		Superficies intervenidas con arte urbano para la cualificación del paisaje.	Agencia APP	
Centralidades y equipamientos para el desarrollo	Mejorar el desarrollo urbanístico en las comunas 5, 6, 7, 8, 9 y 13 del municipio de Medellín.	Espacio público construido en los PUI.	Secretaría de Infraestructura Física	Empezar con la aplicación de la política en estas comunas que hacen parte de las transversalidades de Santa Elena y de la Iguaná que estableció el POT
		Vía mejorada en los PUI.	Secretaría de Infraestructura Física	
Gestión del riesgo de desastres, del medio ambiente y adaptación al cambio climático	Establecer las políticas, regulaciones y lineamientos estratégicos de gestión de riesgos de desastres, definiendo proyectos de prevención, mitigación, preparación, respuesta, rehabilitación, reconstrucción, recuperación, transferencia del riesgo y adaptación, contribuyendo a la adaptación territorial y a la transformación de Medellín hacia una ciudad carbono neutro y teniendo en cuenta procesos de planificación y seguimiento para la implementación ordenada y articulada de acciones de mitigación de emisiones y adaptación frente a los impactos del desarrollo urbano y cambio climático, en el municipio de Medellín.	Política Pública de Gestión del Riesgo e Desastres implementada Integralmente	DAGR	Articulación entre la Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres y el escenario de intervención de riesgo y de desastre que plantea la política de protección a moradores, en especial, de la gestión social que debe estar presente en ambas políticas.
		Medidas prospectivas y correctivas en territorio implementadas.	DAGR	
		Estrategias de respuesta y recuperación implementadas para el manejo de desastres	DAGR	
Gestión de la infraestructura verde	Potenciar la infraestructura verde de la ciudad para el	Zonas verdes mantenidas.	Secretaría de Infraestructura Física	Con este programa se garantiza infraestructura de

PROGRAMAS	OBJETIVO	INDICADORES DE PRODUCTO	RESPONSABLE	CONSIDERACIONES
	fortalecimiento de sus servicios ambientales y el mejoramiento de sus condiciones ecológicas	Infraestructura verde alternativa.	Secretaría de Infraestructura Física	acuerdo con condiciones ecológicas que también procura los momentos y fases de las formas de intervención de la política.
		Área intervenida ambientalmente en Moravia.	Secretaría de Medio Ambiente	
		Corredores verdes cualificados para la conectividad ecológica.	Secretaría de Medio Ambiente	
		Árboles nuevos plantados en el municipio.	Secretaría de Medio Ambiente	
Programas y proyectos estratégicos Medellín Futuro: Metro de la 80	Generar un nuevo corredor de transporte público masivo que soporte la demanda de la ciudad, aliviane la carga de los actuales corredores del SITVA y brinde conectividad a la zona occidental de la ciudad. Incentivar el uso del transporte público sostenible a través de la generación de conectividad en sentido norte-sur y viceversa por el occidente de la ciudad.	Intercambios para el corredor Metro de la 80 construidos.	Secretaría de Infraestructura Física	De aquí se toma el plan piloto para la implementación de la política.
		Tramo 1 del sistema Metro de la 80 construido	Secretaría de Infraestructura Física	

Para el segundo eje se considera la globalidad de la agenda programática del plan de desarrollo Medellín Futuro con los hechos de reconocimiento y protección planteados por la política de protección a moradores, es decir, en este componente está la confluencia de las respectivas líneas estratégicas y programas que tiene dicho plan de desarrollo, como oferta institucional que se relaciona con los hechos de reconocimiento propuestos en el protocolo del acuerdo 145 de 2019.

Tabla 3. Relación de los Hechos de Reconocimiento y Protección con el PMD 2020-2023

HECHOS DE RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN	LÍNEAS ESTRATÉGICAS/COMPONENTES/ - PROGRAMAS	OBJETIVO	INDICADORES DE PRODUCTO	RESPONSABLE
La vivienda como patrimonio socio familiar y económico y la pluralidad en las formas de la tenencia. Las condiciones de habitabilidad de las viviendas y del entorno de la vivienda y del entorno urbano y rural.	Ecociudad/componente e urbanismo ecológico/Vivienda, hábitat sostenible y mejoramiento integral de barrios	Fortalecer el Sistema Habitacional y el modelo de gestión pública, demandando el respeto y cumplimiento de los derechos de la población, en búsqueda de la vivienda digna y el hábitat sostenible, implementando acciones que permitan el acceso a los bienes y servicios de vivienda adecuada a través de iniciativas habitacionales que incorporen criterios de construcción sostenible, aprovechamiento de infraestructura, reciclaje de materiales y edificaciones impactando la vivienda y su entorno.	Avance en la ejecución de la construcción de 3 edificios mixtos.	Gerencia del Centro
			Proyectos apoyados financieramente en Mejoramiento Integral de Barrios.	ISVIMED
			Hogares beneficiados con mejoramiento de vivienda.	
			Hogares beneficiados con adquisición de vivienda-sector público.	
			Hogares beneficiados con adquisición de vivienda zona rural-sector público.	
			Hogares beneficiados con mejoramiento de vivienda en la zona rural	
			Hogares beneficiados con adquisición de vivienda-sector privado.	

			Hogares con enfoque diferencial beneficiados con adquisición de vivienda.	
			Hogares con enfoque diferencial beneficiados con mejoramiento de vivienda sin barreras.	
			Hogares beneficiados con mejoramiento de vivienda jóvenes.	
			Bienes fiscales saneados y titulados.	
			Resoluciones de reconocimiento de edificaciones expedidas por la Curaduría Cero.	
Los procesos participativos, organizativos, sociales y comunitarios.	Gobernanza y gobernabilidad/Participación/Fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias para la participación	Potenciar las capacidades organizativas y de gestión de las organizaciones de la sociedad civil, los organismos comunales, las redes sociales y otras formas de representación, como actores claves en la gobernanza de los territorios para su visibilización, sostenibilidad e incidencia social y política.	Ciudadanos, ciudadanas, líderes, lideresas, dignatarios y dignatarias de organismos de acción comunal, formados en mecanismos de resolución de conflictos, cumplimiento de acuerdos, valoración de bienes públicos, control social y participación.	Secretaría de Participación Ciudadana
			Organizaciones de la sociedad civil y redes sociales sectoriales y poblacionales con acompañamiento y asistencia técnica integral.	
			Centros de Participación Zonal operando.	
			Equipamientos sociales gestionados y administrados.	
	Gobernanza y gobernabilidad/Participación/Promoción y profundización de la democracia	Profundizar la democracia y promover la participación social y política de toda la ciudadanía, a partir del reconocimiento e inclusión de los nuevos actores, sectores, organizaciones, mecanismos y agendas, a través de estrategias de planificación, movilización, control social a lo público, fortalecimiento de prácticas virtuosas y construcción de alternativas frente a la desmotivación e insuficiencia de garantías para el ejercicio político con un enfoque de innovación, y construcción colectiva de lo público para la incidencia efectiva de los diversos actores en la gestión y agendas públicas	Juntas administradoras locales apoyadas técnicas y materialmente que inciden en la promoción de la participación, el control y vigilancia de la gestión e inversión pública en su territorio.	Secretaría de Participación Ciudadana
			Encuentros "Yo construyo mi Medellín Futuro" realizados.	
			Organizaciones, instancias e iniciativas ciudadanas urbanas y rurales, promovidas o fortalecidas en mecanismos de participación ciudadana, control social a lo público, gestión transparente, rendición social y pública de cuentas.	
			Nuevas expresiones ciudadanas, organizativas e instancias movilizadas, vinculadas a ejercicios participativos.	
			Política Pública de Participación Ciudadana formulada y en implementación.	
	Gobernanza y gobernabilidad/Participación/Gestión del conocimiento y la innovación social para la participación	Cualificar la participación ciudadana y afianzar el ejercicio de la ciudadanía en la construcción de lo público a partir de la promoción de la innovación social como proceso colaborativo, la gestión de información y el conocimiento, y la dinamización de alianzas estratégicas orientadas a la generación de inteligencia territorial que fortalezcan la democracia de Medellín.	Alianzas y acuerdos públicos, privados y comunitarios que promueven la participación democrática realizados.	Secretaría de Participación Ciudadana
			Planes de transformación barriales comunitarios, poblacionales y de género señalados.	
	Gobernanza y gobernabilidad/Participación/Formación	Desarrollar estrategias de formación y educación para la participación mediante la implementación de procesos pedagógicos presenciales y	Grupos etarios, poblacionales y de género formados que se vinculan a escenarios y acciones de participación incidente.	Secretaría de Participación Ciudadana

	ciudadana para la participación	virtuales, basados en el curso de vida, la formación experiencial e incluyente, que potencien las capacidades de la ciudadanía y grupos de interés para el ejercicio de una ciudadanía activa y una participación crítica, autónoma y solidaria en la esfera pública, que propenda por el mejoramiento de la calidad de vida, la generación de nuevos liderazgos, nuevas ciudadanías, desarrollo humano, la incidencia territorial, el desarrollo local, desde interacciones equitativas fundamentadas en el respeto, la equidad, y la solidaridad de acuerdo a las necesidades de cada territorio.	Procesos de formación virtual orientados a la ciudadanía, organizaciones, instancias, grupos poblacionales y de género. Procesos y acciones pedagógicas orientadas y acompañadas bajo los lineamientos del SFPC.	
Las ventajas de localización que favorecen las actividades económicas y la vida de los hogares	Ecociudad/urbanismo ecológico/Renovación urbana integral, transformación territorial y protección a moradores	Promover una transformación urbanística a través de la implementación de estrategias que respondan a las dinámicas socio espaciales de la población y físico espaciales del territorio, de tal forma que se garantice una renovación urbana integral con una mejor utilización y aprovechamiento del suelo, la incorporación de elementos estructurantes públicos de carácter local y de calidad, y la implementación de métodos de gestión que faciliten el desarrollo de la ciudad de forma coherente, en armonía con la protección a moradores y de acuerdo a las políticas de Ordenamiento Territorial.	Mesas de concertación con comunidades de base en zonas de renovación urbana; unidad de medida.	ISVIMED, EDU, Metro de Medellín
Las redes y tejidos socio-económicos de confianza, solidaridad y apoyo entre las comunidades	Reactivación económica y Valle del Software/Ciencia, Tecnología, Innovación y Emprendimiento – CTI+E-/Investigación, innovación y retos de ciudad	Incentivar la investigación y la innovación para la solución de retos de ciudad y empresariales, fomentando la integración de la academia, el estado, el sector productivo y emprendimientos para dar solución a las necesidades del mercado y del sector público. Así como la actualización del plan CTI de cara a los retos de ciudad.	Emprendimientos sociales basados en CT+I acompañados a través de asesorías seguimiento o monitoreo.	Ruta N
Las unidades económicas, es decir, las empresas, negocios y actividades económicas formales como informales para la sostenibilidad de los modos y medios de vida.	Reactivación económica y Valle del Software/Productividad, competitividad e internacionalización/ Dinamización economías tradicionales	Potenciar la dinámica económica a través de la integración empresarial existente y el fomento de la creación de nuevas empresas y espacios propicios para la comercialización de productos y servicios, incluyendo iniciativas del sector tradicional, del sector social y solidario, y de negocios con potencial de crecimiento y diferenciación, que aporten al aumento de la productividad y creación de valor.	Empresas creadas en economía social y solidaria. Emprendimientos acompañados para el mejoramiento de su capacidad empresarial, a través de los CEDEZO. Emprendedores y empresas vinculadas a iniciativas de acceso a mercados. Venteros informales sensibilizados con acciones de formalización empresarial. Estrategia de fortalecimiento de emprendimientos tradicionales y territoriales formulada e implementada. Política Pública de Lavaderos Informales actualizada.	Secretaría de Desarrollo Económico
Sistemas públicos de escala vecinal, como son los sitios	Transformación educativa y cultural/Cultura, arte y	Fortalecer los procesos de identificación, valoración, conservación, salvaguarda,	Iniciativas de apropiación para la puesta en valor del patrimonio cultural implementadas.	Secretaría de Cultura Ciudadana

de encuentro, de trabajo en común, de valor simbólico, de memoria y de identidad para la comunidad	memoria /Patrimonio cultural, memoria e identidades	activación, difusión, intervención y sostenibilidad de la memoria y del patrimonio cultural material e inmaterial en el municipio de Medellín, articulando los bienes de interés cultural y manifestaciones, la diversidad cultural y las formas de apropiación social.	Subsistema de Patrimonio Cultural Inmueble de Medellín gestionado con la ciudadanía, para conservar la memoria colectiva.	Departamento Administrativo de Planeación
			Contenidos patrimoniales interactivos implementados	Biblioteca Pública Piloto
			Bienes urbanos y rurales identificados para la conservación, protección y puesta en valor del patrimonio.	Agencia APP
			Acciones realizadas para la Recuperación y fortalecimiento de la identidad campesina	Gerencia de Corregimientos
			Metros lineales de documentos patrimoniales salvaguardados mediante procesos archivísticos y de conservación.	Secretaría de Cultura Ciudadana
Producción, gestión y acceso a la información completa y oportuna	Gobernanza y gobernabilidad/Participación /Gestión del conocimiento y la innovación social para la participación	Cualificar la participación ciudadana y afianzar el ejercicio de la ciudadanía en la construcción de lo público a partir de la promoción de la innovación social como proceso colaborativo, la gestión de información y el conocimiento, y la dinamización de alianzas estratégicas orientadas a la generación de inteligencia territorial que fortalezcan la democracia de Medellín.	Sistema de Información y Gestión del Conocimiento fortalecido.	Secretaría de Participación Ciudadana
			Programas y proyectos del Plan de Desarrollos divulgados y movilizados mediante estrategias de comunicación.	Secretaría de Comunicaciones
			Nivel de participación de las dependencias en el direccionamiento estratégico para la divulgación y comunicación de la gestión del conglomerado público municipio de Medellín	
Las prácticas y conocimientos colectivos de cuidado del ambiente, sostenible en el territorio.	Ecociudad/Conservación y protección de todas las formas de vida/Educación y sostenibilidad ambiental	Mejorar las prácticas ambientales de la comunidad mediante procesos de articulación, participación, comunicación y educación, que permitan transformar la cultura ambiental de los habitantes del municipio de Medellín y reducir la presión sobre sus recursos naturales	Ecohuertas implementadas, con acompañamiento y seguimiento	Secretaría de Medio Ambiente
			Nivel de participación de agentes sociales y grupos de interés en procesos de gobernanza, mediante estrategias de comunicación y movilización.	
El acceso y la sostenibilidad a la oferta institucional de bienes y servicios del Estado	Gobernanza y gobernabilidad/Componente Gobierno transparente	Fortalecer el ejercicio de la gestión pública desde la apuesta por un nuevo liderazgo institucional, que procure mecanismos de articulación interna y focalización de la acción pública para el cierre de brechas, basadas en la transparencia y la confianza donde se conjuguen acciones conjuntas, integrales e integradas en la defensa y protección de lo público, el conocimiento y el desarrollo humano sostenible para Medellín.	Nivel de satisfacción ciudadana con la oferta institucional	DAP
			Índice de desempeño institucional.	
			Calificación del desempeño fiscal del municipio de Medellín.	

Fuente: Equipo del Proyecto Escuela del Hábitat, Universidad Nacional de Colombia con base en el Acuerdo 145 de 2019 del PPPMAEP y el PDM 2020-2023

A continuación, se relaciona la programación y asignación presupuestal para cada una de las líneas estratégicas y programas anteriormente referenciados, a fin de conocer la sostenibilidad, viabilidad y responsabilidad fiscal que garantiza los recursos de inversión pública para el 2020-2023, los cuales favorecen la implementación de la política. Desde luego estos programas tienen un plan de inversiones y dependencias responsable lo que garantiza su sostenibilidad y ejecución.

Para el primer eje: Aquellos programas del PDM 2020-2023 que tienen una relación directa con la PPPMAEP

Tabla 4. Financiación de los Programas del PDM 2020-2023 que tienen relación directa con la PPPMAEP

Línea / Componente/ / Programa	Inversión (2020-2023)	Part (%)
Línea: ECOCIUDAD	\$ 4.484.124	21,5%¹
Componente: Urbanismo ecológico	\$ 1.282.077	100,0%²
Programa: Centralidades y equipamientos para el desarrollo	\$ 85.929	6,7%
Programa: Espacio público para el disfrute colectivo y la sostenibilidad territorial	\$ 616.135	48,1%
Programa: Gestión de la infraestructura verde	\$ 99.715	7,8%
Programa: Gestión del riesgo de desastres, del medio ambiente y adaptación al cambio climático	\$ 69.936	5,5%
Programa: Renovación urbana integral, transformación territorial y protección a moradores	\$ 24.689	1,9%

Fuente: Equipo del Proyecto, Escuela del Hábitat, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, con base en: Alcaldía de Medellín. Planificación fiscal y fuentes de Plan Plurianual de Inversiones (2020). p 20.

¹ El porcentaje de la línea está en relación con el total del plan plurianual del Municipio de Medellín

² El porcentaje del componente es del 100% y, en esa medida, el porcentaje de los programas está en relación con este.

Para el segundo eje, la programación y asignación presupuestal está estructurado así:

Tabla 5. Financiación de los Programas del PDM 2020-2023 que tienen relación con los Hechos de Reconocimiento y Protección de la PPPMAEP

HECHOS DE RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN	Línea / Componente / / Programa	Inversión (2020-2023)	Part (%)
La vivienda como patrimonio socio familiar y económico y la pluralidad en las formas de la tenencia.	Línea: ECOCIUDAD	\$ 4.484.124	21,5% ³
	Componente: Urbanismo ecológico	\$ 1.282.077	100,0% ⁴
Las condiciones de habitabilidad de las viviendas y del entorno de la vivienda y del entorno urbano y rural.	Programa: Vivienda, hábitat sostenible y mejoramiento integral de barrios	\$ 385.673	30,1%
Los procesos participativos, organizativos, sociales y comunitarios.	Línea: Gobernanza y gobernabilidad	\$ 2.721.240	13,1%
	Componente: Participación	\$ 74.224	100,0%
	Programa: Fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias para la participación	\$ 24.977	33,7%
	Programa: Promoción y profundización de la democracia	\$ 32.528	43,8%
	Programa: Gestión del conocimiento y la innovación social para la participación	\$ 8.443	11,4%
	Programa: Formación ciudadana para la participación	\$ 8.276	11,1%
Las ventajas de localización que favorecen las actividades económicas y la vida de los hogares	Línea: Ecociudad	\$ 4.484.124	21,5%
	Componente: Urbanismo ecológico	\$ 1.282.077	100,0%
	Programa: Renovación urbana integral, transformación territorial y protección a moradores	\$ 24.689	1,9%
Las redes y tejidos socio-económicos de confianza, solidaridad y apoyo entre las comunidades	Línea: Reactivación económica y Valle del Software	\$ 1.174.118	5,6%
	Componente: Ciencia, Tecnología, Innovación y Emprendimiento –CTI+E–	\$ 338.609	100,0%
	Programa: Investigación, innovación y retos de ciudad	\$ 19.078	5,6%
	Componente: Productividad, competitividad e internacionalización	\$ 172.260	100,0%
Las unidades económicas, es decir, las empresas, negocios y actividades económicas formales como informales para la sostenibilidad de los modos y medios de vida.	Programa: Dinamización economías tradicionales	\$ 61.162	35,5%
Sistemas públicos de escala vecinal, como son los sitios de encuentro, de trabajo en común, de valor simbólico, de memoria y de identidad para la comunidad	Línea: Transformación educativa y cultural	\$ 6.248.042	30,0%
	Componente: Cultura, arte y memoria	\$ 329.763	100,0%
	Programa: Patrimonio cultural, memoria e identidades	\$ 21.548	6,5%

³ El porcentaje de la línea está en relación con el total del plan plurianual del Municipio de Medellín

⁴ El porcentaje del componente es del 100% y, en esa medida, el porcentaje de los programas está en relación con este.

HECHOS DE RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN	Línea / Componente / / Programa	Inversión (2020-2023)	Part (%)
Producción, gestión y acceso a la información completa y oportuna	Línea: Gobernanza y gobernabilidad	\$ 2.721.240	13,1%
	Componente: Participación	\$ 74.224	100,0%
	Programas: Gestión del conocimiento y la innovación social para la participación	\$ 8.443	11,4%
	Componente: Comunicaciones	\$ 56.071	100,0%
Las prácticas y conocimientos colectivos de cuidado del ambiente, sostenible en el territorio.	Línea: Ecociudad	\$ 4.484.124	21,5%
	Componente: Conservación y protección de todas las formas de vida	\$ 189.800	100,0%
	Programa: Educación y sostenibilidad ambiental	\$ 8.755	4,6%
El acceso y la sostenibilidad a la oferta institucional de bienes y servicios del estado	Línea: Gobernanza y gobernabilidad	\$ 2.721.240	13,1%
	Componente: Gobierno transparente	\$ 1.002.453	100,0%

Fuente: Equipo del Proyecto, Escuela del Hábitat, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, con base en: Alcaldía de Medellín. Planificación fiscal y fuentes de Plan Plurianual de Inversiones (2020). P. 18-21.

Es de considerar que, el presupuesto establecido en el plan plurianual de inversiones está sujeto a cambios, entre estos, el monto de los recursos que se establecen para cada línea, componente y programa dados en la proyección del marco fiscal de mediano plazo municipal. No obstante, la financiación de la política requiere de compromisos institucionales para la inversión social y así garantizar su cumplimiento, por tanto, en la ejecución del presupuesto y cumplimiento de los indicadores de producto de este Plan de Desarrollo, se recomienda priorizar como población beneficiaria a los moradores impactados por intervenciones urbanas; con ello se garantiza sus derechos, es decir, los moradores deben ser población priorizada como beneficiaria en los programas anteriormente señalados. En este sentido, los recursos financieros con que cuenta la política pública de protección a moradores deben ser asignados de acuerdo con lo estipulado en el plan fiscal de mediano plazo, según criterios técnicos determinados por Hacienda en cumplimiento de principios de equidad y de garantía de derechos.

1.1.5 PPPMAEP y el Plan Municipal del Gestión del Riesgo de Desastres PMGRD

Ver Anexo M

 Anexo_M_PPPMAEP con Plan Municipal Gestión Riesgo Desastres

1.1.6 PPPMAEP y el Plan Estratégico Habitacional de Medellín PEHMED 2030

Ver Anexo N

 Anexo_N_PPPMAEP con el PEHMED 2030

1.1.7 PPPMAEP y la Política Pública de Inquilinatos

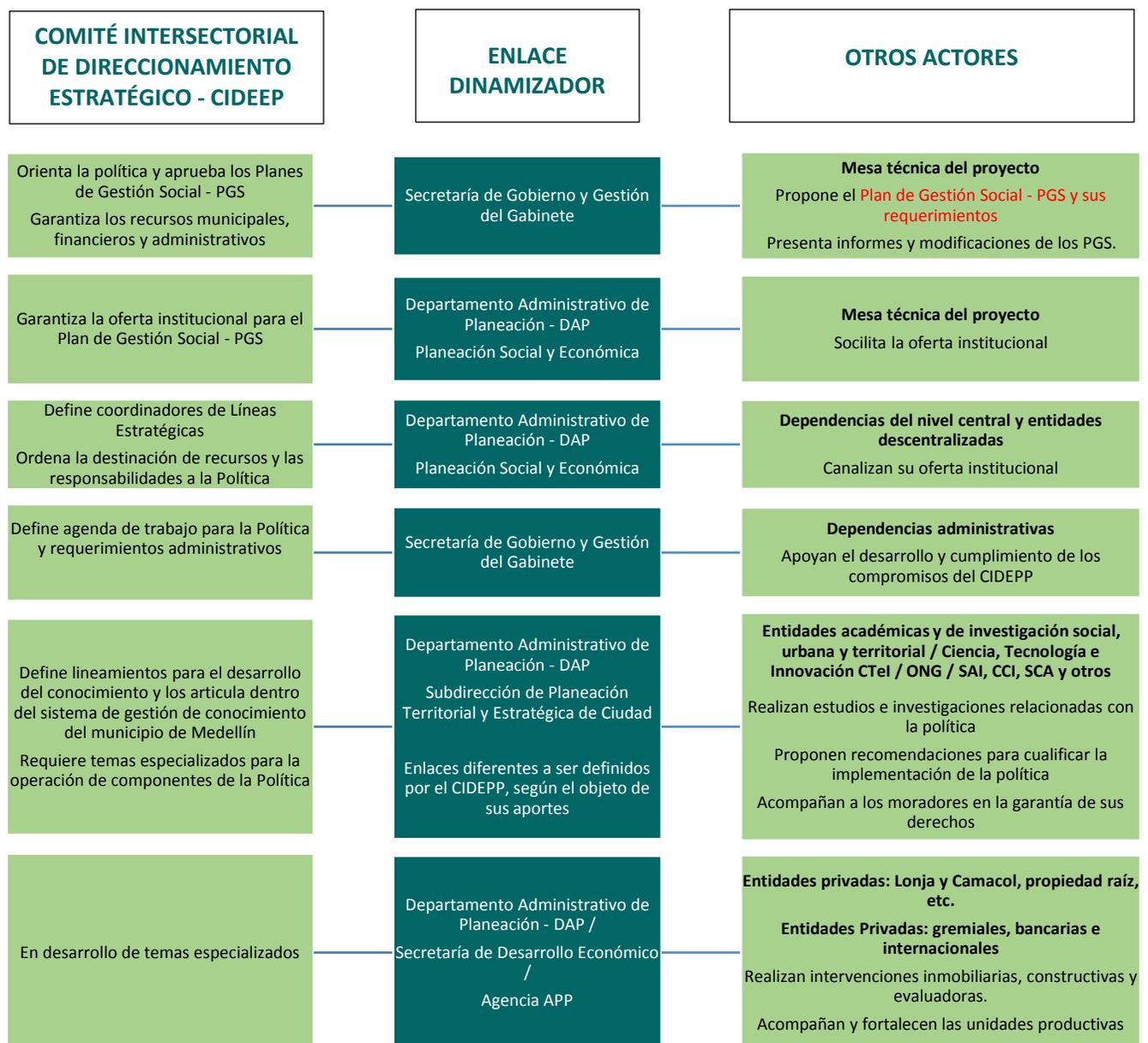
Ver Anexo O

 Anexo_O_PPPMAEP con Política Pública de Inquilinatos de Medellín

1.2 Sistema de actores

1.2.1 Instancias y relaciones

Gráfico 2. Enlaces del Sistema de Actores, Roles y Relaciones (A)



Fuente: Equipo del Proyecto, Escuela del Hábitat, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia.

Gráfico 3. Enlaces del Sistema de Actores, Roles y Relaciones (B)



Fuente: Equipo del Proyecto, Escuela del Hábitat, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia.

1.2.2 Comité Intersectorial de Direccionamiento Estratégico de la PPPMAEP - CIDEPP

Mediante el Decreto Reglamentario de la PPPMAEP se creará el CIDEPP es el Comité de más alto nivel de la PPPMAEP, siendo éste la instancia de más alto nivel de la Política Pública, el cual es ordenado desde el Protocolo anexo al Acuerdo 145 de 2019. El DIDEPP tiene por finalidad orientar las decisiones respecto a la Política Pública en cada una de las intervenciones territoriales y direccionar la gestión de las mismas a través de las Mesas Técnicas. El CIDEPP, concretará con las distintas dependencias municipales de nivel central y entidades descentralizadas, la oferta institucional que cada una proporcionará para la protección de moradores y actividades económicas y financieras y sus respectivas responsabilidades frente a las líneas estratégicas de su competencia y a los Planes de Acción Social.

1.3 Líneas estratégicas y programas

El Comité Intersectorial de Direccionamiento Estratégico de la Política (CIDEPP) debe responder por el desarrollo de las tres líneas estratégicas (Artículo 10 del Acuerdo 145 de 2019):

- Restablecimiento, mejoramiento y sostenibilidad de los modos y medios de vida
- Participación activa hacia el derecho a la ciudad y el territorio
- Coordinación interinstitucional para el ejercicio de la función pública del urbanismo y la garantía para la protección de los derechos de los moradores

Así como de sus programas y proyectos y proponer nuevos programas. Para ello se propone desarrollar la siguiente secuencia de responsabilidades:

- a) El CIDEPP definirá la entidad o dependencia responsable de la coordinación, formulación, desarrollo y evaluación para cada línea estratégica, estableciendo cronograma y tiempos para ello.
- b) La entidad o dependencia coordinadora de cada línea estratégica:
 - I. Definirá las entidades o dependencias responsables de la coordinación, formulación, ejecución y evaluación de cada uno de los programas que conforman la línea, estableciendo cronograma y tiempos para ello
 - II. Definirá las entidades y dependencias que deben participar en la implementación, seguimiento y evaluación de la línea
 - III. Recibirá, estudiará y definirá la aprobación o desarrollos alrededor de las propuestas de programas y proyectos formuladas desde las comunidades u otros actores sociales
 - IV. Estudiará, evaluará, aprobará los planes de acción de los programas a su cargo
 - V. Apoyará la gestión de los programas que componen las líneas estratégicas a su cargo

- VI. Responderá por la inscripción de los programas y proyectos de la línea a su cargo en el Banco de Programas y Proyectos del DAP y la sistematización, consolidación y evaluación de las experiencias en el Banco de Experiencias
- VII. Evaluará el desarrollo de los programas a su cargo
- VIII. Presentará sus respectivos planes de acción e informes semestrales al CIDEPP

c) La entidad o dependencia coordinadora de cada programa:

- I. Coordinará, formulará, definirá cronograma, ejecutará, evaluará el programa a su cargo
- II. Activará la participación social comunitaria dentro del programa a su cargo
- III. Activará la destinación de las ofertas institucionales para vincularse activamente en la protección de moradores y actividades económicas y productivas impactados por proyectos o intervenciones territoriales y reasentamientos de población
- IV. Identificará las relaciones sinérgicas con los programas y proyectos del Plan de Desarrollo Municipal y gestionará con el CIDEPP su articulación con dicho PDM para fortalecer su ejecución y financiación.
- V. En concordancia con las competencias, funciones, etc. de cada entidad y dependencia, orientará recursos derivados de los programas del PDM, incluyendo el actual, orientados a la implementación de la línea o programa de la PPPMAEP
- VI. Recibirá, estudiará y definirá la aprobación o desarrollos alrededor de los proyectos, procesos y actividades formulados desde las comunidades u otros actores sociales
- VII. Presentará sus respectivos planes de acción e informes semestrales a la entidad coordinadora de la línea
- VIII. Realizará una autoevaluación del programa a su cargo y presentará sus respectivos planes de acción e informes ante la coordinación de la línea estratégica correspondiente

Se recomiendan los siguientes criterios para la definición, formulación, implementación y evaluación de las líneas estratégicas:

- a) Precisar su responsabilidad frente a aquellos hechos de reconocimiento que sean de su competencia
- b) Identificar su conexión con las otras dos líneas estratégicas de la PPPMAEP y las formas de trabajo colaborativo entre estas
- c) Identificar los puntos de encuentro entre los diferentes programas de la correspondiente línea
- d) Establecer procedimientos participativos desde los que se integren los moradores y quienes tengan actividades económicas y productivas en los sectores impactados, para los diferentes momentos y fases de la aplicación de la PPPMAEP
- e) Identificar los recursos, mecanismos de financiación y activar la oferta institucional para su desarrollo

- f) Desarrollar procesos de formación de actores públicos, sociales y privados alrededor de los contenidos, metodologías, responsabilidades y proyección futura de la línea.
- g) Formular procesos para garantizar, desde el antes, durante y después, el acceso a la información oportuna, completa, verificable, accesible y comprensible para los moradores y quienes tengan actividades económicas y productivas en los sectores impactados y para garantizar una comunicación y diálogo respetuoso y constructivo con ellos.
- h) Verificar que los objetivos, metas, indicadores y actividades se orienten a la protección de los modos y medios de vida y respondan a los hechos de reconocimiento y protección de los moradores y actividades económicas y productivas, y no se desmejoren las condiciones iniciales previas a las intervenciones.
- i) Crear sus propios procedimientos para la recepción y el diálogo sobre las propuestas provenientes desde los moradores y quienes tengan actividades económicas y productivas en los sectores impactados, así como de otros actores sociales.
- j) Definir la forma para documentar, evaluar y divulgar las experiencias desarrolladas por la respectiva línea.

En la implementación del Plan de Desarrollo Municipal se debe gestionar, identificando las correspondencias de cada uno de los programas de esta Política con los programas, el Plan Financiero, el POAI y los planes de Acción de PDM.

1.3.1 Línea Estratégica 1: Mejoramiento, restablecimiento y sostenibilidad de los medios y modos de vida

El restablecimiento, mejoramiento, sostenibilidad de los modos y medios de vida, se constituyen en línea estratégica de la Política y, así mismo, en el objetivo de protección a los moradores y actividades económicas y productivas. El reconocimiento de ellos, se articula con el marco de derechos referidos en los ámbitos internacional, nacional y local, por la Política, en particular con la garantía y protección de los Derechos sociales, económicos, culturales y ambientales, como presupuesto de la vida digna y los derechos de primera generación.

Se definen como el “conjunto de prácticas y acciones que el morador desarrolla e incorpora, de manera individual y colectiva, en su cotidianidad y experiencia, y que se configuran en el tiempo a través de las formas de apropiación del territorio y a partir de las condiciones particulares en la que se encuentra, así como desde sus necesidades y expectativas de proyecto de vida”. El proyecto de vida se constituye en un referente concreto de la dignidad humana y está vinculado a unas condiciones de vida referidas a situaciones materiales e inmateriales, relacionadas con la posibilidad de elegir un plan de vida, unos entornos materiales concretos para la existencia y de bienes intangibles relacionados con la integridad física y moral.

Desde los modos y medios de vida se identifican los capitales que poseen para lograr su existencia, sustento o sostenibilidad. Estos son comprendidos como “las dotaciones y recursos tangibles e intangibles, mercantiles y no mercantiles, con las que cuenta el morador de manera individual o

colectiva y que son la expresión multidimensional de sus modos y medios de vida construidos en el territorio y representan la integridad como ser humano y social. Estos capitales: humano, social, económico, físico-espacial, ambiental y jurídico, son los que se ven impactados o afectados por las obras o intervenciones realizadas en los ámbitos urbanos y rurales”.

Los modos y medios de vida, expresados en capitales, se articulan en asuntos específicos que son reconocidos y protegidos por la política: lo hechos de reconocimiento y protección. Dicha comprensión integral implica métodos de aproximación a las realidades, que den cuenta de su complejidad y sistematicidad.

Como principio universal, se plantea la no admisión del desmejoramiento de las condiciones iniciales de los moradores y quienes realizan actividades económicas y productivas, afectados por intervenciones; por el contrario, se propende por su mejoramiento y estabilidad, por lo que las intervenciones se deben constituir en una oportunidad para ello.

En el Artículo 9° del Acuerdo 145 de 2019, se establecen y definen los hechos de reconocimiento y protección como soluciones integrales que contribuyen al restablecimiento, mejoramiento y sostenibilidad de los modos y medios de vida de las comunidades, frente a lo cual se plantea:

1. Reconocer y valorar la vivienda como patrimonio socio familiar y económico, y la pluralidad en las formas de habitar, usos y tenencia de cada unidad social. Tener en cuenta los usos familiares, sociales y económicos y su calidad como fuente de ingresos de los hogares. Esta valoración se tendrá en cuenta en el restablecimiento de las unidades habitacionales.
2. Identificar las condiciones de habitabilidad de la vivienda y el entorno urbano y rural. Se reconocen las condiciones propicias para la habitabilidad humana, tanto en el interior de las viviendas como en sus entornos rurales y urbanos. Toda intervención debe contribuir a su mejoramiento, teniendo en cuenta los elementos aportados por los criterios de una *vivienda adecuada*, establecidos a nivel internacional. Así mismo, con las condiciones del entorno.
3. Tener en cuenta los sistemas públicos de escala vecinal. Se reconocen las construcciones materiales e inmateriales, de carácter colectivo y simbólico, construidas por los moradores o por otros actores, que generan sentidos de identidad y pertenencia con relación al territorio y grupo social. Se tendrá cuidado en su conservación o restitución en caso de verse afectadas.
4. Proteger las condiciones ambientales, las prácticas y conocimientos colectivos de cuidado del ambiente. Se identifican y valoran las prácticas ambientales que han contribuido a la sostenibilidad de las condiciones ambientales, en particular, las relacionadas con los mecanismos de prevención de riesgos de desastres, asociados a los comportamientos de los elementos de la naturaleza y a sus variaciones por causas naturales y antrópicas. Así mismo, el manejo y cuidado de los elementos naturales que contribuyan a la mitigación de los efectos del cambio climático.

Se otorga especial importancia a los conocimientos acumulados por los moradores, en términos de métodos de producción asociada a productos de consumo básico y plantas medicinales, en el ámbito micro y se garantiza su reproducción.

5. Identificar las unidades económicas y productivas formales e informales para la sostenibilidad de los modos y medios de vida. Se identifican con precisión los medios de vida asociados a actividades económicas y productivas realizadas en los territorios, tanto por sus moradores en los territorios, como por aquellos que habitan por fuera de ellos. Así mismo, se establecen categorías teniendo en cuenta si son de carácter formal o extra-formal, si se realizan al interior de las viviendas, en locales definidos para ello o en el espacio público; lo anterior para identificar alternativas que contribuyan a su restablecimiento, restitución o compensación, en caso de verse afectadas, de una manera eficiente y asertiva.

6. Destacar las ventajas de localización para las unidades sociales y económicas. Se realiza una indagación personalizada en cada núcleo social, para identificar las ventajas de localización que son identificadas en cada uno de ellos. Estas pueden estar relacionadas con las actividades económicas y productivas, con las condiciones ambientales, con la cercanía a familiares y redes sociales territoriales, con las posibilidades de desplazamiento y acceso a lugares de trabajo, estudio, salud, recreación, servicios religiosos, entre otros. Esta información se tendrá en cuenta en el caso de requerirse el reasentamiento de parte de la población.

7. Valorar las redes y tejidos socio-económicos. Se identifican, a través de métodos de indagación primaria, las redes y tejidos familiares, sociales que poseen los moradores que pueden verse afectados por una intervención. Se le concede especial atención cuando se ven afectadas las redes familiares y de apoyo y, así mismo, las establecidas a través de los grupos formales e informales que realizan actividades económicas, sociales, culturales, ambientales, deportivas, recreativas, religiosas, entre otras. Se establecen mecanismos para evitar su afectación o para lograr su restablecimiento, en caso de verse afectadas; en particular, se propende por mantener la cercanía de los grupos familiares y sociales que realizan actividades de manera regular y organizada.

En caso de reasentamiento, se realizan acciones para reconfigurar los tejidos socio-económicos tanto en la población sujeta al reasentamiento, como aquella que permanece en el territorio y la que actúa como 'receptora', en muchos casos no voluntaria, en el nuevo territorio.

8. Identificar y valorar procesos organizativos social-comunitarios. Se concede importancia particular a las dinámicas organizativas establecidas en los territorios, que generan vínculos de solidaridad y confianza y, que han permanecido durante el tiempo; en particular se valoran los líderes naturales, que se constituyen en orientadores, mediadores de conflicto, organizadores en caso de situaciones de afectación de la población, entre otras características. Se contribuye a la

generación de nuevos liderazgos y dinámicas organizativas, en particular, en caso de reasentamiento de la población

9. Tener en cuenta la producción, gestión y acceso a la información en los territorios. Se garantiza la conectividad a los medios de información masiva tanto en los ámbitos urbanos como rurales. Se estimula la continuación o instauración de medios de comunicación comunitarios que permitan el mantenimiento y conexión entre la población que pueda ser reasentada.

10. Garantizar el acceso y sostenibilidad de la oferta institucional de bienes y servicios del Estado. Se identifica con precisión las condiciones de accesibilidad a los bienes y servicios de Estado, en términos de educación, salud, recreación, bienestar, servicios domiciliarios, entre otros y se garantiza su acceso en caso de reasentamiento o de afectación de alguno de ellos, por las intervenciones en el territorio.

Para la identificación y valoración de impactos, establecimiento de alternativas de restitución, restablecimiento o compensación, seguimiento, evaluación y sostenibilidad de las alternativas, para el reconocimiento y protección de los hechos, se establecen métodos de análisis de tipo 'multicriterio', que permitan una aproximación integral y sistémica a ellos.

Para realizar diversos aspectos de la línea estratégica, 'Restablecimiento, mejoramiento, sostenibilidad de los modos y medios de vida' es preciso definir las entidades responsables para la formulación y desarrollo de los programas establecidos en esta línea, tal como quedó consignado en el Acuerdo 145/2019:

- Restitución y mejoramiento de la vivienda digna y adecuada.
- Restitución de espacios públicos, lugares simbólicos e identitarios y procesos de reconstrucción de la memoria colectiva.
- Gestión del riesgo de desastres y pedagogía ambiental.
- Fortalecimiento de las actividades económicas y productivas para la sostenibilidad de los modos de vida y asequibilidad de los medios de vida.
- Mantenimiento y/o mejoramiento de la oferta de servicios de salud, educación y programas de bienestar social del Estado en sus diferentes niveles.
- Mantenimiento y/o creación de las capacidades de los moradores rurales y sus actividades económicas y productivas.

1.3.2 Línea Estratégica 2: Participación activa hacia el derecho a la ciudad y el territorio

La participación ciudadana ha sido reconocida en el Estado Colombiano como uno de los principios fundamentales y constitutivos de un Estado democrático de derecho. Es así como en el artículo 2 de la Constitución Política de 1991 se plantea: "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 (...).”.

Dicha participación ha sido establecida en leyes y normas de nivel nacional, regional y local y, así mismo, en otras de carácter sectorial.

Se resaltan: La Ley 134 de 1994 “por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana” y la Ley 1757 de 2015: “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”.

En el nivel municipal se resalta el interés de la administración de fortalecer la participación ciudadana y el ejercicio de la ciudadanía, con la creación de un equipo interno conformado con representantes de las entidades del nivel central (equipo FOCl) con la coordinación de la Secretaria de Participación Ciudadana y con el apoyo del Departamento Administrativo de Planeación.

Por otra parte, se destacan los diferentes espacios de participación ciudadana que contribuyen a su implementación y desarrollo.

En el acuerdo 145 de 2019, la participación se concibe como una línea estratégica para concretar el derecho a la ciudad en dos sentidos: Como una obligación de los agentes públicos y privados de incluir y tomar en cuenta a las comunidades en los procesos de discusión, gestión de implementación de los asuntos de ciudad, y como deber y derecho de los ciudadanos, colectividades y organizaciones sociales de tomar parte activa e incidir; entendiendo la ciudad como la suma de bienes y formas de bienestar que se construyen colectivamente. Esta línea estratégica le da relevancia a la incidencia de los actores en todos los momentos y fases de la política.

Así mismo, se plantea como avance, en términos de innovación social, en procesos sociales que apuntan a construcciones de horizontes de sentido colectivos, entre diversos actores y como posibilidad de generar confianza y credibilidad mutua entre ellos.

Para el ejercicio de la participación activa de los moradores y quienes realizan actividades económicas y productivas, que puedan resultar afectados por intervenciones, se requieren de unas condiciones generales:

- Contextualización con información pertinente, suficiente, oportuna y clara sobre la intervención que se realizará. Ella deberá contener datos sobre el tipo de proyectos, entidades responsables, duración, posibles afectaciones.
- Identificación y caracterización general de los moradores y actividades económicas y productivas probablemente afectadas.

- Un grupo de gestión social interdisciplinar que permita la identificación, valoración, protección y restablecimiento o mejoramiento de los distintos capitales.
- Tener claro el plan de gestión social que cubra todas las fases de la Política.
- Una ‘caja’ de herramientas sobre metodologías participativas que incluyan mecanismos para la realización de diagnósticos, análisis de impacto, toma de decisiones, solución de conflictos, seguimiento, evaluación y sostenibilidad de procesos.
- Generación de un clima de confianza y credibilidad entre los distintos actores y participantes territoriales
- Contar con recursos disponibles para adelantar las actividades participativas.
- Establecer procesos de convocatorias amplias e incluyentes para todos los moradores.

Para adelantar la participación efectiva y sinérgica en todas las fases de las intervenciones, se deben tener en cuenta los siguientes elementos:

- Realizar procesos de formación para la participación en los que se abordan contenidos relacionados con las características de la intervención urbana que se adelanta y con los elementos estratégicos y operativos del acuerdo 145 de 2019. Así mismo, se realizan capacitaciones relacionadas con las metodologías de elaboración de diagnósticos integrales, de evaluación de impactos, de identificación y análisis de alternativas; de seguimiento y evaluación.
- Definir metodologías que propicien la participación, teniendo en cuenta las características de los moradores y de quienes realizan actividades económicas y productivas. Se enfatiza en métodos que permitan el abordaje comprensivo de las intervenciones, sus impactos y los análisis de alternativas; para ello, se recomienda el trabajo en donde se permita el diálogo directo entre los moradores y población afectada y las instituciones responsables de las intervenciones; algunas técnicas y herramientas que permiten la recolección de información son la observación participante, las entrevistas, talleres y grupos focales. Así mismo, se recomiendan los recorridos territoriales que permitan visualizar los sectores y capitales afectados. En cuanto a la muestra para la recolección de información, se sugiere usar técnicas de muestro no estadísticas, es decir, bajo el criterio de pertinencia. Bajo este criterio, se definen las características del lugar y el tipo de personas que aportan al ejercicio y con ello, se buscará maximizar las oportunidades de encuentro con los involucrados en la intervención.⁵

⁵ Las metodologías participativas, permiten recuperar los significados de las acciones de los sujetos. Representan una oportunidad para determinar si las acciones de una intervención funcionan y si son las más apropiadas; además, posibilita a los actores reflexionar sobre su práctica y adquirir nuevos aprendizajes. Este enfoque se convierte en una oportunidad para valorar el proceso de implementación y el impacto de una intervención, además permite aproximarse a aspectos relacionados con la percepción y experiencia de los actores con respecto a una intervención específica.

- Garantizar la participación de los moradores y de quienes participan en actividades económicas y productivas, en todas las fases de los procesos de intervención y realización de la política, y en las actividades en donde quedan explícitas.
- Aportar un nivel de información sobre el proceso que sea pleno y comprensivo para toda la población involucrada; así mismo, los mecanismos de comunicación y de diálogo que sean adecuados a la población y al contexto. Ver acápite sobre comunicación.
- Establecer mecanismos para que participe al menos un miembro de cada hogar o unidad social y económica y productiva. Se estimula la participación de grupos informales en donde existe confianza y comunicación fluida.
- Garantizar una forma de interacción horizontal entre los grupos y actores, basada en el respeto y reconocimiento mutuo; se resalta la valoración de los conocimientos y saberes múltiples, tanto de carácter técnico y disciplinar, como de los saberes de los moradores sobre las dinámicas de sus propios territorios.
- Establecer relaciones con representantes y líderes en las comunidades que sean reconocidos como tales y legitimados por las bases sociales; se reconoce en ellos y, se fomentan, condiciones que favorecen la participación, tales como la capacidad de diálogo, de convocatoria, de análisis, de conciliación, entre otras.
- Considerar y propiciar un tipo de articulación orgánica de los diversos actores. Por participación orgánica se entiende la comprensión de todo el proceso y de la pertinencia de las acciones por parte de cada uno de los actores.
- Otorgarle un carácter a la participación que sea constructivo y propositivo, más que consultivo; se establecen los medios para lograr propuestas asertivas y viables.
- Contribuir con elementos significativos para la toma de decisiones; se participa en cada una de las fases y pasos del protocolo, teniendo en cuenta las distintas modalidades de intervención y se aportan elementos que permitan comprender los modos y medios de vida de los moradores, la manera como se valoran en términos de capitales y como se expresan en los hechos de reconocimiento y protección. Así mismo, las alternativas que respondan a su reconocimiento, mejoramiento y sostenibilidad en las distintas fases de las intervenciones. Para la toma de decisiones se pueden adoptar metodologías existentes e innovadoras.
- Establecer mecanismos ágiles de concertación y de solución de conflictos.
- Definir espacios de confluencia entre distintas organizaciones, formales y no formales, en el territorio afectado; así mismo, para el encuentro entre distintos actores. Estos espacios se pueden considerar como mesas de trabajo, diálogo y concertación.
- Instaurar mecanismos de coordinación con espacios de participación ciudadana a nivel de ciudad.
- Para realizar diversos aspectos de la línea estratégica, 'Participación activa hacia el derecho a la ciudad y el territorio', se adelanta la formulación y desarrollo de los programas definidos en esta línea, tal como quedó establecido en el Acuerdo 145/2019:
- Fortalecimiento de las capacidades de los moradores para el desarrollo del proyecto de vida

- Economías social y solidaria: Asociaciones, colectivos, redes para la sostenibilidad y asequibilidad de los medios de vida
- Información y comunicación para la toma de decisiones que contribuyan al bien común
- Participación y construcción de ciudadanía
- Alianzas sociales para el desarrollo de los moradores

Para el desarrollo de esta línea estratégica, se puede contar con los espacios e instancias de participación existentes en el Municipio de Medellín, los cuales se podrían articular, contribuir a asesorar y hacer seguimiento y evaluación de los procesos participativos. Entre ellos se resaltan:

El Consejo Municipal de Participación Ciudadana: se convierte en uno de los principales espacios de Participación Ciudadana, en el direccionamiento de la política en general, ya que en sus funciones generales tiene como responsabilidad, asesorar en forma permanente al gobierno municipal en materias relacionadas con la participación ciudadana, especialmente en lo relacionado con el marco jurídico y el diseño de políticas públicas, tal como se da en este caso con la política pública de protección a moradores y unidades económicas productivas.

Este Consejo Municipal de Participación Ciudadana, se convierte en la sombrilla que agrupa a otros espacios de participación ciudadana, puesto que incorpora representante de ellos, o se relaciona de manera directa o indirecta; son ellos:

- La representación de un(a) Consejero(a) Territorial de Planeación, que puede activar a todo el consejo territorial de planeación antes, durante y después a hacer seguimiento a las fases y momentos que contempla la política pública de protección a moradores y unidades económicas productivas.
- La representación de un(a) Consejero(a) de las Juntas Administradoras Locales urbanas y rurales de la ciudad de Medellín, con lo cual se puede activar cualquiera de los 16 territorios urbanos y de los territorios rurales para participar desde la construcción de la reglamentación de la política pública de protección a moradores y unidades económicas productivas, pasando por su ejecución y evaluación y control de la misma en todo momento.
- La representación de un miembro del Consejo Municipal de Desarrollo Rural, para que pueda activar a todo el sector rural a que haga seguimiento a las intervenciones que en materia de protección a moradores y unidades económicas productivas se puedan planificar en sus territorios.
- La representación de las víctimas, que asumen la vocería de todas las personas, organizaciones, procesos que se ven involucrados o afectados por la política pública de protección a moradores y unidades económicas productivas, que pueden generar escenarios para su reglamentación, ejecución y seguimiento en su aplicación.
- La representación de un(a) Consejero(a) de la Federación Comunal de Medellín, FEDEMEDELLIN, con lo cual, cualquier intervención de la política pública de protección a

moradores y unidades económicas productivas, puede ser producto de su discusión en cualquiera de sus fases.

- La representación de los gremios económicos, con lo cual se posibilita que este sector pueda generar conversaciones permanentes en su gremio con respecto a la política pública de protección a moradores y unidades económicas productivas, generando espacios de articulación y de conversación con otros actores.
- La representación, de un(a) Consejero(a) que representa a las veedurías ciudadanas que hacen control público y social en la ciudad de Medellín, ya que por su funcionamiento puede ser la vocería de los moradores y de las unidades económicas y productivas en cualquier fase y momento que se requiera.

Por otra parte, existen al menos cuatro espacios de participación ciudadana contemplados en la ciudad que si bien no tienen representación en el Consejo Municipal de Participación Ciudadana, pueden ser invitados en forma permanente para que contribuyan en la ejecución y seguimiento de la política pública dada su importancia. Dichos espacios de participación son los siguientes:

- Las mesas de vivienda y hábitat articuladas al Consejo Consultivo Municipal de Política Habitacional, en el marco del plan estratégico habitacional 2030, ya que la vivienda se convierte en un eje central de la implementación de la política pública de protección a moradores y unidades económicas productivas.
- La red de mesas ambientales que están constituidas desde el 2014, con representación en toda la ciudad de Medellín, tanto en lo urbano como en lo rural y que, dada la importancia de la sostenibilidad, requieren ser consultados e involucrados en todo este proceso.
- El Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, que se especializa específicamente en el escenario que contempla la gestión del riesgo y que puede contribuir muy específicamente en su reglamentación e implementación de la política pública de protección a moradores y unidades económicas y productivas.
- La asociación de comerciantes y venteros formales e informales con gran presencia en toda la ciudad, que podrían tener una mirada exclusiva en relación a la protección a moradores vinculados a unidades económicas y productivas, que pueden contribuir en buena medida a hacer recomendaciones a la reglamentación e implementación y seguimiento de dicha política.

1.3.2.1 La comunicación para la participación

La comunicación entre actores para la participación

La Política establece la comunicación y la información como mecanismo para favorecer los procesos de participación. Se resalta su esencia como proceso natural del ser humano que se da en doble vía para comprenderse, compartir conocimientos, información, experiencias y

sentimientos, en función del intercambio y la construcción de sentidos comunes, que constituye un valor fundamental para la comprensión e implementación de esta Política.

Por otra parte, se destaca su valor estratégico, fundamentado en la potencia de las comunicaciones para el relacionamiento y la comprensión individual y colectiva de la vida y de los procesos políticos, institucionales –públicos y privados–, comunitarios y académicos que se desarrollan e interrelacionan en ella, y la generación de opinión pública a partir del rol protagónico que pueden ejercer los medios de comunicación masivos y alternativos como actores clave que aportan a la toma de decisiones.

Para fortalecer esta dimensión de la comunicación en la participación, es preciso:

1. Reconocer y cualificar la comunicación entre actores como estrategia para el relacionamiento y generación de confianzas en los procesos participativos, fortaleciendo la solidaridad y el apoyo mutuo, las redes y tejidos en todas las dimensiones, de manera que aporten a la construcción de la gobernanza democrática y territorial, así como a las relaciones interinstitucionales y de coordinación del sistema de actores de la política.
2. Favorecer la participación de los diferentes actores a partir de una estrategia clara de comunicación e información, con su respectivo plan de comunicación y de medios, que aporte información veraz, oportuna y suficiente para la formación pública de la ciudadanía, el fortalecimiento de sus capacidades y la toma de decisiones contextualizada que garantice el cumplimiento de los derechos y deberes de los actores involucrados, y la comprensión de las causas, efectos, oportunidades y amenazas de la situación en cuestión.
3. Reconocer a los medios de comunicación como parte del sistema de actores de esta política por su calidad de acompañantes para su implementación desde la dinamización de los procesos de participación, en la medida en que contribuyen a la formación de opinión pública; además de participar en la formulación del Plan de Gestión Social al reconocerse a ellos mismos como parte de los actores clave del territorio, y de acompañar y hacer seguimiento a la implementación del mismo, desde el registro y difusión de lo que hace y no, así como de las implicaciones que tiene su desarrollo u omisión. Los medios de comunicación contribuyen a los procesos de veeduría ciudadana, desde su rol mismo como actor, así como agentes generadores de opinión pública.
4. Fortalecer la comunicación entre actores, para la participación y construcción colectiva de decisiones que se fundamenten. De allí: acoger la Metodología de Interlocución para el encuentro de diversos actores, en la cual hay un reconocimiento del otro, su saber, sus experiencias, sus apuestas e intereses colectivos, a fin de llegar a la

concertación individual-colectiva de consensos que permita, entre otros, la formulación de los planes de acción antes, durante y después, a partir de la escucha y reconocimiento de saberes para la toma de decisiones. Con esto la política no solo asumirá un proceso informativo que favorezca la participación, sino deliberativo, de diálogo, negociación, concertación y logro de acuerdos, que reconozca el lugar de enunciación de los diferentes actores.

1.3.3 Línea Estratégica 3: Coordinación interinstitucional para el ejercicio de la función pública del urbanismo y la garantía para la protección de los derechos de los moradores

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia plantea que “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”.

En esta dirección el Decreto Nacional 1499 de 2017 define un Modelo Integrado de Planeación y Gestión que establece parámetros para la administración pública tales como la promoción de la coordinación entre entidades públicas para mejorar su gestión y desempeño, facilitar y promover la efectiva participación ciudadana en la planeación, gestión y evaluación de las entidades públicas y por ende de sus acciones.

Por otra parte, El Decreto Municipal 883 de 2015, Capítulo II, art 63, adoptó el Modelo de Gestión de Conglomerado Público “cuyo objetivo es el direccionamiento estratégico, la coordinación y articulación de las dependencias del nivel central y descentralizado por servicios para lograr una mayor eficiencia, eficacia y aprovechamiento de sinergias en la gestión administrativa y financiera, garantizando la sostenibilidad de las entidades que lo conforman y la autonomía que les es propia. Este modelo propenderá por la generación de valor social y económico, mayor impacto en el territorio, la satisfacción de las necesidades de los habitantes y el óptimo cumplimiento de los fines estatales”.

Bajo esas directrices, la Política Pública de Protección a Moradores y actividades económicas y productivas, promueve la coordinación interinstitucional y, en términos generales de las acciones que comprometen otros actores y establece mecanismos de encuentro, toma de decisiones, planeación, gestión, seguimiento, control y evaluación de la realización efectiva de ella, tales como Comités y las Mesas Técnicas.

1.4 Plan de Gestión Social - PGS para la protección integral de moradores y actividades económicas y productivas

Todo proceso de intervención territorial y todo proceso de reasentamiento en caso de que éste fuese indispensable, deben formular su respectivo Plan de Gestión Social – PGS (el cual se deriva del artículo 575 del POT, es ordenado por el artículo 16 del Acuerdo 145 de 2019, en cuyo

Protocolo se enunció como Plan de Acción para la Protección - PAP⁶). El PGS será propuesto por la entidad responsable de cada proyecto ante la Mesa Técnica correspondiente y remitido al CIDEPP para su aprobación. Dichos planes constituyen un componente obligatorio para cualquier propuesta de intervención territorial y abarcarán todas las fases e implicaciones institucionales y sociales establecidas por la ruta del Protocolo en la cual se organiza su ejecución en tres momentos definiendo para cada uno sus fases/pasos/actividades.

El Plan de Gestión Social (PGS) se constituye en el instrumento para lograr el abordaje integral de los procesos de protección (Artículo 16 del Acuerdo 145 de 2019), y forma parte determinante para la valoración de la viabilidad de las intervenciones territoriales de: mejoramiento integral, obra pública de infraestructura, riesgo de desastre, desastre y calamidad pública y renovación urbana y de los procesos de reasentamiento integral, en caso de que se requieran.

Los PGS cumplen un rol central para la realización de los propósitos de la PPPMAEP en las diferentes instancias de la misma:

- En el CIDEPP, desde su aprobación aseguran la garantía de los recursos financieros, lineamientos estratégicos y direccionamiento de la oferta institucional requerida para su implementación.
- En la Mesa Técnica, coadyuvan a la formulación y gestión de los procesos de la PPPMAEP;
- En la Mesa de Articulación Institucional-Comunitaria son indispensables como derroteros para la construcción de acuerdos alrededor de los propósitos y del proceso institucional y social requerido.

Para lograr una exitosa realización de los PGS será necesario que las metas de sus intervenciones logren inscribirse dentro de los Planes Operativos Anuales de Inversión POAI y en los Planes de Acción del Plan de Desarrollo Municipal de cada cuatrienio.

El PGS constituye el instrumento principal para la planificación y gestión de la PPPMAEP, de cobertura y calidad para la protección, mejoramiento y sostenibilidad de los modos y medios de vida y actividades económicas y productivas en los territorios impactados y para el desarrollo institucional y modelo de protección, como escenario de diálogo, concertación y participación institucional y ciudadana. Como tal, previo a la formulación del PGS de cada intervención territorial, se cumplirán todas las fases, pasos y actividades comprendidos en el momento del

⁶ Con el fin de armonizar el lenguaje y evitar confusiones terminológicas, dado que el PGS y el PAP corresponden a la misma figura, en las complementaciones al Protocolo se propone unificar su nombre privilegiando el uso de la denominación otorgada por el artículo 16 del Acuerdo 145 de 2019, esto es: Plan de Gestión Social - PGS.

antes; su formulación e implementación se realizará en el segundo momento del *durante* acatando así mismo sus fases, pasos y actividades; y su evaluación y sostenibilidad continuará en el momento del *después* igualmente respetando sus correspondientes fases, pasos y actividades.

Plantea el POT (Artículo 575 del Acuerdo 0048 de 2014):

Acompañamiento y gestión social: Con el fin de cumplir con el principio de protección a moradores se requiere adelantar un proceso de Gestión Social que acompañe la gestión urbana e inmobiliaria para el logro del desarrollo de los proyectos.

- a) Mediante la Gestión Social se promoverá el enlace entre los actores públicos, privados y comunitarios, facilitando espacios de concertación y negociación entre los mismos.
- b) Propenderá por mantener un equipo de trabajo consolidado durante el proceso de información, de socialización y ejecución del proyecto para garantizar la continuidad de la concertación y participación de los moradores.
- c) Se promoverá la participación interinstitucional para apoyar la implementación de los programas y proyectos definidos.
- d) Se acordarán las condiciones para la reubicación y/o traslado de las unidades sociales y productivas que se requieran, a causa de las intervenciones urbanas producidas dentro de los macroproyectos, los programas de Renovación Urbana y Mejoramiento Integral, además de las obras de infraestructura.
- e) Se revisará y coordinará la formulación e implementación de los programas y proyectos propuestos para mitigar los impactos derivados de la acción urbanística, y se propondrán los ajustes que requieran de acuerdo con las condiciones que se vayan presentando, de manera que aseguren el acompañamiento a las operaciones urbanas.
- f) Se definirá e implementará una estrategia de comunicación y divulgación, mediante la cual, la comunidad conozca permanentemente los diferentes procesos que se adelanten en el sector y les permita participar en el proceso de transformación, de forma que sirva de cimiento a la construcción de la nueva identidad.
- g) Se fortalecerán las organizaciones de base que sirvan de interlocutoras legítimas en la implementación de los programas y proyectos y en el ejercicio del control social.

Con el fin de desarrollar medidas preventivas que permitan proteger y potenciar los derechos de los moradores, actividades económicas y productivas, el Plan de Gestión Social - PGS tendrá las siguientes características:

- Se concibe de manera integral: el plan tendrá en cuenta la protección de los distintos capitales de los moradores y quienes realizan las actividades económicas y productivas. Para ello, dentro del protocolo se plantea la realización de diagnósticos que involucren la participación directa de las comunidades de los territorios implicados y se tendrán en cuenta métodos de indagación cualitativa.
- Implica la constitución de equipos interdisciplinarios que comprendan las implicaciones de la valoración y protección de los distintos capitales y los mecanismos y alternativas para el restablecimiento, mejoramiento y sostenibilidad de los modos y medios de vida.
- Requiere articulación, coordinación y concurrencia interinstitucional, en particular de las entidades públicas de nivel central y descentralizado que por sus características misionales y competencias aporten a la valoración, protección y restablecimiento de los capitales de los moradores y quienes realizan actividades económicas y productivas. Estos deben ser previamente identificados, con base en un diagnóstico previo y formulación de los requerimientos sobre la oferta institucional necesaria para el desarrollo de dicho Plan. Así mismo, deben ser convocados por el Comité Intersectorial de la Política.
- Establece una Mesa Técnica y una Mesa de Articulación Institucional-Comunitaria para cada proceso de intervención territorial y/o de reasentamiento de población.
- Define mecanismos de financiación y movilización de recursos para la realización de cada una de las Fases de la Política.
- Se diseña a partir del establecimiento de una línea base, en la cual se caracterizan el estado de los capitales y se define la valoración que realizan los moradores y productores y comerciantes de los hechos de reconocimiento y protección.
- Utiliza métodos de indagación que parten de información obtenida en fuentes secundarias de carácter institucional y comunitaria, así como de fuentes primarias; incorporando métodos de indagación cualitativa e instrumentos que permitan la participación directa de los moradores y productores y comerciantes.
- Establece una línea de realización en el tiempo, teniendo en cuenta las fases y pasos de las intervenciones; esta línea servirá de bitácora y definirá momentos de corte para la evaluación parcial, la rendición de cuentas y el establecimiento de correctivos. Sirve como guía para la programación e implementación de cada paso en cada una de las Fases de la intervención.
- Coordina y establece correspondencias, en la línea del tiempo, entre las etapas y actividades propias del proyecto de intervención con los momentos, fases, pasos y actividades del protocolo en desarrollo del Plan de Gestión Social.
- Tiene en cuenta los impactos de las intervenciones programadas en los territorios o eventos catastróficos que afectan a los moradores y a las actividades económicas y productivas.
- Genera o tiene en cuenta espacios para la realización de diálogos y concertación entre actores y establece mecanismos para la resolución de conflictos.

- Define métodos para la identificación, evaluación y selección de alternativas que permitan el restablecimiento, mejoramiento y sostenibilidad de los modos y medios de vida de los moradores, productores y comerciantes.
- Propone y realiza alianzas con entidades que contribuyen al restablecimiento, mejoramiento y sostenibilidad de los modos y medios de vida.
- Está atento a la concurrencia entre las acciones de protección con las líneas, componentes y programas de los PDM de cada administración y a sus recursos financieros; así mismo, a la realización de programas y proyectos definidos desde cada una de las líneas estratégicas de la política.
- Establece formas de valoración de resultados de las acciones, en términos de restablecimiento mejoramiento y sostenibilidad de los modos y medios de vida.
- Genera mecanismos para la realización de correctivos, en caso de ser necesario.
- Realiza un documento con la valoración de sus acciones en términos de logros, dificultades, errores, aciertos y desaciertos y lo remite al Banco de Experiencias que se estableció en el Plan de Ordenamiento Territorial, como aprendizajes para tener en cuenta en futuras intervenciones.

1.5 Mecanismos y estrategias de financiación

Considerando que el numeral 14 del Artículo 19 del Acuerdo 145 de 2019 plantea la posibilidad de contar con otros instrumentos de financiación y cooperación, en el caso de la aplicación de la Política en intervenciones por Riesgos de Desastres o por Calamidad Pública, se deben crear mecanismos para la cooperación entre los recursos financieros de la PPPMAEP y los provenientes del Fondo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres – FMGRD.

1.5.1 Análisis de fuentes e instrumentos de financiación contemplados en el Acuerdo 145 de 2019⁷

El artículo 19 del acuerdo No. 145 de 2019, por el cual se crea la Política Pública de Protección a Moradores, Actividades Económicas y Productivas del Municipio de Medellín - PPPMAEP contiene un listado de instrumentos y fuentes de financiación para hacer efectiva la protección de los derechos de los moradores y de las personas y empresas que desarrollan actividades económicas en las áreas de intervención, con el fin de posibilitar que las acciones de protección puedan ser emprendidas de manera previa a la ejecución de las obras, para minimizar los impactos en las personas, unidades económicas y productivas en el territorio. Tal como lo indica

⁷ El presente numeral corresponde a los aportes de la asesora María Mercedes Maldonado.

la política mencionada, se trata de proteger los derechos, restablecer y hacer sostenibles y/o mejorar las condiciones de vida de las personas y de las actividades económicas.

En especial el análisis que aquí se desarrolla hace referencia al Escenario de las Actuaciones urbanísticas y operaciones urbanas, en particular para el escenario de renovación y a la financiación del restablecimiento de las condiciones iniciales de los moradores y de las personas que desarrollan actividades económicas y productivas y el derecho a la permanencia.

El abanico de instrumentos contemplado en el artículo 19 es el siguiente:

1. Cargas urbanísticas del proyecto, de acuerdo con la normativa nacional y local vigente, incorporadas en los sistemas de reparto de los planes parciales.
2. Cargas sociales asociadas al escenario de renovación, que corresponden al 1% sobre el valor de las ventas del proyecto.
3. Obligaciones urbanísticas compensadas en dinero, provenientes de otros sectores de la ciudad, que, conservando su destinación legal, puedan financiar espacios públicos y equipamientos para la protección a moradores.
4. Recursos provenientes de la venta de derechos de construcción y desarrollo tipo 2, en el marco del segundo nivel de priorización del artículo 509 del Acuerdo 48 de 2014.
5. Recursos provenientes de la participación en la plusvalía en el marco general de destinación establecido en la Ley 388 de 1997, o la que la adicione, modifique o sustituya.
6. Recursos de la contribución de valorización cuando este sea un instrumento para financiar la obra pública de impacto, objeto del proceso de gestión social.
7. Recursos del delta del recaudo del Impuesto Predial Unificado, constituido por los mayores valores de recaudo del impuesto durante periodos fiscales determinados y que sean generados por los inmuebles presentes y/o futuros que existan o llegaren a existir en el área de renovación urbana determinada.
8. Emisiones de títulos de contenido crediticio, a cuenta de los mayores recaudos en el impuesto predial unificado, provenientes de los futuros inmuebles que se desarrollen en el marco del proceso de renovación urbana.
9. Subsidios para proyectos habitacionales destinados a la población reasentada.
10. Incentivos y exenciones tributarias para el estímulo a la permanencia de los moradores, as actividades económicas y productivas.

11. Recursos del Fondo de renovación urbana, de acuerdo al régimen legal de destinaciones de la renta pública.
12. Esquemas de asociación público - privada para el financiamiento de proyectos.
13. Esquemas de concesión para el financiamiento de obras de infraestructura
14. Otros mecanismos de financiación y cooperación.

A continuación se analiza la pertinencia de algunos de esos instrumentos.

1.5.1.1 Contribución de valorización

Como su nombre lo indica, se trata de un tributo, bajo la modalidad de contribución que recae sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público. Está vinculado, por tanto, al principio del beneficio que reciben de manera particular un grupo de propietarios de bienes inmuebles.

Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, esta contribución corresponde a una contraprestación o pago como consecuencia de una inversión que beneficia a un grupo específico de personas

El beneficio, por regla general, consiste en el incremento en los precios de la propiedad inmobiliaria, producido por la ejecución de la obra.

El monto de la contribución de valorización deben ser destinado a la construcción de las mismas obras que la generan (Art. 1º del Acuerdo 58 de 2008 del Concejo de Medellín: https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/a_conmed_0058_2008.htm).

La base gravable está constituida por el costo de la obra que incluye “todas las inversiones que la obra requiera, adicionadas con un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un treinta por ciento (30%) más, destinado a gastos de distribución y recaudación de las contribuciones” – Artículo 6º del mencionado acuerdo 58 de 2008.

El mismo artículo considera como inversiones:

“... el valor total de las obras civiles, obras por servicios públicos, ornato, amoblamiento, adquisición de bienes inmuebles, indemnizaciones, estudios, diseño, interventoría, costos ambientales, gastos jurídicos, gastos financieros, promoción, gerencia de la obra y gastos de administración cuando haya lugar. Estos gastos de administración no podrán exceder el 10% del costo total de la obra”.

Por tanto, con la contribución de valorización se podría financiar aquellas indemnizaciones establecidas por la PPPMAEP, en el escenario de obras de infraestructura.

En cualquier caso, la distribución del costo de la obra tiene como límite el beneficio o valorización que produzca a los inmuebles y, además, se debe tener en cuenta la capacidad de pago en la individualización del monto a pagar. Un factor importante es el de la determinación del área de influencia de la obra, en tanto guarda relación directa con los criterios y metodologías para determinar los predios beneficiados con un incremento en los precios del suelo.

Según el artículo 13 del Acuerdo 58 de 2008 se podrá reducir hasta en un 100% el monto a pagar por contribución de valorización, siempre y cuando el valor sea aportado por el municipio de Medellín o cualquier otra entidad de derecho público o privado, en los siguientes casos:

1. Los inmuebles rurales de propietarios o poseedores campesinos de la zona de influencia, que vivan en ellos y que estén catalogados como U.A.F. (Unidades Agrícolas Familiares), acorde con lo establecido en el Artículo 38 de la Ley 160 de 1994.
2. Los inmuebles destinados en más de un 50% a usos culturales, de asistencia social, educación, salud, recreación, deporte y las sedes de acción comunal, en concordancia con el servicio que presten a la comunidad, solo cuando su propietario o poseedor ejerza una de estas actividades, sea una entidad sin ánimo de lucro autorizada y reconocida por las autoridades competentes.
3. Las viviendas clasificadas en los estratos uno (1), dos (2) y tres (3) tendrán un tratamiento especial del 100%. En ningún caso serán objeto del cobro de la Contribución de Valorización.
4. Los inmuebles declarados de interés patrimonial en los niveles municipal, Departamental y Nacional.
5. Los predios o inmuebles que deban ser evacuados de manera permanente por sus propietarios o poseedores como consecuencia de un desastre, por decisión de autoridad competente, previa evaluación del SIMPAD o la que haga sus veces.

Conclusión: La contribución de valorización puede ser utilizada para la financiación de cualquier obra de interés general y sería posible incluir los montos correspondientes a indemnizaciones o compensaciones vinculadas a la política de moradores, dentro de los límites de las normas nacionales y municipales, es decir, dentro de los límites de la valorización de los inmuebles en la zona de influencia y respetando el principio de capacidad de pago.

Las actuaciones urbanísticas, operaciones urbanas o macroproyectos, como tales, no pueden ser financiadas mediante contribución de valorización, pero sí las obras de interés general que hagan parte de dichas actuaciones.

En el caso de proyectos de renovación urbana, la contribución de valorización aplicaría en este caso particular a terrenos –con o sin edificaciones- que van a ser objeto de una operación urbana bajo el tratamiento de renovación y que se van a beneficiar de incrementos en los precios del suelo por la ejecución de obras y por mayores aprovechamientos del suelo. Por tanto, es un mecanismo de recuperación de plusvalías, que debe ser analizado en conjunto con otros instrumentos como las cargas u obligaciones urbanísticas o los certificados de derechos de construcción. Las normas nacionales y municipales señalan que la administración municipal debe decidir si aplica la contribución de valorización o la participación en plusvalías para financiar obras públicas, pero no excluye que la contribución de valorización se pueda aplicar de manera combinada con las obligaciones urbanísticas.

La disposición de no cobrar este tributo a los dueños de inmuebles clasificados como de estrato 1, 2 o 3 impone limitaciones a este mecanismo de financiación.

1.5.1.2 Participación en plusvalías

La participación en plusvalía ha sido clasificada por los expertos colombianos en Derecho Tributario como una contribución especial, también basada en el principio de beneficio.

Según el artículo 73 de la ley 388 de 1997: “... las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones. Esta participación se destinará a la defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital”.

Según el artículo 74 de la misma ley, disposición que ha sido reproducida en las normas municipales sobre el tema, “Constituyen hechos generadores de la participación en la plusvalía de que trata el artículo anterior, las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas según lo establecido en el artículo 8 de esta Ley, y que autorizan específicamente ya sea a destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, de acuerdo con lo que se estatuya formalmente en el respectivo Plan de Ordenamiento o en los instrumentos que lo desarrollen. Son hechos generadores los siguientes:

1. La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.
2. El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.
3. La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez.
4. También aplica para la ejecución de obras públicas.

En el mismo plan de ordenamiento territorial o en los instrumentos que lo desarrollen, se especificarán y delimitarán las zonas o subzonas beneficiarias de una o varias de las acciones urbanísticas contempladas en este artículo, las cuales serán tenidas en cuenta, sea en conjunto o cada una por separado, para determinar el efecto de la plusvalía o los derechos adicionales de construcción y desarrollo, cuando fuere del caso”.

Aunque se tiende a creer que las normas de carácter general del POT, como el cambio en la clasificación del suelo, equivaldrían al hecho generador de este tributo, en realidad hay un elemento determinante, cual es la autorización específica, que no se produce en las normas de carácter general. Estas normas son apenas uno de los componentes del hecho generador, pero realmente este se concreta en la autorización específica que corresponde a la licencia o, eventualmente, en las normas de un plan parcial, dependiendo de la redacción del mismo.

El hecho generador debe ser analizado en combinación con los momentos de exigibilidad del tributo que, de acuerdo con el artículo 83 de la ley 388, modificado por el artículo 181 del decreto nacional 019 de 2012, que son los siguientes:

1. Solicitud de licencia de urbanización o construcción, según sea el caso, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por cualquiera de los hechos generadores de que trata el artículo 74 de la Ley 388 de 1997.
2. Cambio efectivo de uso del inmueble, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por la modificación del régimen o zonificación del suelo.
3. Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble, aplicable al cobro de la participación en la plusvalía de que tratan los numerales 1 y 3 del referido artículo 74.
4. Adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en los términos que se establece en el artículo 88 y siguientes de la presente Ley.

La modificación que introdujo el decreto 019 de 2012 consistió en señalar que la participación en plusvalía solo será exigible al propietario o poseedor del inmueble, cuando se haya liquidado e inscrito en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria un efecto de plusvalía (sic).

Esto quiere decir que es preciso que dentro de los 5 días hábiles siguientes a la adopción del plan de ordenamiento territorial o de los instrumentos que lo desarrollen, donde se establece de manera general la posibilidad de mayor aprovechamiento del suelo, el alcalde o el funcionario

encargado de esta responsabilidad, deberá solicitar los avalúos que establezcan el incremento en los precios del suelo o efecto plusvalía y la entidad competente dispone de un plazo de 60 días hábiles para realizar dichos avalúos y la entidad solicitante podrá objetar los avalúos e incluso los propietarios de suelo podrán interponer recursos.

Una vez en firme el avalúo se produce el acto administrativo de liquidación de la participación que consiste en multiplicar el efecto plusvalía por M2 por el área total de cada terreno y por la tarifa establecida por cada municipio, dentro de los límites señalados en la ley 388. En el municipio de Medellín la tarifa es de 30%, la mínima legal que resulta baja si se tienen en cuenta las consideraciones que se presentan más adelante.

Este cambio ha llevado a que las administraciones municipales no puedan, en ciertos casos, cobrar a tiempo la participación en los incrementos de precios al propietario original beneficiado, porque el inmueble se vende o, peor aún, se licencia antes de que se cumplan todos los trámites de liquidación, incluida la inscripción en el registro inmobiliario. Con esta norma, el gobierno nacional puso en riesgo el recaudo de recursos que le pertenecen a los municipios, porque luego de expedida una licencia se construyen unidades privadas nuevas, que pasan a ser vendidas, o generó conflictos respecto al verdadero sujeto pasivo del tributo.

Aunque la ley de manera general contempla como momento de exigibilidad la transferencia del dominio del inmueble, es de tener en cuenta que el hecho generador sólo se concreta con el cambio de norma + la autorización específica para destinar el terreno a usos más rentables o para acceder a una mayor edificabilidad. Sin que se haya generado la obligación tributaria es imposible cobrar el tributo en el momento de la venta. Este momento de exigibilidad opera bien en relación con la participación en plusvalías derivadas de la ejecución de obras, más no en el de cambio de normas.

Además de esta, el tributo participación en plusvalías presenta otras dificultades:

- Aunque no hay una norma explícita, hizo carrera la interpretación de que se tendrá en cuenta la norma anterior para el cálculo de los incrementos en los precios. Cuando las ciudades tenían altas edificabilidades en las normas previas al POT o las incluyeron en la primera generación de POT, el margen con el cambio de norma puede resultar estrecho y no justifica los trámites y las exigencias de administración del tributo, sobre todo en relación con otros instrumentos.
- En algunos casos, entre el momento en que se liquida la participación en plusvalía y aquel en que se paga el tributo pueden pasar algunos años, sobre todo en las áreas no sujetas a plan parcial. La ley 388 establece que el monto de la participación se actualizará teniendo en cuenta el índice de precios al consumidor (IPC), índice que suele ser menor al del crecimiento de los precios inmobiliarios, sobre todo del suelo. Por tanto, con el paso del tiempo se los recaudos para el municipio pierden valor.

Tal como están redactados los acuerdos de carácter general sobre la participación en plusvalía en el municipio de Medellín, el Concejo dejó abierta la aplicación del tributo a la decisión de la administración.

El acuerdo No, 64 de 2012 «Por medio del cual se expide la normativa sustantiva aplicable a los ingresos tributarios en el Municipio de Medellín» transcribe de manera parcial los artículos 73 y 74 de la ley 388, y establece que “...*En los sitios donde acorde con los planes parciales se dé alguno de los hechos generadores de que tratan los literales b y c⁸, la Administración Municipal en el mismo plan parcial, podrá decidir si se cobra la participación en plusvalía*”.

Cuando se ejecuten obras públicas previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen, y no se haya utilizado para su financiación la contribución de valorización, el Señor Alcalde, podrá determinar el mayor valor adquirido por tales obras, el monto de la participación en plusvalía y liquidarla, siguiendo las reglas señaladas en la Ley 388 de 1997 y sus Decretos Reglamentarios y todas las normas que adionen o modifiquen las anteriores disposiciones.

El artículo 523 del acuerdo 48 de 2014, por el cual se adoptó la revisión del POT, señala que

“... en concordancia con el Acuerdo 64 de 2.012 y el Decreto Municipal 752 de 2013, que reglamentó la participación de la plusvalía para el municipio de Medellín, la Administración Municipal participará de la plusvalía causada por los siguientes hechos generadores:

1. La construcción de obra pública. Principalmente asociada a los proyectos de infraestructura para la habilitación de corredores de transporte masivo y espacios públicos de orden metropolitano y general.
2. El nuevo suelo de expansión efectivo.
3. Modificación del régimen de usos del suelo.

En este artículo se estableció la ya mencionada tarifa del 30% sobre el incremento en los precios del suelo, liquidado como lo determinan las normas nacionales.

El parágrafo 2 del artículo 523 señala que la destinación (direccionamiento) de los recursos provenientes de la participación en plusvalía se hará de acuerdo con los lineamientos del

⁸ Modificación del régimen de usos del suelo y autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación

Direccionamiento Estratégico de este Plan, según las destinaciones establecidas por el artículo 85 de la Ley 388 de 1997 y priorizando la inversión de estos recursos en el pago de:

- las compensaciones derivadas de la conservación patrimonial, ambiental y paisajística;
- el mejoramiento integral de barrios;
- la ejecución de proyectos asociados a las cargas generales de los procesos de renovación urbana;
- la intervención en suelos suburbanos,
- la consolidación de la Estructura Ecológica Principal;
- la consolidación de los subsistemas de Espacio Público de esparcimiento y encuentro y equipamientos colectivos.

El artículo 524, sobre la Participación en plusvalía por cambio de uso, dispone que:

“En aquellos lotes de oportunidad para la generación de espacio público, que no se encuentren ubicados en tratamiento API, y que en virtud del presente Acuerdo, cambian el uso social obligado asignado anteriormente por el Acuerdo 46 de 2006 y el régimen urbanístico, permitiendo un aprovechamiento mayor del suelo; la Administración Municipal participará en la plusvalía generada por este hecho generador, mediante la cesión in situ de una porción de suelo equivalente al pago del efecto plusvalía más las obligaciones urbanísticas propias del tratamiento urbanístico en una proporción no menor del 50% del área bruta del lote, con el fin de constituir parques públicos. Estos son: Cuarta Brigada, Escuela de Carabineros Carlos Holguín. Colegio Palermo, Lote Emaús y Ciudad Don Bosco.

Se resalta de esta norma, reproducida en el artículo 279, que se admite la posibilidad de sumar las obligaciones urbanísticas con la participación en plusvalías.

Lo que no es claro, es la destinación de los recursos enunciada así: “la ejecución de proyectos asociados a las cargas generales de los procesos de renovación urbana”. La participación en plusvalía es un mecanismo de recuperación de las plusvalías para la comunidad, por la vía tributaria. Las cargas urbanísticas cumplen la misma finalidad, sin ser un tributo.

Hay quienes interpretan, a mi modo de ver erróneamente, que las cargas son una forma de pagar la participación en plusvalías, que no podría exceder el máximo autorizado por la ley o por el respectivo Concejo Municipal. En realidad, las cargas urbanísticas dirigidas, por regla general, a producir los soportes colectivos que posibilita la construcción de un suelo originalmente rural o que se requiere para revitalizar o densificar una zona de la ciudad, se calculan en primer término

y si todavía se verifica un incremento en los precios del suelo, respecto a la situación anterior, se aplica el % correspondiente al tributo participación en plusvalía.

En todo caso, el POT establece que se pagará la participación en plusvalía antes de adquirir certificados de construcción para acceder a una edificabilidad adicional.

Conclusión: En la ciudad de Medellín no se ha iniciado la implementación del tributo participación en plusvalías, tributo que en razón de su diseño legal presenta dificultades como las que se acaban de explicar. Aunque las plusvalías generadas por colectividad, a través de la acción urbanística del Estado son elevadas como un todo, en términos de recaudo es necesario tener en cuenta que solo aplica para los terrenos donde efectivamente se solicitan licencias para adelantar proyectos o en las ventas, bajo ciertas condiciones.

Además la destinación prevista en el artículo 523 del POT y en el artículo 85 de la ley 388 no permite dirigir los recursos provenientes de la participación en plusvalías para financiar los componentes de la política de protección a moradores y actividades económicas a los que se hizo referencia en la introducción. Como ya se indicó, la única destinación posible sería “la ejecución de proyectos asociados a las cargas generales de los procesos de renovación urbana”.

Con respecto a la disyuntiva entre participación en plusvalías y contribución de valorización para la financiación de obras públicas, considero mejor la segunda, porque permite establecer los costos de las obras y distribuirlos de manera equitativa entre los propietarios del área de influencia y recaudarlos dentro de un periodo cierto establecido por la administración. En cambio, la participación en plusvalías sólo se puede recaudar cuando el propietario vende el inmueble o cuando solicita una licencia, lo que genera incertidumbre en términos de programación financiera.

1.5.1.3 Obligaciones urbanísticas

Los artículos 303 y 304 del Acuerdo 48 de 2014 contemplan tres clases de obligaciones urbanísticas:

- Las cesiones locales, destinadas a vías, espacio público de esparcimiento y encuentro y equipamientos
- La construcción de equipamiento básico social y comunitario
- La destinación obligatoria de suelo a la construcción de vivienda de interés prioritario y vivienda de interés social en los polígonos con tratamiento de renovación urbana o desarrollo

El artículo 303 también hace referencia a las áreas privadas de uso común que, como su nombre lo indica, no son objeto de cesión pública al municipio.

Las cesiones se podrán cumplir en suelo y en dinero, de acuerdo con las siguientes reglas:

En suelo: En el sitio donde se desarrolla el proyecto, siempre y cuando el área a ceder haga parte, coincida y contribuya a concretarlos Subsistemas de Espacio Público de Esparcimiento y Encuentro, y de Equipamientos Colectivos, definidos en el Mapa 12 Subsistema de Espacio Público de Esparcimiento y Encuentro Proyectado, para lo cual se requerirá un concepto favorable del Departamento Administrativo de Planeación.

Las cesiones se podrán localizar en los suelos potenciales o de oportunidad donde se identifiquen proyectos de ejecución prioritaria destinados a la generación de Espacio Público de Esparcimiento y Encuentro, y equipamientos y/o a la construcción o ampliación de equipamientos básicos que complementen los sistemas que para el efecto se identifican en el presente plan.

En dinero: Cuando en el terreno que se va a desarrollar no existan áreas incluidas en el Mapa 12, la Administración Municipal reglamentará el direccionamiento de los recursos obtenidos por este concepto, en desarrollo de la normativa nacional vigente en la materia y las disposiciones del presente Plan, especialmente las contenidas en la Cuarta Parte.

En este caso, el monto a pagar resulta de sumar un 15% a los valores establecidos por zonas geoeconómicas homogéneas, con el fin de cubrir los gastos de adquisición y dotación del suelo en las áreas a donde se transfiera el cumplimiento de la obligación, en los proyectos de ejecución prioritaria dentro de la misma área de intervención o a los lotes de oportunidad localizados en el Borde Urbano-Rural, identificados en ambos casos, por el presente Plan.

Conclusiones: Las cesiones urbanísticas son esenciales para lograr condiciones de calidad de vida y de acceso a espacios de recreación y equipamientos sociales de proximidad. Es ideal que se localicen en sitio, y solo de manera excepcional sean trasladadas o compensadas en dinero. Por tanto, no pueden ser consideradas una fuente de financiación de los mecanismos de protección a moradores y actividades económicas.

La obligación de destinar suelo a la construcción de vivienda de interés social o vivienda de interés prioritario es muy importante para la política de protección de moradores, pero no constituye una fuente de financiación. Es un instrumento de gestión del suelo que tiene efectos financieros, en tanto controla el precio del suelo con el fin de posibilitar la construcción de vivienda de precio también controlado, a través de topes legales. Es pertinente que la reglamentación de la política de protección de moradores determine la obligación de cumplir in situ en los proyectos de renovación urbana, es decir, no trasladarla a otras zonas, para poder facilitar la vivienda de remplazo o la protección de moradores, según sea el caso. Puede plantearse como obligación o a través de estímulos.

Las cargas sociales asociadas al escenario de renovación, correspondientes al 1% sobre el valor de las ventas del proyecto, se pueden considerar una obligación urbanística especial y calcular al tiempo con las demás.

Es un mecanismo de movilización de plusvalías generadas por el proyecto, cuya destinación se debe especificar en la reglamentación. Más adelante se hará referencia a este instrumento que es el que más directamente aporta recursos al cumplimiento de la política de protección de moradores.

1.5.1.4 Certificados de derechos de construcción

Según el artículo del Acuerdo 19 del Acuerdo 145 de 2019 podrán ser destinados a la financiación de la política de protección a moradores, los recursos provenientes de la venta de derechos de construcción y desarrollo tipo 2, en el marco del segundo nivel de priorización del artículo 509 del Acuerdo 48 de 2014.

Los derechos de construcción Tipo 2 son aquellos “Derechos adicionales provenientes directamente de la norma urbanística municipal que son vendidos directamente por la Administración Municipal o la entidad que designe para ello”. Los derechos de construcción tipo 1 corresponden a la transferencia de derechos de construcción como mecanismo para reconocer la compensación a los inmuebles a los que el POT asigna el tratamiento de conservación, como se explica a continuación.

Los recursos provenientes de la venta de los derechos de construcción tipo 2 se destinan en primer lugar a la adquisición directa de los lotes de oportunidad destinados a la generación de espacio público en el borde rural de los que trata el Mapa 29 Zonas generadoras de derechos adicionales de construcción y desarrollo y el segundo nivel de priorización, que sería el aplicable a la política de moradores, a la consolidación y ejecución de los sistemas de espacio público y proyectos asociados a las cargas generales de los procesos de renovación urbana y la conformación del Cinturón Verde en las Áreas de Intervención Estratégica y en las Áreas de Ladera.

Tal como se indica para la participación en plusvalía, los recursos se dirigen a la “ejecución de sistemas de espacio público y proyectos asociados a las cargas generales”.

En general, los certificados de derechos de construcción son documentos que representan metros cuadrados que se pueden construir en una determinada zona de la ciudad y que operan como un instrumento para la movilización de plusvalías a favor de la colectividad o para asegurar el tratamiento equitativo entre terrenos sometidos a tratamientos diferentes en las normas urbanísticas.

La posibilidad genérica de que las administraciones municipales conviertan o viertan la facultad de edificar establecida en las normas urbanísticas, en documentos que representen metros cuadrados de construcción está establecida en el artículo 50 de la ley 388 de 1997, de la siguiente manera:

Índices de Edificabilidad. Los planes de ordenamiento o los planes parciales que los desarrollen podrán determinar los índices de edificabilidad relacionados con los inmuebles que formen parte de unidades de actuación o localizados en determinadas áreas o zonas del suelo urbano, para su convertibilidad en derechos de construcción y desarrollo.

De una parte estos derechos o certificados de derechos pueden ser usados como mecanismo alternativo para hacer efectiva la participación en plusvalía, de acuerdo con los artículos 88 y 89 de la ley 388, que establecen que el alcalde podrá emitir y colocar en el mercado títulos valores equivalentes a los derechos adicionales de construcción y desarrollo permitidos para determinadas zonas o subzonas con características geoeconómicas homogéneas, que hayan sido beneficiarias de las acciones urbanísticas previstas en el artículo 74 de esta ley. La unidad de medida de “los derechos adicionales” es un metro cuadrado de construcción, destinado a un determinado uso. Esto quiere decir que se calculan los Mt2 que permite la nueva norma, respecto a la anteriormente vigente y se emiten títulos valores que representan esos metros cuadrados adicionales y la administración municipal puede eventualmente colocarlos en el mercado para obtener los recursos respectivos y el propietario de suelo en el momento de solicitar la licencia o de la venta (de acuerdo con lo explicado previamente) debe adquirir los respectivos metros cuadrados. Esta alternativa puede resolver el problema de la actualización por IPC, porque los certificados representativos de Mt2 pueden mantener en el tiempo el valor de mercado de acuerdo con la dinámica inmobiliaria de la ciudad.

El artículo 89 señala que establecerá una tabla de equivalencias entre cada metro cuadrado representativo del título y la cantidad a la cual equivale en las distintas zonas o subzonas. Aunque no lo dice expresamente, esta equivalencia también se debe establecer entre usos. Siguiendo con el artículo 89, dicha tabla de equivalencias deberá estar claramente incorporada en el contenido del título junto con las demás condiciones y obligaciones que le son propias. A la unidad de equivalencia se le denominará Derecho Adicional Básico.

De manera complementaria al artículo 50, el 49 de la ley 388 establece que las administraciones municipales y distritales podrán constituir fondos, los cuales podrán ser administrados mediante encargos fiduciarios con dos finalidades: i) asegurar el reparto equitativo de las cargas y beneficios generados en el ordenamiento urbano y ii) garantizar el pago de compensaciones en razón de cargas urbanísticas de conservación.

El artículo 38 establece la norma básica sobre *Reparto equitativo de cargas y beneficios* así: En desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen deberán establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados.

Las unidades de actuación, la compensación y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, entre otros, son mecanismos que garantizan este propósito.

Son dos instrumentos diferentes: el uno tiene que ver con el reconocimiento de compensaciones a favor de propietarios de suelo a los que las normas de ordenamiento imponen una carga particular, como es la de conservar. Otra es la transferencia de edificabilidades entre predios con ciertas restricciones y predios cuyos propietarios quieran acceder a una edificabilidad adicional.

La transferencia de derechos de construcción entre predios es una alternativa para compensar la obligación de conservar (ver artículo 48 de la ley 388), pero no es la única, pero dicha transferencia se usa para otras finalidades.

El artículo 68 de la ley 9ª de 1989 establece la transferencia (certificados) de derechos de construcción y desarrollo “...entre aquellos inmuebles sometidos a regímenes urbanísticos especiales restrictivos del uso, densidad o altura y aquellos otros cuyos propietarios deseen bonificación en altura o densidad”.

El párrafo del artículo 50 de la ley 388 otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para que dictara reglas relativas a los mecanismos que hagan viable la compensación mediante la transferencia de construcción y desarrollo. Con base en esas facultades se expidió el decreto-ley 151 de 1998. La transferencia contemplada en el artículo 68 de la ley 9ª o, en general, aquella dirigida a asegurar el reparto equitativo de cargas y beneficios entre terrenos no ha sido reglamentada. En el marco de la ley, las reglas para su implementación son establecidas en cada POT.

Por último, según el artículo 61 de la ley 388, los certificados de derechos de construcción podrán ser usados como medio de pago de las indemnizaciones en caso de expropiación, siguiendo ciertas reglas establecidas en sentencia de la Corte Constitucional, respecto a las condiciones socio-económicas del expropiado y a la posibilidad cierta de hacer efectivo el importe del título.

Hay un factor clave para la buena operación de este instrumento, cual es la determinación de una edificabilidad básica que responda al principio de equidad entre propietarios de terrenos y, además, que genere el interés de los agentes del mercado por adquirir la edificabilidad transferible asignada a los propietarios de los terrenos con regímenes restrictivos o puesta en venta por la administración municipal, como lo contempla el POT de Medellín. Dicho de otra

manera, si las edificabilidades básicas son muy altas el desempeño de este mecanismo, en términos de movilización de plusvalías o de fuente de financiación, será muy reducido. Puede ocurrir algo similar al reconocimiento de la norma anterior, otorgada de manera general, para efectos del cálculo de los incrementos en los precios del suelo que constituyen la base gravable de la participación en plusvalías.

Como se indicó en la introducción a este punto, el POT de Medellín contempla la venta de edificabilidad o la transferencia de derechos de construcción como mecanismo de compensación de los tratamientos de conservación patrimonial o ambiental. La introducción de un índice básico no está tan claramente expresada en el POT, que hace referencia a la “definición de unos aprovechamientos adicionales expresados en derechos de construcción”.

El artículo 271 contempla bajo el título “Definiciones específicas”, el aprovechamiento urbanístico básico y el adicional. El aprovechamiento básico se define como el “beneficio urbanístico base expresado en densidad, índices de ocupación, índices de construcción o altura, a que tienen derecho los propietarios de un lote o de un área a desarrollar mediante plan Parcial”. El aprovechamiento urbanístico básico es el resultante de aplicar la tabla aprovechamientos y cesiones públicas y se refleja en el plano 24 denominado “Densidad habitacional máxima”.

El aprovechamiento urbanístico adicional es el beneficio urbanístico expresado en densidad, índices de ocupación, índices de construcción, y/o altura, por encima del aprovechamiento urbanístico básico al que pueden aspirar los propietarios de un lote o área de plan parcial, en razón a la aplicación de instrumentos de gestión mencionados en el subsistema de financiación. El aprovechamiento urbanístico adicional aplica para los polígonos de Renovación Urbana, Consolidación 1, Consolidación 2 y Consolidación 4, definidos en la tabla de aprovechamientos adicionales y pago del derecho adicional en polígonos donde aplica la venta de derechos adicionales de construcción y desarrollo, delimitados gráficamente en el plano No 29 de Zonas Receptoras de derechos adicionales de construcción.

La tabla del artículo 280, aunque está presentada en densidades y parcialmente en índice de construcción muestra que los aprovechamientos básicos son altos, lo que puede traer como consecuencia que la demanda por derechos adicionales no sea muy alta, salvo que los valores a pagar no tengan mucha incidencia sobre precios de suelo o, mejor, sobre ventas, lo cual implicaría que los beneficios obtenidos por el municipio tampoco serían muy altos.

El artículo 273 establece, según el título, las “frangas de densidades habitacionales máximas sin venta de derechos” o “la densidad habitacional base para todos los polígonos al interior de cada una de las franjas, definida en número de viviendas por hectárea neta”, según el contenido del artículo.

Los topes máximos por polígono para las franjas de densidad, son los siguientes:

1. Densidad Baja: Hasta 100 viviendas por hectárea.
2. Densidad Media: Baja: De 101 a 220 viviendas por hectárea.
3. Densidad Media – Alta: De 221 a 300 viviendas por hectárea.
4. Densidad Alta: De 301 a 400 viviendas por hectárea.

El párrafo dispone que

“En polígonos de renovación localizados en la franja de densidad alta, esta densidad podrá ser como máximo 420 viviendas por hectárea neta, a la cual únicamente se podrá llegar mediante la compra de derechos adicionales de construcción, de acuerdo con el Artículo 294. Tabla aprovechamientos adicionales y pago del derecho adicional en polígonos donde aplica la venta de derechos de construcción y desarrollo”.

Los polígonos con tratamiento de renovación urbana se asumen como Zonas Receptoras de Derechos de Construcción, es decir como zonas que deben adquirir los derechos de construcción y los recursos obtenidos de la venta de los derechos tienen destinación específica. Lo mismo ocurre con las zonas de Consolidación Nivel 1 y algunos polígonos con tratamientos de consolidación Niveles 2 y 4.

El Artículo 294 contiene la Tabla que define aprovechamientos máximos, aunque sería más correcto hablar de adicionales, que se pueden adquirir mediante pago, que están expresados en índice de construcción y densidad. También se expresa el monto a pagar, calculado con base en M2 de suelo.

Según el artículo 276, sobre aprovechamientos en polígonos con tratamiento de renovación urbana, “el licenciamiento y desarrollo de lotes localizados en este tratamiento está sujeto a la formulación de macroproyecto y/o plan parcial; estos instrumentos establecerán la norma básica aplicable, sin superar la norma general establecida en el presente Acuerdo. Estos polígonos sólo podrán utilizar el máximo aprovechamiento definido en este plan, una vez haya sido adoptado el plan parcial y/o macroproyecto. En ningún caso, se superará el índice de construcción de cinco (5,0).

Además, esa utilización estará sujeta al cumplimiento de las cesiones urbanísticas, a la obligación de destinar suelo a VIP y a los mecanismos de gestión asociados (sic)⁹ establecidos, para lograr la

⁹ Debería ser “Mecanismos de gestión asociada”.

dotación de suelo para vías, áreas verdes y recreativas y equipamientos sociales, que define el presente plan o las normas que lo reglamenten o desarrollen.

La venta de derechos de construcción y desarrollo fue reglamentada mediante el decreto municipal 1812 de 2016. En el Artículo 2 de este decreto se establece que los derechos adicionales de construcción y desarrollo para, efecto de la presente reglamentación, no se consideran títulos valores y constituyen un derecho que concreta la posibilidad de desarrollar un predio con un aprovechamiento adicional, a cambio de una contraprestación monetaria que el particular deberá pagar por el derecho a utilizarlos en zonas receptoras de derechos de construcción y desarrollo. Sus adquirientes no podrán comercializarlos, ni transferirlos a otros inmuebles

Los aprovechamientos adicionales no generan la obligación de destinar suelo a Vivienda de interés social o vivienda de interés prioritario.

El valor a pagar por los derechos adicionales de construcción y desarrollo, de acuerdo con el artículo 12 del decreto 1812 y el artículo 294 del POT se obtiene así:

Número de viviendas adicionales a construir X Número de habitantes promedio por vivienda, de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida Vigente X Mt2 a pagar según el artículo 294.

El número de metros resultante se multiplica por el valor por m² asignado al proyecto, por zonas geoeconómicas.

Se pueden incluir usos residenciales y no residenciales.

Según el Artículo 14 del decreto reglamentario la destinación de los recursos que se recauden por concepto de la venta de derechos de construcción y desarrollo seguirán los criterios de priorización establecidos en el artículo 509 del Acuerdo Municipal 48 de 2014, teniendo en cuenta el porcentaje aplicable a cada uno de los tipos, que se indicó al principio de este punto.

En principio la destinación de estos recursos sería para la consolidación y ejecución de los sistemas de espacio público y proyectos asociados a las cargas generales de los procesos de renovación urbana

El POT establece en los Artículos 510 y 513 que las cargas generales o estructurantes serán aquellas establecidas en el artículo 28 del decreto nacional 2181 de 2006, que son adicionales a las cargas locales, corresponden a las cargas correspondientes al costo de la infraestructura vial principal y redes matrices de servicios públicos.

Conclusión: Este instrumento, en la modalidad de venta de derechos de construcción adicionales, tiene como finalidad obtener recursos para espacio público o para financiar infraestructuras de movilidad o de servicios públicos.

Es un mecanismo alternativo de recuperación de plusvalías, que puede funcionar si existe interés de los agentes del mercado por acceder a los aprovechamientos adicionales. En principio no serviría para financiar el reconocimiento de derechos de moradores y de personas que desarrollan actividades económicas en las áreas de renovación urbana, en los términos de la política pública contemplada en el POT y en el Acuerdo 145 de 2019.

Al igual que se ha señalado para el caso de la contribución de valorización y otros instrumentos, si se utiliza para financiar infraestructuras o generación de nuevo espacio público se podrían incluir como parte de los costos las indemnizaciones y otros mecanismos de protección a moradores.

Dado que el uso de este instrumento está sujeto a ciertas condiciones y teniendo en cuenta que el Acuerdo 145 de 2019 es posterior al POT, la reglamentación podría incluir la posibilidad de que los recaudos provenientes de la venta de edificabilidad se puedan destinar a la protección de moradores y actividades económicas, adicional al 1% para cargas sociales en los proyectos de renovación, previsto en el artículo 19 del acuerdo 146 de 2019, bajo ciertas condiciones como:

- Que en el proyecto exista espacio público suficiente, incluso para atender las necesidades de los y las nuevas habitantes derivadas del aprovechamiento urbanístico adicional o que el proyecto esté localizado en cercanía a aquellas áreas que podrán recibir transferencias de obligaciones de otras zonas.
- Que el proyecto no exija nuevas infraestructuras por estar localizado en cercanía de sistemas de transporte masivo existentes o proyectados.
- Que se trate de proyectos asociados, con vinculación de los propietarios originales, que acepten los mecanismos de protección de moradores propietarios y no propietarios.

1.5.1.5 Recursos del mayor valor futuro del recaudo del impuesto predial unificado y emisión de títulos de contenido crediticio con cargo a esos mayores recaudos

Se trata de un instrumento que ha sido utilizado en Estados Unidos y Canadá, países donde el impuesto predial es fuerte, tanto en la determinación de los valores de los inmuebles como en las tarifas, y que tiene por finalidad promover proyectos de desarrollo económico con atracción de inversiones y generación de empleo. Básicamente consiste en la financiación de un proyecto de regeneración urbana, en el sentido que se acaba de indicar, con los recaudos futuros del impuesto predial, sobre la base de que el proyecto atraerá la localización de nuevos hogares y de nuevas actividades económicas en zonas de la ciudad cuyas edificaciones empiezan a sufrir obsolescencia o vaciamiento. De alguna manera, se relaciona con proyectos de gentrificación o llegada de usos más rentables que valorizan las propiedades inmobiliarias, efecto que la política de protección de moradores se propone controlar.

Agencias estatales, o los propios municipios proveen los recursos para financiar componentes claves de los proyectos que detonan su transformación y la atracción de nuevas actividades. También se acostumbra colocar bonos en el mercado para obtener los recursos pagaderos con el recaudo futuro del impuesto predial u otros impuestos, a partir de la creación de distritos TIF (por las siglas en inglés del nombre del instrumento: *Tax increment financing*).

El término incremento hace referencia al aumento del recaudo de impuestos en la zona, por la revitalización que se asume atraerá nuevas construcciones y actividades, es decir por un aumento en las bases gravables más no necesariamente en las tarifas del predial. En los países donde se utiliza se concibe de alguna manera como un subsidio para estimular el desarrollo de proyectos que produzcan reactivación urbana y reactivación económica y los recaudos futuros de los impuestos quedan vinculados por un periodo relativamente largo al pago de los créditos.

Hay dos factores que hacen atractivo este instrumento: que permite solucionar los problemas de caja que suelen enfrentar los grandes proyectos urbanos o las operaciones estratégicas y que, por regla general, no afectan el cupo de endeudamiento del municipio.

Sin embargo, han sido criticados porque solo permiten recuperar una mínima parte de las plusvalías, cuando las tarifas del impuesto predial son bajas, como ocurre en Colombia, donde la máxima tarifa legal es del 16x1000 y además, porque si se generaliza su utilización se van a ver afectados los recursos del presupuesto municipal y, por tanto, impactar negativamente el gasto público de la ciudad como un todo y las prioridades como el gasto social.

Podría ser utilizado para financiar los recaudos futuros de la contribución de valorización o de las obligaciones urbanísticas, alternativa que no generaría presiones sobre los impuestos generales que constituyen la fuente de financiación municipal.

Es un instrumento ajeno a la tradición de la ley 388 de 1997, basada en la movilización de plusvalías a favor de la colectividad y fue contemplado por primera vez en el plan nacional de desarrollo económico y social para la vigencia 2018-2022, adoptado mediante la ley No. 1955 de 2019 y que el gobierno nacional ha abordado con relativa cautela.

Según el artículo 278 de esta ley (titulado ***Instrumento para la financiación de la renovación urbana***),

“Los municipios de categorías especial, 1 y 2, que gestionen sus propios catastros directamente o a través de esquemas asociativos territoriales y que cumplan con criterios de eficiencia en el recaudo del impuesto predial definidos por el Gobierno nacional, podrán financiar infraestructura urbana vinculada a los proyectos estratégicos de renovación urbana contemplados en sus planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo territorial, a través de la titularización de la totalidad o parte de los

mayores valores de recaudo futuro del impuesto predial que se genere en las zonas de influencia de los respectivos proyectos estratégicos de renovación urbana durante el período necesario para cubrir el monto de la emisión.

Para estos efectos, el mayor valor del recaudo futuro del impuesto predial que se genere en las zonas de influencia de los respectivos proyectos estratégicos de renovación urbana se cederá como aporte de la entidad territorial a los patrimonios autónomos autorizados por el artículo 121 de la Ley 1450 de 2011, los cuales podrán realizar la respectiva titularización y ejecutar el proyecto de renovación urbana, sin sujeción a la limitación prevista en el artículo 76 de la Ley 617 de 2000. Tales recursos se considerarán como un menor valor del ingreso por concepto de impuesto predial, se descontarán de la capacidad de endeudamiento y por ende no se reflejarán en el presupuesto de gastos de la entidad territorial.

Para la autorización de la titularización del recaudo futuro del impuesto predial y del aporte al fideicomiso de las rentas a ceder para el desarrollo de los proyectos, por parte de los concejos municipales o distritales, las entidades territoriales deberán aplicar los procedimientos que defina el Gobierno nacional para el control de riesgos, definición de proyecto estratégico, validación de la necesidad del instrumento, y validación de la insuficiencia de los demás instrumentos de captura de valor autorizados para financiar parte de la infraestructura urbana vinculada a proyectos estratégicos de renovación urbana; así como los criterios de eficiencia en el recaudo del impuesto predial.

Parágrafo. Los procesos de titularización de que trata el presente artículo quedarán excluidos de la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a que hace referencia el inciso 2º del artículo 3º de la Ley 358 de 1997”.

Los apartes subrayados indican que i) se deben destinar los recaudos a financiar proyectos de infraestructura urbana –de nuevo se señala que tendrían que incluir las indemnizaciones y programas sociales de protección a moradores y actividades económicas afectadas por la ejecución de las obras-, ii) Solo se puede aplicar respecto al impuesto predial iii) Se asume como una cesión del gobierno municipal a los proyectos de renovación, aunque los recursos deben ser reembolsados a los tomadores de los bonos o documentos crediticios iv) Se pueden titularizar rentas para periodos superiores al del Alcalde que los aprueba y v) No requieren autorización del Ministerio de Hacienda para el endeudamiento.

El decreto nacional 1382 de 2020 reglamentó los parámetros, condiciones y requisitos básicos a los cuales deben sujetarse los municipios y distritos que cumplan los requisitos del artículo 278 de la Ley 1955 de 2019 para financiar la ejecución de infraestructura urbana vinculada a proyectos estratégicos de renovación urbana a través de la titularización de la

totalidad o parte del mayor valor del recaudo futuro del impuesto predial unificado, que se genere en las zonas de influencia de los respectivos proyectos, así:

1. Son proyectos estratégicos de renovación urbana, aquellos contemplados en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen o complementen, y en el Plan de Desarrollo del respectivo municipio o distrito.

Estos proyectos deberán ser declarados como estratégicos, mediante acto administrativo, por el Consejo de Gobierno.

2. **Se tendrá como línea de base del impuesto predial unificado el recaudado** en la zona de influencia del proyecto estratégico de renovación urbana, en la vigencia fiscal anterior a aquella en la que se realice la emisión de títulos y que se actualizará anualmente tomando como referencia la meta de inflación esperada establecida por el Banco de la República, o el índice de Valoración Predial (IVP) establecido por el DANE o el índice de Valoración Inmobiliaria Urbana y Rural (IVIUR) que de acuerdo con el marco legal vigente corresponda aplicar anualmente a los gestores catastrales o demás entidades competentes para la actualización de los avalúos de conservación.

Se excluyen todo tipo de sobretasas como la ambiental, la metropolitana, la de seguridad o la de alumbrado público.

3. El mayor valor del recaudo futuro es el flujo de recursos adicionales a la línea base, derivados de la estructuración del proyecto de renovación urbana y el tiempo requerido para el pago dependerá de la estructuración financiera de la emisión.
4. El mayor valor del recaudo futuro del impuesto predial objeto de titularización, no hará parte del presupuesto de ingresos ni de gastos de la entidad territorial, sin perjuicio de lo señalado en el parágrafo primero del artículo 2.2.5.6.5.1 del presente decreto.
5. El municipio mantiene la facultad de administrar el impuesto predial en la zona de influencia del proyecto, así lo ceda para pagar el crédito o la titularización.
6. La infraestructura urbana que se financie con este instrumento constituye un incentivo para detonar la renovación de un determinado sector. Podrá ser ejecutada por las entidades públicas competentes, por los desarrolladores del proyecto estratégico de renovación urbana o mediante esquemas mixtos de asociación entre el sector público y el sector privado.
7. Se entiende por infraestructura urbana los bienes públicos de impacto regional, metropolitano, urbano y zonal vinculados al proyecto estratégico de renovación, cuya ejecución incluye el diseño, estructuración, construcción, gestión social y adquisición de

predios para los espacios públicos, equipamientos públicos, infraestructura vial, infraestructura de transporte, infraestructura de servicios públicos; restauración, preservación y defensa del patrimonio cultural y el medio ambiente, y demás soportes urbanos propios al proyecto estratégico de renovación urbana. Se considera infraestructura urbana los costos de gestión asociados a la gestión predial que se incluyen en los programas, planes, proyectos, estrategias, actividades y acciones orientados a mitigar y minimizar los impactos sociales, económicos y culturales sobre la población afectada o residente en las áreas que serán objeto de la ejecución de la infraestructura de los proyectos estratégicos, de acuerdo con las políticas que establezca la entidad responsable de la ejecución de la infraestructura urbana.

8. La titularización se puede realizar a través de títulos valores emitidos de acuerdo con la regulación financiera, en especial el Decreto [2555](#) de 2010, aplicable a los procesos de titularización de flujos futuros, por un patrimonio autónomo o una universalidad jurídica, cuyo subyacente es el mayor valor total o parcial del recaudo futuro del impuesto predial unificado de la zona de influencia de un proyecto estratégico de renovación urbana, en la proporción y tiempo que se determine para la emisión.
9. La zona de influencia es un área geográfica específica delimitada por el municipio o distrito originador de la titularización, que comprende el proyecto de renovación urbana calificado como estratégico bajo lo señalado en este decreto, dentro del cual se recaudará el mayor valor del recaudo futuro del impuesto predial unificado subyacente a la emisión.

La sección 2 del decreto nacional 1382 de 2020 señala el procedimiento para la calificación de estratégicos de los proyectos de renovación urbana que implica i) Estudio de prefactibilidad urbanística y de financiación del proyecto de renovación urbana, ii) Cumplimiento de consultas previas y otros requisitos de índole social, como la identificación y caracterización de la población afectada iii) Estudios del mercado inmobiliario, iv) Costos, v) Riesgos y amenazas urbanísticas y mecanismos de gestión para su mitigación, etc.

La infraestructura urbana a financiar con la titularización total o parcial del recaudo futuro del impuesto predial debe estar registrada y viabilizada como proyecto de inversión dentro del Banco de Programas y Proyectos de la entidad territorial y debe estar identificado el vínculo entre la infraestructura urbana, el proyecto de renovación urbana y el incremento de pagos por impuesto predial en la zona de influencia.

Se debe elaborar un modelo que acredite el cierre financiero de las obras a construir y las distintas fuentes de financiación involucradas, el papel que juega la titularización en el cierre financiero y determinar si el proyecto compromete recursos de la entidad territorial directamente o como colateral a través del otorgamiento de avales o garantías, distintos de los mayores valores de

recaudo futuro del impuesto predial que se genere en las zonas de influencia subyacente de la emisión. En este caso se deberá acreditar cómo se afecta la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial, así como el cumplimiento de los indicadores de sostenibilidad fiscal previstos en las Leyes [358](#) de 1997, [617](#) de 2000 y [819](#) de 2003.

El estudio de pre-factibilidad deberá ser aprobado mediante acto administrativo por las autoridades de planeación y de hacienda, o las entidades que hagan sus veces, de los municipios o distritos originadores de la titularización.

La sección 3 del mismo decreto que aquí se reseña, exige la validación de la necesidad de aplicación del instrumento de financiación basado en el recaudo futuro del impuesto predial propiciado por un proyecto de renovación urbana y la determinación de la insuficiencia de los demás instrumentos de financiación urbana de captura de valor o, en los términos de la ley 388 de 1997 de recuperación de plusvalías para la colectividad.

La validación requiere, además del estudio de prefactibilidad y la identificación y costeo de la infraestructura a construir, una verificación por parte de las Secretarías de Hacienda y de Planeación, o la entidad que haga sus veces, de la imposibilidad de que el cierre financiero de la obra se obtenga con fuentes ya disponibles en el municipio y así lo deberán certificar al Concejo Municipal.

Para expedir esa certificación deberán verificar:

- Disponibilidad de recursos del presupuesto general
- Insuficiencia en cuantía y oportunidad de los recursos generados por compensaciones (o pagos) por mayores aprovechamientos urbanísticos contemplados en el POT o los instrumentos que lo desarrollen, a partir de la determinación de los flujos respectivos

La sección 4 establece los criterios y fórmulas para medir la eficiencia en el recaudo del impuesto predial. Una vez cumplidos todos los requisitos que se acaban de señalar, la administración municipal solicitará al Concejo Municipal autorización para ceder la titularidad de los recaudos futuros del predial, en la forma que se ha indicado previamente, a un patrimonio autónomo o universalidad jurídica, que emitirá los respectivos títulos de conformidad con la legislación aplicable.

Conclusiones: Se trata de un instrumento por estrenar, del cual fue promotor el municipio de Medellín, con bastante nivel de complejidad en sus requisitos y procedimientos, pero es una fuente de financiación de infraestructuras, incluidos los programas de protección de moradores. Aun así, un gobierno como el de Medellín tendría la capacidad institucional para ponerlo en marcha.

Podría adoptarse como una forma de estímulo para promotores privados que acepten las condiciones que plantea la política de protección de moradores, en términos de equidad, participación ciudadana e inclusión social.

Como ya lo indiqué podría haber límites a los recaudos futuros del impuesto predial si se controla la gentrificación de la zona de influencia o si dicha zona tiene previamente una densidad de viviendas y negocios que eleva el monto de los recursos requeridos para respetar o restablecer los modos de vida y de producción previamente existentes. Por tanto, operaría en zonas de renovación con condiciones de deterioro reales y no solamente producto de la estigmatización de ciertas actividades y modos de vida populares.

La reglamentación tendría que señalar de manera explícita que no se dejarán de aplicar los instrumentos de gestión y financiación basados en la movilización de plusvalías, previstos en el POT, y que estos recursos podrán servir para fondar los eventuales faltantes en el recaudo del impuesto predial o para alimentar un fondo municipal para financiar nuevos proyectos.

Requiere, además, la vinculación explícita entre un proyecto de construcción de infraestructura, como los de transporte masivo con los proyectos de renovación urbana y el punto clave, que haría la diferencia, sería la financiación de la protección de moradores y actividades económicas y la garantía de su derecho a permanecer en la zona del proyecto que, además, puede reducir resistencias e incertidumbres de los proyectos derivadas de movilización social o de decisiones judiciales o de la carga ética de promover proyectos que inducen a la exclusión y el empobrecimientos de ciertos actores o poblaciones.

Se recomienda explorar si se pueden excluir ciertas infraestructuras sociales, como las de reubicación de las actividades productivas o las que mejoren las condiciones del comercio ambulante.

1.5.1.6 Subsidios de vivienda

Sin duda la vinculación entre política habitacional y política de protección de moradores es esencial para el logro de los objetivos de esta última. Sin embargo, los subsidios no son del todo una fuente de financiación porque provienen del presupuesto municipal o del nacional.

Los subsidios nacionales son, de alguna manera, inciertos y están sometidos a las prioridades nacionales y a las condiciones macroeconómicas y de política fiscal que permitan el flujo de recursos del presupuesto nacional para el sector vivienda en las entidades territoriales.

A nivel municipal depende de las prioridades y la programación de recursos de cada plan de desarrollo económico y social, por tanto, la reglamentación debería establecer una directriz en el

sentido de la asignación periódica de recursos para subsidios, con el fin de atender las necesidades de reasentamiento o de protección a los moradores no propietarios de inmuebles.

A la par, vale señalar que la conceptualización sobre la población sujeto de reasentamiento, también articula la política y los requisitos para postulación al subsidio municipal de vivienda.

En el Decreto Municipal 1053 de 2020, por el cual se reglamenta el Acuerdo municipal 05 de 2020 sobre la administración del subsidio municipal de vivienda, se destaca la Sección III, desde el artículo 31^a hasta el 34. Es así que, en el interés de la PPPMAEP, establece:

“ARTÍCULO 34. CUANTÍA: El SMV en las modalidades de Vivienda Nueva y Usada asignado a los hogares sujeto de reasentamiento por habitar ZONAS DE ALTO RIESGO NO MITIGABLE o afectadas por desastre natural, antropogénico o por calamidad que presenten postulación ante el Administrador del subsidio, se ajustará hasta completar el 100% del valor de la vivienda objeto de solución habitacional, con la finalidad de permitir la reposición de la misma en cabeza de los propietarios y/o poseedores.”

Así mismo, para la población sujeto de reasentamiento por obras de interés general, establece la sección IV, en los articulados 35 al 40. En esta propuesta se destaca:

“ARTÍCULO 40. CUANTÍA DEL SMV PARA POBLACIÓN REASENTADA EN RAZÓN DE OBRAS DE INTERÉS GENERAL. El valor del Subsidio Municipal de Vivienda (SMV) se ajustará hasta completar el valor de la vivienda objeto de solución habitacional, con la finalidad de permitir la reposición de la misma en cabeza de los propietarios y/o poseedores, siempre y cuando estos hayan transferido a su cargo el inmueble impactado, a favor del Municipio de Medellín y/o Administrador del Subsidio en razón de sus competencias.

PARÁGRAFO 1°. El monto del subsidio ajustado al valor de la vivienda, no podrá exceder del valor de la vivienda de interés prioritario, de conformidad con las normas vigentes sobre la materia.”

En síntesis, en la reglamentación de la administración del subsidio municipal de vivienda se busca realizar el cierre financiero para la población sujeto de reasentamiento cuando el avalúo del bien inmueble que se va adquirir sea inferior al valor de la VIP.

En el Decreto 893 de 2017, Por el cual se reglamentan los procesos, instancias, y funciones de los operadores urbanos en el municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones, dentro de las funciones específicas del operador urbano en la Gestión Social, se encuentran tareas relacionadas con los proyectos de vivienda interés social. Para lo cual se requiere coordinar estas acciones con el Isvimed, así:

“ARTICULO 15. FUNCIONES ESPECÍFICAS DEL OPERADOR URBANO EN LA GESTIÓN SOCIAL.”

1. Administrar recursos, obtener y administrar bienes y rentas destinadas a construir, mejorar y financiar proyectos de vivienda de interés social, generación de espacio público y construcción de equipamientos.
3. *Con respecto a la generación de Vivienda VIS y de VIP en los planes parciales, el operador urbano deberá:*
 - a) *Canalizar, en coordinación con el Isvimed, la oferta y la demanda de estos productos inmobiliarios en el marco de la política de protección a moradores y disminución del déficit de vivienda, en los términos del Acuerdo 48 de 2014 y del presente instrumento.*
 - b) *Ejercer a nombre propio o del Municipio de Medellín, el derecho de preferencia sobre estos inmuebles en los términos de la Ley 388 de 1997 y del artículo 491 del Acuerdo 48 de 2014.*
 - c) *Direccionar y supervisar el cumplimiento de esta obligación mediante la compra de derechos fiduciarios, cuando a ello haya lugar”.*

1.5.1.7 Fondo de Renovación Urbana

No se encontró información sobre la existencia y operación de este Fondo en el municipio de Medellín, pero un fondo es un vehículo para la movilización de recursos provenientes de tributos, de las obligaciones urbanísticas o de la venta de derechos de construcción.

En la futura reglamentación de este fondo se requiere establecer de manera clara la financiación de las acciones de protección que demanda esta política pública, es decir, que no solo se destinen recursos para el proceso de adquisición predial, sino también para el plan de compensaciones económicas, como para los programas y proyectos que se articulen al manejo de los impactos y a los hechos de reconocimiento y protección de los moradores.

Este fondo de renovación urbana debe contar con músculo financiero que pueda responder a las características diferenciales de los distintos planes de renovación que se encuentran formulados o reglamentados.

1.5.1.8 Incentivos y exenciones tributarias para el estímulo a la permanencia de los moradores, las actividades económicas y productivas

Existen algunos incentivos tributarios nacionales para la construcción de vivienda de interés social, contemplados en artículo 235-2 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 91 de la ley 2010 de 2019, última reforma tributaria.

Según la versión vigente de dicho artículo sobre

Rentas exentas a partir del año gravable 2019. *Sin perjuicio de las rentas exentas de las personas naturales de los artículos 126-1, 126-4, 206 y 206-1 del Estatuto Tributario y de las reconocidas en los convenios internacionales ratificados por Colombia, las únicas excepciones legales de que trata el artículo 26 del Estatuto Tributario son las siguientes:*

4. Las siguientes rentas asociadas a la vivienda de interés social y a la vivienda de interés prioritario:

a) La utilidad en la enajenación de predios destinados al desarrollo de proyectos de vivienda de interés social y/o de vivienda de interés prioritario;

b) La utilidad en la primera enajenación de viviendas de interés social y/o de interés prioritario;

c) La utilidad en la enajenación de predios para el desarrollo de proyectos de renovación urbana;

d) Las rentas de que trata el artículo 16 de la Ley 546 de 1999, en los términos allí previstos;

e) Los rendimientos financieros provenientes de créditos para la adquisición de vivienda de interés social y/o de interés prioritario, sea con garantía hipotecaria o a través de leasing financiero, por un término de 5 años contados a partir de la fecha del pago de la primera cuota de amortización del crédito o del primer canon del leasing.

Para gozar de las exenciones de que tratan los literales a) y b) de este numeral, se requiere que:

i) La licencia de construcción establezca que el proyecto a ser desarrollado sea de vivienda de interés social y/o de interés prioritario.

ii) Los predios sean aportados a un patrimonio autónomo con objeto exclusivo de desarrollo del proyecto de vivienda de interés social y/o de interés prioritario;

iii) La totalidad del desarrollo del proyecto de vivienda de interés social y/o de interés prioritario se efectúe a través del patrimonio autónomo, y

iv) El plazo de la fiducia mercantil a través del cual se desarrolla el proyecto no exceda de diez (10) años. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Los mismos requisitos establecidos en este literal serán aplicables cuando se pretenda acceder a la exención prevista por la enajenación de predios para proyectos de renovación urbana.

Para establecer estímulos o exenciones tributarias en el municipio de Medellín se requiere un acuerdo específico del Concejo.

Este tipo de políticas requerirían sobre todo de liderazgo público en la gestión de los proyectos, apoyo a los proyectos privados o mixtos en la implementación y construcción de capacidades comunitarias. El apoyo en la coordinación interinstitucional pública, la solución de cuellos de botella, la estabilidad en las reglas de juego, la agilidad en la toma de decisiones (que no equivale a la simple reducción de trámites) tiende a hacer valorada por los actores privados y a crear incentivos para el desarrollo de los proyectos.

1.5.1.9 Concesión o esquemas de asociación público-privada para el financiamiento de proyectos o de concesión para el financiamiento de obras de infraestructura

Tanto las concesiones como las alianzas público privadas son mecanismos de vinculación de capital privado para la construcción de infraestructura pública, las primeras corresponde a un modelo de iniciativa pública y las segundas pretenden tener formas de operación más flexibles y aceptan la iniciativa privada.

Según la ley 80 de 1993 los contratos de concesión “son los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión total o parcial de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial de una obra o bien destinados al servicio o uso público por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien”.

Las asociaciones público-privadas son definidas en el artículo 1º de la ley 508 de 2012 como un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio.

Si bien, su objetivo es movilizar recursos de inversión privada, la remuneración o retribución hace parte esencial de estas figuras, a través de peajes, tarifas o pagos de los terceros que reciben los servicios o las obras, más el porcentaje correspondiente a la remuneración del capital y de los riesgos que eventualmente asume el privado.

Si el municipio decide adelantar obras públicas a través de estos esquemas, podría incluir los costos relacionados con las políticas sociales de protección a moradores y actividades económicas, pero debe contar con fuentes futuras para pagarlos. En el caso de vías urbanas es difícil la aplicación de peajes y en el caso de sistemas de transporte público la remuneración sería vía tarifas, que tiene también límites claros en términos de capacidad de pago de los usuarios, que se ha convertido también en un problema social para % importantes de la población. De hecho, las tarifas de transporte, para que no se conviertan en un problema social, por regla general alcanzan a financiar los costos de operación y rara vez los de inversión, que deben ser asumidos con el presupuesto público.

Podrían existir modalidades de asociación pública-privada para la construcción de vivienda en alquiler, pero se corre el riesgo de entregar la solución de una necesidad social imprescindible, ligada a condiciones de dignidad, a mecanismos financieros que pueden redundar en incrementos de los alquileres y en extensión de desalojos como ocurre en países donde el sector financiero ha asumido la inversión en el sector inmobiliario.

En la articulación de los principios, enfoques y objetivos de la PPPMAEP, se buscará generar APP-Comunitarias que permitan desarrollar proyectos de protección sobre los modos y medios de vida de los moradores impactados, en este escenario, se destaca desde el marco estratégico del PEHMED 2030 el Proyecto 16. Acompañamiento y asistencia técnica en la gestión colectiva y producción social del hábitat.

Asimismo, estas APP podrían orientarse al desarrollo de proyectos de economía solidaria de población de demanda organizada a través de alianzas con Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) o Juntas de Vivienda Comunitaria (JVC), en los suelos con calificación social, utilizando el instrumento de derecho de preferencia.

Retos de los mecanismos de financiación frente a la PPPMAEP, en relación con las diferentes formas de intervención

1.6 Análisis de las medidas indemnizatorias y compensatorias

El propósito del siguiente apartado es mostrar aquellas indemnizaciones y compensaciones económicas que son aplicadas en los procesos de adquisición de bienes inmuebles por proyectos de utilidad pública y obra física, para ello se realizará una comparación entre el Decreto Municipal 1091 de 2017, las Resoluciones 898 de 2014 y 1044 de 2014 del IGAC y una propuesta elaborada por la Universidad Nacional de Colombia mediante el Contrato Interadministrativo No.

4600070460 de 2017. En este sentido, se buscará establecer la relación de estos reconocimientos económicos con la política de protección a moradores. Asimismo, se tiene en cuenta el Marco de política de reasentamiento para los proyectos nacionales de movilidad urbana SITM SETP del Ministerio de Transporte (2015).

1.6.1 Aspectos Generales

En lo que se refiere a la resolución **898 de 2014 del IGAC**, es importante aclarar que dentro del avalúo comercial de los predios que necesitan ser adquiridos por el desarrollo de un proyecto de infraestructura de transporte, se incluye tanto el valor comercial del inmueble como el valor de las indemnizaciones que le corresponden a cada unidad social o económica, por daño emergente y lucro cesante, sin embargo, **esta normativa no es clara al conceptualizar al beneficiario** de estas indemnizaciones, por lo que **en los escenarios de alta prevalencia de la informalidad** en la tenencia del suelo, **sólo tiende a reconocerse el valor de las mejoras**, desconociendo el valor del suelo, y con este todas las características o atributos asociados como el hecho de reconocimiento y protección de las ventajas de localización.

Ante este panorama, la misma resolución reconoce que se puede establecer unas compensaciones diferentes o adicionales a las indemnizaciones por daño emergente y lucro cesante, así lo reconoce el artículo 15:

“Sí en el marco del proceso de adquisición predial para los proyectos de infraestructura de transporte, (...) se prevean reconocimientos económicos, estas sumas se consideran excluyentes con la indemnización a la que se refiere la presente resolución, y de haber ocurrido el pago deberá procederse al descuento respectivo, de conformidad con lo previsto en el parágrafo del artículo 246 de la Ley 1450 de 2011¹⁰.”

En otras palabras, dentro de estas intervenciones se puede plantear **un Plan de compensaciones Socio-Económicas** para aquellos aspectos que no quedan cubiertos con a las indemnizaciones que calculan dentro del avalúo comercial, reconocimientos que son importantes para el manejo de los impactos sobre las familias que desde la informalidad se ven más afectados para enfrentar el nuevo escenario de cambio.

En consecuencia, en la aplicación de este plan de compensaciones socio-económicas, lo que se debe evitar es pagar dos veces un mismo reconocimiento en caso de que este se haya realizado

¹⁰ Artículo 246. Avalúos en procesos de adquisición de inmuebles (...) Parágrafo. (...) En caso de preverse el pago de compensaciones dentro de planes de gestión social, estas sumas se considerarán excluyentes con el valor indemnizatorio que en sede administrativa o judicial se llegare a pagar, y de haber ocurrido el pago deberá procederse al descuento. (Ley 1450 de 2011).

dentro del avalúo comercial. Sin embargo, es preocupante la protección de los moradores en contextos informales en la tenencia del suelo, ya que no bastaría con los reconocimientos económicos del plan de compensaciones, sino que se requiere de la articulación de otras políticas, tales como: las de subsidios habitacionales que permita proteger el derecho a la vivienda digna; la de vendedores informales para garantizar los derechos a la dignidad humana, al trabajo, al mínimo vital y a la convivencia en el espacio público; entre otras políticas que busquen efectuar acciones complementarias a las indemnizaciones económicas para la protección integral de los derechos de los moradores y actividades económicas y productivas.

Es importante reconocer que el **Decreto municipal 1091 de 2017**, si presenta una conceptualización más amplia y precisa con relación a los beneficiarios de los reconocimientos de las indemnizaciones, estableciendo para ello que son: *“la persona natural o jurídica que tiene una relación directa con el inmueble o mejora objeto de adquisición, ya sea en calidad de titular de derechos reales, poseedor, arrendatario, tenedor u ocupante”*. Este elemento resulta clave, ya que se aproxima a los principios y nociones establecidos en el acuerdo 145 de 2019.

Otro aspecto clave de estas normativas es que coinciden en señalar que los reconocimientos e indemnizaciones que se establecen tanto para daño emergente como para lucro cesante, **son indicativos y no excluyen otros conceptos** que se demuestren y puedan ser reconocidos en el cálculo de la indemnización, situación ésta que resulta clave en el marco de la PPPMAEP, que señala que estos reconocimientos económicos como acción de protección deben responder a las medidas de manejo de los impactos significativos identificados, es decir, estos reconocimientos económicos pueden diferir de acuerdo al contexto territorial y del mismo proyecto.

1.6.2 Daño emergente

El daño emergente es el reconocimiento económico a los sujetos o familias por el daño o perjuicio causado por el proceso de adquisición predial (IGAC, 2014).

1.6.2.1 Indemnización por la Vivienda

Este reconocimiento económico corresponde al valor de la vivienda enajenada o expropiada, siendo identificada así:

Tabla 6. Comparación de fuentes frente a la indemnización por la vivienda

Propuesta de la Universidad Nacional (Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017)	Resolución 898 de 2014 y Resolución 1044 de 2014 del IGAC	Decreto Municipal 1091 de 2017	Síntesis
100% del valor del inmueble a los propietarios y poseedor inscrito. Reconocimiento del valor de las mejoras en los casos de los poseedores no inscritos.	100% del valor del inmueble a los propietarios y poseedor inscrito. Reconocimiento del valor de las mejoras en los casos de los poseedores no inscritos. Aunque al no tener claridad en el beneficiario de las indemnizaciones, tiende a presentar más dificultades para el reconocimiento de la pluralidad en las formas de tenencia.	100% del valor del inmueble a los propietarios y poseedor inscrito. Reconocimiento del valor de las mejoras en los casos de los poseedores no inscritos.	En las normativas locales como el Decreto 1053 de 2020, que reglamentan los subsidios se establece que, en los escenarios de reasentamientos por riesgo y obra pública, cuando el valor de la vivienda sea inferior al precio de la VIP, se buscará dar cierre financiero con los subsidios para que estas familias accedan a su vivienda.

Fuente: Equipo Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Arquitectura, Escuela del Hábitat, con base en el Decreto Municipal 1091 de 2017, las Resoluciones 898 de 2014 y 1044 de 2014 del IGAC, Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017 y Ministerio de Transporte (2015).

1.6.2.1.1 Reto de la indemnización de la vivienda frente a la PPPMAEP

En términos generales, el reto de esta indemnización se encuentra en que los avalúos efectuados correspondan realmente al valor comercial de la vivienda, y en el caso de que estos sean inferiores al valor de la VIP¹¹, articular las políticas de subsidios locales y nacionales que permitan proteger el derecho de la vivienda digna de las familias que se ven impactadas por la ejecución de estas intervenciones, buscando que los propietarios y poseedores puedan realizar el cierre financiero para sus nuevas viviendas. Es importante resaltar que a nivel local ya se viene realizando esta articulación en el escenario de la obra pública y de riesgo de desastre, situación que se encuentra reglamentada en el Decreto Municipal 1053 de 2020.

En esta articulación de los subsidios habitacionales también es importante traer la oferta de las cajas de compensación, para el caso de las familias afiliadas a dichas entidades. Asimismo, debe buscarse que el reasentamiento de estos hogares se desarrolle en proyectos habitacionales

¹¹ 70 SMMLV en los escenarios de obra pública y Riesgo, y 90 SMMLV en el escenario de renovación urbana.

cercanos a los territorios de intervención, con el fin de minimizar los impactos que se generan por el desplazamiento involuntario de población.

La vivienda de reposición debe tener en cuenta las características de los hogares reasentados, buscando dar cumplimiento con las condiciones de habitabilidad.

Asimismo, otro de los mayores retos de esta indemnización se encuentra en los contextos informales, por lo que, sumado a lo anterior, se propone:

- En procura de proporcionar mayor capacidad a las familias a la hora enfrentar el escenario de cambio que se genera con las intervenciones y que pueden ocasionar el desplazamiento involuntario de población, es pertinente realizar previamente a la intervención procesos de reconocimiento de edificación, desengloble de predios y titulación de bienes fiscales, incorporando de esta manera el valor del suelo y no sólo el valor de las mejoras en los procesos de avalúo. Los costos asociados a estas acciones deben ser asumidos por las familias, en tanto les permitiría recibir un mayor valor indemnizatorio; sin embargo, ellas estarán en su derecho de evaluar el costo de oportunidad, y en caso de que esta inversión superase el valor indemnizatorio no se justificará para ellas adelantar tales trámites inmobiliarios. El costo de trámites de reconocimiento de edificación, desengloble de predios y titulación de bienes fiscales los asumirían los mejoratarios, siempre y cuando les revierta una mejora indemnizatoria. Desde la perspectiva de la administración, no debe asumirse como un encarecimiento del suelo a liberar sino como un derecho de los moradores a recibir una adecuada indemnización correlativa al hecho de que el morador asuma los costos de la legalidad.
- Cabe destacarse que la principal dificultad que encara esta propuesta es el instrumento de declaración de utilidad pública que frena los procesos de legalización de propiedades¹².
- Otra de las estrategias que debe ser incorporada como medida de manejo o acción de protección, se desprende del plan de compensaciones que permitiría gestionar recursos

¹² La declaratoria de utilidad pública detiene toda posibilidad de licencia, sin embargo, ante la intención institucional de proteger al morador, previo a esta declaratoria se podría buscar adelantar estas gestiones en la etapa ex ante, a través del PGS. Con respecto a los suelos de Renovación, ver del **POT Artículo 378. Condiciones del reconocimiento de edificaciones.**

Las condiciones aplican de la siguiente forma:

- En polígonos con tratamiento de Consolidación nivel 3 (CN3) y Mejoramiento Integral (MI): Edificaciones que no superen los 2 pisos y las 2 destinaciones de vivienda.

- En polígonos con tratamiento de Consolidación niveles 1, 2, 4 y 5 y Conservación y al interior de las Áreas de Manejo Especial que se identifiquen en polígonos con tratamiento de Desarrollo y Renovación: Edificaciones que no superen los 3 pisos y 3 Viviendas.

- En los sectores de baja mixtura de uso residencial: Cuando las edificaciones de vivienda contemplen locales independientes, sólo se reconocerán los ubicados en el primer piso, que no ocupen más del 50% del área construida de dicho nivel. En todo caso el uso que se le asigne al local podrá generar requisitos adicionales de acuerdo con la normatividad sobre usos del suelo y específica vigentes (...).

para realizar el cierre financiero de las familias que se ven impactadas por los procesos de enajenación o expropiación. Este plan como se explicó anteriormente es diferente y complementario a las indemnizaciones que se reconocen dentro del avalúo comercial, pero que se pueden aplicar de acuerdo a lo indicado en el artículo 15 de la resolución 898 de 2014.

1.6.2.2 Trámites legales, Notariado y Registro

Este reconocimiento económico corresponde a los gastos legales en que incurre el propietario del inmueble por los trámites relacionados con la venta del inmueble a expropiar y la compra de la nueva vivienda a reponer, encontrando:

Tabla 7. Comparación de fuentes frente a reconocimiento por trámites legales, notariado y registro

Propuesta de la Universidad Nacional (Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017)	Resolución 898 de 2014 y Resolución 1044 de 2014 del IGAC	Decreto Municipal 1091 de 2017	Síntesis
<p>Por Gastos Trámites Legales Venta: Hasta el 3,5% valor del inmueble</p> <p>Por Gastos Trámites Legales Compra De Inmueble De Reposición: Hasta el 2,5% valor del inmueble</p>	<p>I. Notariado y Registro</p> <p><i>Corresponde a los siguientes trámites:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Escritura pública de compraventa a favor de la entidad adquirente y su registro en el folio dematricula inmobiliaria. - Levantamiento de las limitaciones al dominio, en el evento en que sobre el bien objeto de adquisición existan esta clase de restricciones que impidan la transferencia. <p><i>Para efectos del cálculo de este concepto se tendrán en cuenta las tasas y/o tarifas establecidas por la Superintendencia de Notariado y Registro</i></p>	<p>Reconocimiento económico del cien por ciento de los gastos legales en que incurre el propietario del inmueble o mejora, en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Protocolización y registro de la escritura pública de compraventa a favor de la entidad adquirente. • Protocolización y registro de la escritura pública de levantamiento de limitaciones al derecho de dominio, la cual sea una condición sine qua non para transferencia del derecho de propiedad a favor de la entidad adquirente • Protocolización y registro de la escritura pública del inmueble de reposición 	<p>El decreto 1091 de 2017, al reconocer tanto los gastos de la escritura del bien inmueble que se está adquiriendo como el bien inmueble que se está entregando como reposición, es más amplio en la compensación del gasto en que incurre el morador impactado en el proyecto.</p>

Fuente: Equipo Universidad Nacional de Colombia, Escuela del Hábitat, con base en Decreto Municipal 1091 de 2017, las Resoluciones 898 de 2014 y 1044 de 2014 del IGAC, Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017 y Ministerio de Transporte (2015).

Así mismo, en el Marco de política de reasentamiento para los proyectos nacionales de movilidad urbana SITM SETP del Ministerio de Transporte (2015), se establece el reconocimiento por trámites “*correspondiente al reconocimiento de los gastos en que incurre las unidades sociales con motivo de la adquisición de la vivienda de reposición. Este reconocimiento va dirigido a propietarios y poseedores*”¹³ (p. 52).

¹³ Estos reconocimientos son complementarios a los de las resoluciones del IGAC, es decir, forman parte del Plan de Compensaciones.

1.6.2.2.1 Reto de Trámites legales, Notariado y Registro frente a la PPPMAEP

El reto de esta indemnización es buscar aplicar el reconocimiento económico que represente una mejor opción de protección de los derechos de los moradores impactados, en este sentido, frente a la PPPMAEP se debe apostar por el reconocimiento tanto del gasto del trámite legal del bien inmueble que se está entregando como el de la vivienda de reposición.

Otro reto importante se presenta en el caso de la protección de las unidades económicas, donde también se debe reconocer el gasto en trámites legales en que incurren estas por el traslado de domicilio de su firma, por ejemplo: actualización del domicilio ante la Cámara de Comercio.

1.6.2.3 Traslado

Esta indemnización económica corresponde al reconocimiento en el gasto en el que incurren los hogares o las unidades económicas por el traslado de sus bienes muebles localizados dentro de la vivienda o bien inmueble que se va adquirir por la ejecución del proyecto de utilidad pública o por la construcción de una obra pública.

Tabla 8. Comparación de fuentes frente a reconocimiento por gastos de traslado

Propuesta de la Universidad Nacional Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017	Resolución 898 de 2014 y Resolución 1044 de 2014 del IGAC	Decreto Municipal 1091 de 2017	Síntesis
El valor indemnizatorio es x m ² y reconoce como beneficiario a los arrendatarios	<p>2. Desmonte, embalaje, traslado y montaje de bienes mueble</p> <p><i>En caso de que se requiera el pago de arriendo o bodegaje provisional mientras se adquiere el inmueble que reemplazará aquel objeto de adquisición, se deberán calcular dos traslados:</i></p> <p><i>i) Del inmueble objeto de adquisición al inmueble arrendado o a la bodega, y</i></p> <p><i>ii) De esta al inmueble de reemplazo.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Para el cálculo de este concepto se debe realizar</i></p>	La indemnización por concepto de traslado será equivalente a un (1) salario mínimo mensual legal vigente.	El monto indemnizatorio en la resolución del IGAC para este gasto dependerá del cálculo realizado por el evaluador, mientras que a nivel local se plantea un salario mínimo mensual como monto. Por su parte la propuesta de la Universidad depende del metro cuadrado

Propuesta de la Universidad Nacional Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017	Resolución 898 de 2014 y Resolución 1044 de 2014 del IGAC	Decreto Municipal 1091 de 2017	Síntesis
	<i>investigación de mercado y/o encuestas</i>		

Fuente: Equipo Universidad Nacional de Colombia, Escuela del Hábitat, con base en Decreto Municipal 1091 de 2017, las Resoluciones 898 de 2014 y 1044 de 2014 del IGAC, Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017 y Ministerio de Transporte (2015).

Igualmente, el Ministerio de Transporte (2015) para los proyectos nacionales de movilidad urbana, establece este *“reconocimiento económico por concepto de gastos en que incurra la unidad social en calidad de poseedora no inscrita y arrendatarios, para efectos de trasladar los muebles de su propiedad, ubicados en el inmueble objeto de adquisición, a otro lugar, o la reubicación en el área remanente cuando la adquisición es parcial ; y además reconocerá los siguientes conceptos, entre otros el Reconocimiento por traslado de maquinaria y Reconocimiento por Traslado Provisional”* (2015, p. 52).

1.6.2.3.1 Reto del Traslado frente a la PPPMAEP

El principal reto de esta indemnización es cubrir la totalidad del gasto del traslado de los bienes muebles, que en el marco de la política deberá orientarse por la que representa la mejor opción para la protección de los moradores, en este sentido, se destaca el reconocimiento de varios gastos de traslado cuando este se realice en más de una ocasión, claro está, dando cumplimiento a las condiciones establecidas en las normas.

1.6.2.4 Traslado Especial

Este reconocimiento se refiere al traslado de los bienes muebles de las unidades económicas productivas que requieran realizar acciones específicas como la reubicación, montaje y/o reinstalación de sus equipos o maquinaria.

Tabla 9. Comparación de fuentes frente a reconocimiento por traslado especial

Propuesta de la Universidad Nacional Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017	Resolución 898 de 2014 y Resolución 1044 de 2014 del IGAC	Decreto Municipal 1091 de 2017	Síntesis
El valor indemnizatorio es x m2 y reconoce como beneficiario a los arrendatarios	2. Desmante, embalaje, traslado y montaje de bienes mueble <i>- Reubicación, montaje y/o reinstalación de los muebles. Si la actividad que se desarrolle en el inmueble es productiva, es posible que se requiera la realización, entre otros, de obras civiles con el fin de poder realizar el montaje o reinstalación de los mencionados bienes. Se deberá tener en cuenta la calidad y condición de estos bienes y la actividad en la que se los utiliza, ya que en algunos casos el desmante, embalaje, traslado y reinstalación, requerirá un tratamiento especializado.</i>	<i>En los casos de inmuebles o mejoras destinadas a unidades económicas o productivas cuyo traslado requiera realizar obras civiles para el montaje y reinstalación de los bienes muebles, se reconocerá el cien por ciento de los gastos incurridos, previa presentación de cotización en precios unitarios por parte del beneficiario, la cual deberá ser aprobada por la entidad adquirente.</i>	Este reconocimiento resulta importante en el caso de la protección de las unidades económicas productivas, en las que es común que se tenga que desmontar algunas maquinarias asociadas a la actividad industrial.

Fuente: Equipo Universidad Nacional de Colombia, Escuela del Hábitat, con base en Decreto Municipal 1091 de 2017, las Resoluciones 898 de 2014 y 1044 de 2014 del IGAC, Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017 y Ministerio de Transporte (2015).

El Ministerio de Transporte (2015), igualmente diferencia el reconocimiento por traslado de maquinaria.

1.6.2.4.1 Reto del Traslado Especial frente a la PPPMAEP

En el marco de la PPPMAEP, este reconocimiento resulta importante para la protección de las actividades económicas y productivas, por lo que resulta estratégico mantenerlo, buscando siempre entre las normativas señaladas, la opción que garantice una mejor oportunidad de protección para la unidad económica que se ve impactada por el traslado. En este sentido, esta indemnización tenderá a presentarse con mayor fuerza en los territorios donde se encuentre una concentración o aglomeración económica.

1.6.2.5 Desconexión a servicios públicos

Esta indemnización busca cubrir los gastos en que incurren las unidades sociales y/o económicas por la cancelación de los contratos con las empresas de servicios públicos domiciliarios en el bien inmueble que va ser objeto de adquisición.

Tabla 10. Comparación de fuentes frente a reconocimiento por desconexión de servicios públicos

Propuesta de la Universidad Nacional Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017	Resolución 898 de 2014 y Resolución 1044 de 2014 del IGAC	Decreto Municipal 1091 de 2017	Síntesis
Hasta 0,5 smmlv a Propietarios	3. Desconexión de servicios públicos <i>El valor por este concepto se establecerá tomando en consideración las tarifas fijadas por las empresas prestadoras de los diferentes servicios públicos domiciliarios, así como la información suministrada por la entidad adquirente sobre número y ubicación de contadores y acometidas.</i>	Reconocimiento del cien por ciento de los gastos incurridos por concepto de desconexión, cancelación definitiva y traslado de los servicios públicos domiciliarios, así como la cancelación anticipada de financiaciones por instalaciones de dichos servicios, en que incurra el propietario, poseedor o tenedor del inmueble o mejora objeto de adquisición.	Tanto en la propuesta del IGAC como la del nivel local, reconocen el 100% de los gastos en que incurren las unidades sociales y/o económicas por el gasto para la desconexión a los servicios públicos.

Fuente: Equipo Universidad Nacional de Colombia, Escuela del Hábitat, con base en Decreto Municipal 1091 de 2017, las Resoluciones 898 de 2014 y 1044 de 2014 del IGAC, Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017 y Ministerio de Transporte (2015).

“Corresponde a las tarifas por la desconexión, cancelación definitiva o traslado de cada servicio público domiciliario, existente en el respectivo inmueble o zona de terreno objeto de adquisición, en que tendrán que incurrir los poseedores no inscritos para efectos de llevar a cabo la entrega real y material del bien a la entidad adquirente. El valor por este concepto se establecerá tomando en consideración las tarifas fijadas por las empresas prestadoras de los diferentes servicios públicos domiciliarios, así como la información suministrada por la entidad adquirente sobre número y ubicación de contadores y acometidas.” (Ministerio de Transporte, 2015, p. 52).

1.6.2.5.1 Reto de la Desconexión a servicios públicos frente a la PPPMAEP

Tanto en la Resolución 898 de 2014 del IGAC como en el Decreto municipal 1091 de 2017, se reconoce el 100% de los gastos en que incurren las unidades sociales y/o económicas por la desconexión a los servicios públicos, por lo que frente a la PPPMAEP el reto se encuentra en mantener esta indemnización

1.6.2.6 Gastos de publicidad

Este reconocimiento busca cubrir los gastos publicitarios de papelería impresa, propaganda, tarjetas de presentación, entre otros, en que incurren las unidades económicas cuando se tienen que trasladar del bien inmueble objeto de adquisición.

Tabla 11. Comparación de fuentes frente a reconocimiento por gastos de publicidad

Propuesta de la Universidad Nacional Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017	Resolución 898 de 2014 y Resolución 1044 de 2014 del IGAC	Decreto Municipal 1091 de 2017	Síntesis
Promedio 1 SMMLV, destinada al comerciante	<p>4. Gastos de publicidad <i>En la resolución 898 de 2014 se reconocía esta como:</i> - El reconocimiento y pago por los gastos publicitarios ya realizados y que a la fecha de la adquisición estén pendientes por ejecutarse (papelería impresa, publicaciones, propaganda pagada y no realizada), y - Aquellos gastos publicitarios en los que se deberá incurrir para efectos de informar sobre el nuevo sitio al que se trasladará la actividad comercial. La determinación del medio publicitario depende de las condiciones propias de cada actividad económica, referidas a la clase y tamaño de la misma. Los gastos por publicidad no se deben reconocer en los casos en los que los inmuebles</p>	Reconocimiento económico del cien por ciento (100%) de los gastos incurridos por parte de la persona natural o jurídica que explota una actividad económica en el inmueble o mejora objeto de adquisición, y que por motivos del proyecto de utilidad pública tuvo que ser trasladada	Aunque en la resolución 1044 de 2014 del IGAC se eliminó este reconocimiento, es una compensación importante para la protección de las actividades económicas, por lo que se debe mantener.

Propuesta de la Universidad Nacional Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017	Resolución 898 de 2014 y Resolución 1044 de 2014 del IGAC	Decreto Municipal 1091 de 2017	Síntesis
	<p><i>objeto de adquisición son destinados en forma exclusiva al uso residencial. Para el cálculo de este concepto se debe realizar investigación de mercado y/o encuestas.</i></p> <p>Sin embargo, este reconocimiento fue suprimido en la resolución 1044 de 2014.</p>		

Fuente: Equipo Universidad Nacional de Colombia, Escuela del Hábitat, con base en Decreto Municipal 1091 de 2017, las Resoluciones 898 de 2014 y 1044 de 2014 del IGAC, Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017 y Ministerio de Transporte (2015).

1.6.2.6.1 Reto de los gastos de publicidad frente a la PPPMAEP

Para la protección de las unidades económicas y productivas, este reconocimiento es fundamental, ya que permite cubrir parte de los gastos en que incurren estas por el traslado de su actividad, incluso este debería complementarse con una estrategia de acompañamiento que permite la minimización en la ruptura de la red de clientes y productores.

1.6.2.7 Arrendamiento y/o almacenamiento temporal

Esta indemnización se aplica cuando se presenta un desfase temporal entre la entrega de vivienda de reposición y la adquisición del bien inmueble que se está adquiriendo en el marco del proyecto.

Tabla 12. Comparación de fuentes frente a reconocimiento por arrendamiento o almacenamiento temporal

Propuesta de la Universidad Nacional Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017	Resolución 898 de 2014 y Resolución 1044 de 2014 del IGAC	Decreto Municipal 1091 de 2017	Síntesis
Canon del inmueble por 3 meses en casos excepcionales para el arrendatario	<p>5. Arrendamiento y/o almacenamiento provisional</p> <p><i>Cuando las condiciones especiales, y/o los plazos para la entrega del</i></p>	Reconocimiento económico, que de forma excepcional y previa motivación justificativa, se otorga al propietario del inmueble o mejora	Este reconocimiento se aplica a nivel local cuando se presenta un desfase temporal entre la entrega de vivienda de reposición y la adquisición del bien

Propuesta de la Universidad Nacional Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017	Resolución 898 de 2014 y Resolución 1044 de 2014 del IGAC	Decreto Municipal 1091 de 2017	Síntesis
	<p><i>inmueble a la entidad adquirente, y/o la forma de pago que se defina en la oferta de compra, hagan necesario disponer del sitio para el traslado provisional de los bienes muebles, se realizará investigación de mercado y/o encuestas con el fin de determinar el valor mensual del arrendamiento y/o almacenamiento. Para determinar el plazo de arrendamiento y/o almacenamiento se tendrá en cuenta el tiempo para adquirir o conseguir el inmueble de reemplazo y su correspondiente adecuación, de ser el caso.</i></p>	<p>objeto de adquisición por concepto de arrendamiento temporal, por un período de seis meses, prorrogables solo por una vez por el término inicial, previa autorización por parte de la entidad adquirente y atendiendo las condiciones de cada caso en particular</p>	<p>inmueble que se requiere para el desarrollo del proyecto. En el caso de la resolución nacional del IGAC, incluso también se refiere al almacenamiento provisional de bienes muebles que puede presentarse en el caso de las unidades económicas con su maquinaria.</p>

Fuente: Equipo Universidad Nacional de Colombia, Escuela del Hábitat, con base en Decreto Municipal 1091 de 2017, las Resoluciones 898 de 2014 y 1044 de 2014 del IGAC, Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017 y Ministerio de Transporte (2015).

“Reconocimiento por Traslado Provisional, en caso de que se requiera mientras se adquiere el inmueble de reposición o por afectación parcial” (Ministerio de Transporte, 2015, p. 52).

1.6.2.7.1 Reto del arrendamiento temporal frente a la PPPMAEP

Este reconocimiento se debe mantener en el marco de la PPPMAEP, dado el desfase temporal que se presenta entre la adquisición del bien inmueble y la vivienda de reposición, aunque con las acciones de protección se deberá minimizar este tiempo de espera, buscando reducir los impactos que se ocasionan por dicho desfase, contribuyendo incluso a reducir el gasto público que representa este rubro, situación que podría liberar recursos para otras estrategias de protección que demanda la política.

También se destaca desde las normativas nacionales, que se pueda aplicar esta indemnización para la protección de las actividades económicas.

1.6.2.8 Impacto de escolarización

Este reconocimiento es una compensación por el gasto en que incurren las familias por el cambio de institución educativa de algunos de sus miembros, cuando son reasentados en otras zonas por la adquisición de su bien inmueble o mejoras.

Tabla 13. Comparación de fuentes frente a reconocimiento por escolarización

Propuesta de la Universidad Nacional Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017	Resolución 898 de 2014 y Resolución 1044 de 2014 del IGAC	Decreto Municipal 1091 de 2017	Síntesis
2 SMMLV al propietario o arrendatario	No lo incorpora	Reconocimiento económico por el cambio de institución educativa en que deben incurrir los miembros del grupo familiar que habitan el inmueble o mejora objeto de adquisición. El monto indemnizatorio es un SMMLV por cada menor de edad que habite el inmueble objeto de adquisición.	Este reconocimiento, aunque solo es diferenciado en la normativa local, en el marco de la PPPMAEP, es importante ya que se articula a la protección del derecho al acceso a la educación.

Fuente: Equipo Universidad Nacional de Colombia, Escuela del Hábitat, con base en Decreto Municipal 1091 de 2017, las Resoluciones 898 de 2014 y 1044 de 2014 del IGAC, Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017 y Ministerio de Transporte (2015).

1.6.2.8.1 Reto del impacto de escolarización frente a la PPPMAEP

Este reconocimiento se debe mantener frente a la PPPMAEP, sin embargo, de acuerdo a los principios de la misma, se debe buscar minimizar los reasentamientos privilegiando siempre el derecho de permanencia, es decir, se evitaría causar dicho impacto de cambio de institución educativa.

1.6.2.9 Impuesto Predial

Este reconocimiento económico de carácter tributario, busca cubrir el gasto del impuesto predial del bien inmueble en el año de adquisición de este, de acuerdo al cumplimiento de unos criterios.

Tabla 14. Comparación de fuentes frente a reconocimiento de carácter tributario

Propuesta de la Universidad Nacional Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017	Resolución 898 de 2014 y Resolución 1044 de 2014 del IGAC	Decreto Municipal 1091 de 2017	Síntesis
Por los meses pagados de más al momento de la venta al propietario del bien inmueble adquirir.	<p><i>De la resolución 1044 de 2014 se establece</i></p> <p>6. Impuesto predial: <i>1o Trimestre: del 1o de enero hasta el 31 de marzo, se reconocerá el 75%</i> <i>2o Trimestre: del 1o de abril hasta el 30 de junio, se reconocerá el 50%</i> <i>3er. Trimestre: del 1o de julio al 30 de septiembre, se reconocerá el 25%</i> <i>4o Trimestre: del 1o de octubre al 31 de diciembre, se reconocerá el 0%”.</i></p>	No se menciona de manera explícita en el articulado	Este reconocimiento económico de carácter tributario, busca cubrir el gasto del impuesto predial del bien inmueble al momento de su compra, es decir, no es acumulable con años anteriores, y por lo tanto solo se reconoce un % del impuesto anual durante el año de adquisición.

Fuente: Equipo Universidad Nacional de Colombia, Escuela del Hábitat, con base en Decreto Municipal 1091 de 2017, las Resoluciones 898 de 2014 y 1044 de 2014 del IGAC, Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017 y Ministerio de Transporte (2015).

“corresponde de forma exclusiva para la adquisición total de predios de conformidad con el valor del impuesto predial y de forma proporcional de acuerdo al trimestre en que se elabore el avalúo el cual se reconocerá solo para poseedores no inscritos” (Ministerio de Transporte, 2015, p.52).

1.6.2.9.1 Reto del impuesto predial frente a la PPPMAEP

Este reconocimiento en caso de aplicarse necesita armonizarse a las normativas del estatuto tributario municipal, además de cumplir con los criterios señalados en la resolución 1044 de 2014 del IGAC. Frente a la PPPMAEP, toda indemnización que busque reducir los impactos sobre los moradores en el proceso de adquisición de suelo, resulta pertinente siempre ajustándose a las normativas fiscales que rigen las finanzas públicas.

1.6.2.10 Adecuación de áreas remanentes y expensas de curaduría

Reconocimiento en el gasto en que incurren las unidades sociales por la adecuación del bien inmueble de reposición o por el remanente del predio que se adquirió.

Tabla 15. Comparación de fuentes frente a reconocimiento por adecuación de áreas remanentes y expensas de curaduría

Propuesta de la Universidad Nacional Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017	Resolución 898 de 2014 y Resolución 1044 de 2014 del IGAC	Decreto Municipal 1091 de 2017	Síntesis
<p>Por Expensas De Curaduría En el evento de adecuación del inmueble remanente o inmueble de reposición, 100% de los gastos incurridos</p> <p>Por Gastos De Adecuación valor x m2, cuando sea procedente</p>	<p>7. Adecuación del inmueble de reemplazo <i>Corresponde a los pagos que el beneficiario tendrá que realizar para efectos de adecuar el inmueble que compre para reemplazar aquel objeto de adquisición, ajustándolo a las condiciones especiales que requiera. Para el cálculo de este concepto se realizarán presupuestos de obra, investigación de mercado, consultas de información oficial y/o consultas a personas expertas (En la resolución 1044 de 2014 del IGAC se eliminó el numeral 7.)</i></p> <p>8. Adecuación de áreas remanentes <i>Habrà lugar a su reconocimiento en los casos de adquisición parcial de inmuebles, y corresponde a las adecuaciones de áreas construidas remanentes que no se hayan tenido en cuenta en la valoración comercial de terreno, construcciones y cultivos, en los términos del</i></p>	<p>No se menciona de manera explícita en el articulado. En la indemnización de traslado especial, se reconoce el gasto en que incurren las unidades económicas cuando requieran hacer obras civiles por la modificación de sus espacios. Así, reconoce: <i>“En los casos de inmuebles o mejoras destinadas a unidades económicas o productivas cuyo traslado requiera realizar obras civiles para el montaje y reinstalación de los bienes muebles, se reconocerá el cien por ciento (100%) de los gastos incurridos, previa presentación de cotización en precios unitarios por parte del beneficiario, la cual deberá ser aprobada por la entidad adquirente” (Artículo 12).</i></p>	<p>Aunque en la resolución 1044 de 2014 del IGAC se eliminó el numeral 7, esta indemnización se establece para cubrir el gasto de adecuación del bien inmueble de reposición; resulta importante en el caso de las unidades económicas, que dadas sus características requieran adecuar sus espacios para el desarrollo de la actividad productiva. En cuanto a las unidades sociales, este reconocimiento también resulta importante cuando se presentan características especiales (En situación de discapacidad, tercera edad, etc.) de la población que se tiene que reasentar en la vivienda de reposición.</p>

Propuesta de la Universidad Nacional Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017	Resolución 898 de 2014 y Resolución 1044 de 2014 del IGAC	Decreto Municipal 1091 de 2017	Síntesis
	<i>numeral 5 del artículo 21 del Decreto Nacional 1420 de 1998, o la norma que lo modifique, derogue, complemente o adicione. Se reconocerá el valor de reposición a nuevo de las construcciones. Para el cálculo de este concepto se realizarán presupuestos de obra, en cuya realización se tendrá en cuenta investigación de mercado, consultas de información oficial y/o consultas a personas expertas.</i>		

Fuente: Equipo Universidad Nacional de Colombia, Escuela del Hábitat, con base en Decreto Municipal 1091 de 2017, las Resoluciones 898 de 2014 y 1044 de 2014 del IGAC, Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017 y Ministerio de Transporte (2015).

1.6.2.10.1 Reto de la adecuación de áreas remanentes y expensas de curaduría frente a la PPPMAEP

Este reconocimiento en el caso de las unidades económicas es importante, ya que, al cubrir el gasto de adecuación del bien inmueble de reposición, mitiga el impacto sobre la actividad productiva que requiere adecuar sus espacios para el desarrollo de su labor. En cuanto a las unidades sociales, con este reconocimiento se articula a las condiciones de la vivienda adecuada, especialmente cuando se presentan características especiales de la población (En situación de discapacidad, tercera edad, etc.), que se tiene que reasentar en la vivienda de reposición.

1.6.2.11 Perjuicios derivados de la terminación de contratos

Esta indemnización busca diferenciar el gasto en que incurren los propietarios de los bienes inmuebles cuando tienen que cancelar contratos asociados al aprovechamiento del mismo, como es el caso de las cláusulas o multas de los contratos de arrendamiento.

Tabla 16. Comparación de fuentes frente a perjuicios por derivados de terminación de contratos

Propuesta de la Universidad Nacional Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017	Resolución 898 de 2014 y Resolución 1044 de 2014 del IGAC	Decreto Municipal 1091 de 2017	Síntesis
<p>Por Gastos Contrato de Arrendamiento De Nuevo Inmueble 20% del canon mensual del inmueble</p> <p>Por Gastos por Cancelación de Contrato (Laborales y comerciales) Para los comerciantes</p>	<p><i>Corresponde a las erogaciones de dinero que hará el beneficiario a favor de terceros, por cuenta de las sanciones o indemnizaciones por terminación anticipada de contratos, tales como de arriendo y aparcería, cuyo objeto sea el inmueble que será adquirido. Se reconocerá en forma exclusiva para los casos en que el proceso de adquisición predial se adelante por enajenación voluntaria. En caso de expropiación no podrán tasarse perjuicios derivados del incumplimiento de obligaciones contractuales con terceros, porque según lo previsto por la Ley 9a de 1989, artículo 26 inciso final, la expropiación constituye fuerza mayor. Para el cálculo de este concepto se tendrá en cuenta lo previsto en las cláusulas del respectivo contrato con los terceros y la normatividad vigente sobre la materia.</i></p>	<p>No se menciona de manera explícita en el articulado</p>	<p>Esta indemnización corresponde al gasto que el propietario tendrá que ejecutar para pagar a favor de terceros (arrendatario), la multa de los contratos de arriendo que tenga en el bien inmueble objeto de adquisición.</p> <p>En el caso de las unidades económicas, la propuesta de la universidad, incluye cubrir el gasto de la cancelación de contratos laborales para los comerciantes, que se ven impactados por el traslado de su actividad productiva.</p>

Fuente: Equipo Universidad Nacional de Colombia, Escuela del Hábitat, con base en Decreto Municipal 1091 de 2017, las Resoluciones 898 de 2014 y 1044 de 2014 del IGAC, Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017 y Ministerio de Transporte (2015).

1.6.2.11.1 Reto de la terminación de contratos frente a la PPPMAEP

Frente a la protección de las actividades económicas, resulta pertinente la propuesta de la Universidad Nacional de Colombia, de reconocer y diferenciar el gasto en que incurren estas unidades económicas y productivas cuando tienen que cancelar contratos laborales como consecuencia del traslado de la firma, ya que este posible impacto puede ocasionar el cierre del establecimiento económico.

1.6.2.12 Gastos de transporte a sitios de estudio o trabajo

Propuesta para mitigar el impacto causado por el incremento gasto de transporte en que incurren las unidades sociales cuando son reasentadas o trasladadas fuera de la zona de ejecución del proyecto, y donde estas familias tienen establecido sus redes vecinales, sociales y solidarias.

Tabla 17. Comparación de fuentes frente al reconocimiento por gastos de transporte

Propuesta de la Universidad Nacional Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017	Resolución 898 de 2014 y Resolución 1044 de 2014 del IGAC	Decreto Municipal 1091 de 2017	Síntesis
Subsidio a través de la tarjeta Cívica	No lo incorpora	No lo incorpora	Esta propuesta de la Universidad Nacional, resulta importante en los casos que se presente un reasentamiento por fuera de la zona de intervención, es decir, cuando se pierdan las ventajas de localización, situación que deberá minimizarse de acuerdo a los principios del acuerdo 145 de 2019.

Fuente: Equipo Universidad Nacional de Colombia, Escuela del Hábitat, con base en Decreto Municipal 1091 de 2017, las Resoluciones 898 de 2014 y 1044 de 2014 del IGAC, Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017 y Ministerio de Transporte (2015).

1.6.2.12.1 Reto del gasto de transporte a sitios de estudio o trabajo frente a la PPPMAEP

Aunque esta propuesta de la Universidad Nacional de Colombia, resulta pertinente como medida de manejo del impacto por el traslado de las unidades sociales fuera de la zona de intervención, la implementación de los principios de la PPPMAEP de minimización de reasentamientos y de derecho a permanencia, buscarán que esta indemnización no se tenga que aplicar como medida de manejo a los impactos causados por la intervención. En caso de darse, por ser irremediable, el reasentamiento, esta sería una propuesta importante, no obstante requiere análisis jurídico y técnico sobre tal posibilidad para considerar los elementos necesarios referidos a los gastos soportables del hogar por afectación sobre la localización

1.6.2.13 Expensas de la copropiedad

Esta propuesta de la Universidad Nacional de Colombia busca cubrir los gastos, durante una temporalidad establecida, en que incurren las familias cuando la vivienda de reposición se encuentra en propiedad horizontal.

Tabla 18. Comparación de fuentes frente a expensas de copropiedad

Propuesta de la Universidad Nacional Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017	Resolución 898 de 2014 y Resolución 1044 de 2014 del IGAC	Decreto Municipal 1091 de 2017	Síntesis
Es un reconocimiento al gasto de copropiedad en que incurre el propietario en el bien inmueble de reposición, fijando para ello una temporalidad establecida.	No lo incorpora	No lo incorpora	Esta propuesta de la Universidad Nacional, busca cubrir los gastos durante una temporalidad establecida, en que incurren las familias cuando la vivienda de reposición se encuentra en propiedad horizontal.

Fuente: Equipo Universidad Nacional de Colombia, Escuela del Hábitat, con base en Decreto Municipal 1091 de 2017, las Resoluciones 898 de 2014 y 1044 de 2014 del IGAC, Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017 y Ministerio de Transporte (2015).

1.6.2.13.1 Reto de las expensas de la copropiedad frente a la PPPMAEP

Esta propuesta de indemnización se tiene que articular con los acompañamientos a las familias en su proceso de adaptación a la convivencia en propiedad horizontal, en este sentido, se destaca el programa de acompañamiento social a las Copropiedades gerenciadas por el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín -Isvimed-, a partir de los lineamientos definidos en el Plan Estratégico Habitacional - PEHMED.

1.6.2.14 Incremento en los servicios públicos

Con esta indemnización se busca mantener el estrato socio-económico de las familias que son reasentadas.

Tabla 19. Comparación de fuentes frente a incremento en los servicios públicos

Propuesta de la Universidad Nacional Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017	Resolución 898 de 2014 y Resolución 1044 de 2014 del IGAC	Decreto Municipal 1091 de 2017	Síntesis
Excepcionalmente mantenimiento temporal del estrato	No lo incorpora	No lo incorpora	Propuesta de la Universidad que busca reconocer el incremento en gastos en que incurre una familia, cuando la vivienda de reposición el estrato pueda ser más alto que el de la vivienda que se adquiere, por lo que se recomienda mantener temporalmente el estrato. Esta situación se presenta especialmente en los casos cuando se pasa de la vivienda informal a una formal.

Fuente: Equipo Universidad Nacional de Colombia, Escuela del Hábitat, con base en Decreto Municipal 1091 de 2017, las Resoluciones 898 de 2014 y 1044 de 2014 del IGAC, Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017 y Ministerio de Transporte (2015).

1.6.2.14.1 Reto del incremento en los servicios públicos frente a la PPPMAEP

El mantenimiento del estrato socio-económico es una condición primordial a conservar para las familias que son reasentadas, pues con el paso de una vivienda informal a una formal, las condiciones socio-económicas de estas unidades sociales no cambia en el corto y mediano plazo y por el contrario se aumentan sus costos de localización asociados a este componente, así como a otros en estudio, requiriéndose de la articulación de otras políticas que contribuyan al mejoramiento en el bienestar y calidad de vida de la población.

1.6.3 Lucro cesante

El lucro cesante alude al reconcomiendo económico por la renta, ganancia, ingreso, utilidad neta o provecho dejada de percibir por una persona natural o jurídica, por los rendimientos reales asociados al inmueble objeto de adquisición (IGAC, 2014 & Alcaldía de Medellín, 2017).

1.6.3.1 Economía formal e informal (popular)

Con este reconocimiento se busca mitigar el impacto por la afectación en la generación de ingresos de las actividades económicas, ya sean formales o informales, por la adquisición del bien inmueble donde se localiza la unidad productiva.

Tabla 20. Comparación de fuentes frente a afectación en generación de ingresos

Propuesta de la Universidad Nacional Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017	Resolución 898 de 2014 y Resolución 1044 de 2014 del IGAC	Decreto Municipal 1091 de 2017	Síntesis
3 meses de utilidades al comerciante	<p><i>Este concepto tendrá lugar en los casos en que el beneficiario realice en el inmueble una actividad económica diferente a las de arrendamiento, y en términos generales su cálculo seguirá los mismos parámetros explicados para el caso de la pérdida de utilidad por contratos. Para su cálculo se realizará un estudio de la actividad económica, con el fin de establecer el ingreso que estas producen, para lo cual el evaluador podrá acudir a información y estadísticas de entidades públicas y/o privadas, así como la información tributaria, contable y la aportada por el beneficiario.</i></p> <p><i>PARÁGRAFO 1o. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley 1682 de 2013, el lucro cesante se reconocerá hasta por 6 meses.</i></p> <p><i>El tiempo a reconocer por lucro cesante se podrá determinar mediante consulta de información oficial y/o de expertos en la materia.</i></p>	<p>Economía formal: La entidad adquirente realizará un único pago sobre el valor de las utilidades recibidas mensualmente, dejadas de percibir y verificados por ésta, de acuerdo a la información contable aportada por el beneficiario, por un periodo de seis (6) meses, sin limitación en el monto a reconocer.</p> <p>Economía informal: El pago de esta indemnización corresponderá a los ingresos netos mensuales acreditados por el beneficiario por el término de seis (6) meses, sin exceder la suma de veintidós (22) salarios mínimos mensuales legales vigentes.</p>	Esta indemnización en el proceso de adquisición de bienes inmuebles y mejoras, es importante para la protección de las actividades económicas que se ven impactadas por la ejecución de los proyectos de utilidad pública o de alguna obra de infraestructura de transporte.

Fuente: Equipo Universidad Nacional de Colombia, Escuela del Hábitat, con base en Decreto Municipal 1091 de 2017, las Resoluciones 898 de 2014 y 1044 de 2014 del IGAC, Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017 y Ministerio de Transporte (2015).

“Está dirigido a las unidades sociales que derivan un ingreso del inmueble afectado y busca garantizar que el ingreso se mantenga por un periodo de tiempo de acuerdo a la normatividad. Para el caso de **Poseedores No Inscritos y Arrendatarios**, se deberá hacer un reconocimiento por pérdida y/o traslado de actividad productiva: mediante peritazgo de contador público o lonja inmobiliaria” (Ministerio de Transporte, 2015, p. 52).

1.6.3.1.1 Reto del lucro cesante de la economía formal e informal (economía popular) frente a la PPPMAEP

El principal reto frente la aplicación de esta indemnización se encuentra en las actividades informales o populares, donde se debe partir por reconocer que en esta se presentan “*estructuras y normas propias que la regulan, tales como reparto del territorio, mecanismos de financiación (por ejemplo, el gota a gota), división del trabajo, horarios, sistemas de protección social, liderazgos (...) es un sector estructurado en sus dimensiones económicas, sociales y políticas*” (Giraldo, 2017, p.46). En este sentido, se deben identificar este tipo de unidades productivas populares y con ello los montos indemnizatorios que permitan cubrir el impacto generado por las intervenciones. Es importante reconocer que en el Decreto 1091 de 2017, se establece un monto indemnizatorio para las actividades económicas informales.

Si bien esta indemnización está contemplada en el Decreto 1091, el contexto de estas actividades puede implicar costos adicionales propios de la informalidad como esas formas de financiación al margen del sistema financiero, que va a implicar no tanto incrementar el rubro por esta indemnización sino que por ejemplo el PGS diagnostique y proponga el acompañamiento adecuado a partir de la oferta institucional requerida en términos por ejemplo, de microcréditos, asesoría, por ejemplo con el acompañamiento permanente de la Secretaría de Desarrollo Económico.

1.6.3.2 Pérdida de utilidad por contratos que dependen del inmueble objeto de adquisición

Esta indemnización corresponde a “*las utilidades dejadas de percibir por los beneficiarios, derivados de contratos, tales como el de arrendamiento, sobre parte o la totalidad del inmueble*” (IGAC, 2014).

Tabla 21. Comparación de fuentes frente a indemnización por pérdida de utilidad

Propuesta de la Universidad Nacional Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017	Resolución 898 de 2014 y Resolución 1044 de 2014 del IGAC	Decreto Municipal 1091 de 2017	Síntesis
Canon del inmueble por 3 meses cuando el propietario lo tiene alquilado el bien inmueble que se va adquirir.	<i>Este concepto corresponde a las utilidades dejadas de percibir por los beneficiarios, derivados de contratos, tales como el de arrendamiento o aparcería, sobre parte o la totalidad del inmueble.</i> <i>Para el cálculo de este concepto se establecerá el ingreso derivado del contrato, tomando</i>	Economía formal artículo 18 Economía Informal artículo 19 Además se infiere dentro de numeral 4 y 9 art. 4; artículo 17 y art. 26	Esta indemnización busca cubrir la ganancia o utilidad que pierde el propietario de los bienes inmuebles, cuando en estos tienen contratos de arrendamiento, ya en toda la totalidad de la vivienda o en parte de esta, es decir, es un

<p>Propuesta de la Universidad Nacional Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017</p>	<p>Resolución 898 de 2014 y Resolución 1044 de 2014 del IGAC</p>	<p>Decreto Municipal 1091 de 2017</p>	<p>Síntesis</p>
	<p><i>en consideración la información contenida en el respectivo contrato.</i></p> <p><i>Esta información se verificará con investigación de mercado, la cual permitirá determinar la renta que el mercado está dispuesto a pagar por dicho contrato.</i></p> <p><i>Si se encuentran diferencias entre lo pactado en el contrato y el resultado de la investigación de mercado, prevalecerá el último para efectos del cálculo de la utilidad.</i></p> <p><i>Adicionalmente, se tendrá en cuenta la información tributaria y/o contable aportada para efectos del cálculo.</i></p> <p><i>Una vez determinado el ingreso derivado del contrato, se establecerán los costos en que el beneficiario debe incurrir para efectos de recibir el respectivo ingreso, tales como tributos que debe pagar por el inmueble, el mantenimiento del inmueble, la administración y los servicios públicos, de ser el caso.</i></p> <p><i>La utilidad será el resultado de descontar del ingreso definido los costos determinados.</i></p>	<p>Arrendador: Es la persona natural o jurídica, titular del derecho real de dominio o propietario de la mejora, que en virtud de un contrato de arrendamiento se obliga a conceder el uso y goce del bien a otra persona natural o jurídica denominado arrendatario, percibiendo una renta por ello.</p>	<p>reconocimiento a los ingresos provenientes de la actividad rentista.</p>

Fuente: Equipo Universidad Nacional de Colombia, Escuela del Hábitat, con base en Decreto Municipal 1091 de 2017, las Resoluciones 898 de 2014 y 1044 de 2014 del IGAC, Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017 y Ministerio de Transporte (2015).

“Reconocimiento por renta del inmueble (total o parcial): Se reconocerá a los arrendadores una suma equivalente al ingreso derivado del contrato, tomando en consideración la información contenida en el respectivo contrato y hasta 3 veces el valor del canon, conforme a lo identificado en el censo y diagnóstico socioeconómico” (Ministerio de Transporte, 2015, pp. 52-53)

1.6.3.2.1 Reto del lucro cesante por pérdida de utilidad por contratos que dependen del inmueble objeto de adquisición frente a la PPPMAEP

Esta indemnización es importante mantenerla frente a las acciones de protección que establezca la política, ya que la renta proveniente de los arrendamientos son una fuente importante de ingresos para las familias que ven en estos bienes inmuebles su pensión de retiro, cuando no logran alcanzarla por medio de los fondos privados o el público.

Otro importante es establecer la metodología para reconocerla y calcular en contexto de la informalidad no solo del inmueble, sino también de los contratos de arrendamiento que se realizan para esta.

1.6.4 Conclusiones

1.6.4.1 El Plan de Gestión Social y el Presupuesto del Proyecto

En el diseño y formulación de los presupuestos de los proyectos de obras pública y los demás escenarios de intervención señalados dentro en el Acuerdo 145 de 2019, se requiere ampliar los recursos económicos destinados al Plan de Gestión Social conforme con las acciones y estrategias de protección que demanda la PPPMAEP, es decir, estos no pueden limitarse al proceso de gestión predial o adquisición del suelo, como tampoco a la temporalidad del proyecto sino de las fases que se propongan en el acompañamiento a los moradores impactados: antes, durante y después del protocolo.

Así mismo, para garantizar la destinación de recursos para el Plan de Gestión Social de la PPPMAEP, se requiere que, en la formulación de estos proyectos de Obra Pública, MIB, renovación y los demás establecidos el Acuerdo 145 de 2019, se diferencie este plan como uno de los productos del proyecto, diferenciando para ello una cadena de valor de la protección a moradores, esto con el fin de garantizar los recursos económicos que cubran los costos de las acciones de protección.

1.6.4.2 Indemnizaciones

- La Resolución 898 de 2014 del IGAC, no es clara al conceptualizar al beneficiario de estas indemnizaciones, por lo que, en los escenarios de alta prevalencia de la informalidad en la tenencia del suelo, tiende a desconocerse el valor del suelo. En este sentido, se necesitan de articulación de otras políticas que permitan proteger los derechos de las familias que son impactadas por el proceso de adquisición de los bienes inmuebles o mejoras.
- La resolución 898 de 2014, reconoce que se puede establecer unas compensaciones diferentes o adicionales a las indemnizaciones por daño emergente y lucro cesante, así lo

- reconoce el artículo 15, es decir, se puede formular **un Plan de Compensaciones Socio-Económicas** para aquellos aspectos que no quedan cubiertos con a las indemnizaciones que calculan dentro del avalúo comercial, lo que se debe evitar es pagar dos veces un mismo reconocimiento en caso de que este se haya realizado dentro del avalúo comercial
- Los reconocimientos e indemnizaciones que establecen tanto para daño emergente y lucro cesante, **son indicativos y no excluyen otros conceptos** que se demuestren y puedan ser reconocidos en el cálculo de la indemnización, situación que es importante tener en cuenta en la implementación de la PPPMAEP, ya que los impactos significativos difieren de acuerdo al contexto territorial y a la misma escala del proyecto.
 - La resolución 1044 de 2014 del IGAC, establece mayor rigurosidad en la entrega de la información por parte de las unidades sociales y económicas para el cálculo de sus indemnizaciones, las cuales solo se valorarán con la documentación entregada, motivo por el cual en el marco de la PPPMAEP se necesita articular las estrategias de comunicación con los procesos de adquisición de suelo, esto buscando minimizar la pérdida de información y montos indemnizatorios inferiores al impacto causado por la intervención.
 - El **Comité de Indemnizaciones** que plantea en capítulo V 1091 de 2017, deberá articularse al proceso de protección a moradores, desde las fases iniciales de alistamiento institucional, esto con el objetivo de que las soluciones y propuestas planteadas para la adquisición del suelo, se enmarquen dentro de los principios, enfoques y objetivos de la PPPMAEP.

1.6.5 Referencias bibliográficas

Alcaldía de Medellín (2017), Decreto Municipal 1091 de 2017, *Por medio del cual se regula el reconocimiento de indemnizaciones económicas dentro del proceso de adquisición de bienes inmuebles para proyectos de utilidad pública.*

Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC (2014), *Resolución 898 de 2014, Por medio de la cual se fijan normas, métodos, parámetros, criterios, y procedimientos para la elaboración de avalúos comerciales requeridos en los proyectos de infraestructura de transporte a que se refiere la Ley 1682 de 2013.*

Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC (2014), *Resolución 1044 de 2014, Por medio de la cual se modifica parcialmente y se adiciona la Resolución 898 de 2014 que fija normas, métodos, parámetros, criterios, y procedimientos para la elaboración de avalúos comerciales requeridos en los proyectos de infraestructura de transporte a que se refiere la Ley 1682 de 2013*

Universidad Nacional de Colombia & Alcaldía de Medellín (2018), *Desarrollo de instrumentos de planificación y gestión en el proceso de implementación del plan de ordenamiento*

territorial – POT: Protección a Moradores” Contrato Interadministrativo No. 4600070460 de 2017

Ministerio del Transporte (2015), *Marco de política de reasentamiento para los proyectos nacionales de movilidad urbana SITM SETP*

Congreso De La República (2011) Ley 1450 De 2011, *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014, Diario Oficial No. 48.102 de 16 de junio de 2011*

Giraldo, César (2017) *Economía popular desde abajo, ediciones desde abajo*

1.7 Aportes sobre riesgo de desastre y calamidad pública

1.7.1 Sobre el direccionamiento y seguimiento general de la política

Este **aparte** contribuye en la reglamentación de los artículos 12, **parágrafo 1: con relación al** modelo integrado de planeación y gestión (MIPYG).

El escenario de riesgo y calamidad pública según el Acuerdo 145 de 2019 se aborda desde el Protocolo General para obra pública, Mejoramiento Integral y Riesgo de Desastre. Si bien este tipo de escenarios presenta algunas similitudes en su gestión, también tiene grandes diferencias derivadas de las particularidades que encierra cada uno de los procesos, por lo que se propone introducir a este protocolo actividades diferenciadas desde un enfoque de gestión por procesos.

Es claro que las fases de cada protocolo responden al **ciclo: Planear, Hacer, Verificar y Actuar**. Sin embargo, al no existir una reglamentación detallada del proceso de protección, se está frente a una organización de los protocolos que requiere hacer una definición clara sobre cómo será el proceso de Planificación y de Acción para la protección que se enlaza con el escenario de riesgo y calamidad pública con los Planes de Acción Específicos para la Recuperación.

Gráfico 4. Ciclo de acciones conexas con los momentos del protocolo de la PPPMAEP



Fuente: Equipo Escuela del Hábitat, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia

1.7.2 Dirección, Coordinación y Orientación, Integración y Funciones

Según el Decreto 1240 de 2015, la instancia de Dirección del Sistema Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres está compuesta por el Alcalde y el director del Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres - DAGRD. De esta figura se desprende la instancia superior de coordinación, orientación, asesoría, planeación, seguimiento y evaluación como lo es el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres – CMGRD que a su vez se compone del Comité Municipal para el Conocimiento y la Reducción del Riesgo de Desastres y el Comité Municipal para el Manejo de Desastres, quienes se encargan de asesorar y planificar la implementación permanente del proceso de conocimiento y reducción del riesgo y el manejo del desastre.

En términos técnicos y operativos, esta estructura cuenta con ocho (8) Comisiones Asesoras para la Gestión del Riesgo de Desastres (capítulo tercero). Según el artículo 13 del Decreto Municipal 1240 de 2015, estas comisiones tienen como finalidad el **desarrollo, estudio, investigación, asesoría, seguimiento y evaluación** de temas específicos en materia de conocimiento y reducción del riesgo de desastres y manejo de desastres; así como de escenarios de riesgos específicos **y tendrán funciones de planeación y de desarrollo de programas, proyectos y estrategias** tendientes a fortalecer el cumplimiento de acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres del municipio de Medellín, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible, su integración y funciones serán las establecidas en este decreto.

Son sugerencias específicas para la reglamentación del protocolo de obra pública, riesgo y MIB: Direccionamiento.

Para la PPPMAEP se propone que la articulación para el escenario de riesgo y calamidad pública con las políticas de riesgo se cree una **Comisión de Protección a Moradores dentro de la estructura del CMGRD** o se constituya como función de estas comisiones: establecer las estrategias, programas y proyectos para la protección a moradores en situaciones de calamidad pública y, en este sentido, formular los Planes de Acción para la Recuperación, Rehabilitación y Reconstrucción con enfoque de protección de moradores hacia el desarrollo sostenible y la resiliencia territorial.

1.7.3 *Conceptos propuestos vinculados al escenario de riesgo y calamidad pública*

Para la reglamentación y ampliación del artículo 4

- **Aceptabilidad del riesgo:** Se comprende como las consecuencias ambientales, económicas o sociales de una intervención territorial o calamidad pública, son consideradas como graves, importantes o insignificantes y si son o no aceptables por parte de quienes tiene la probabilidad de sufrirlas o afrontarlas. En el escenario de riesgo, la aceptabilidad del riesgo depende de los niveles de conocimiento y pronóstico de la posible materialización de un escenario de riesgo descrito en el PMGRD

Se vincula al principio de resiliencia territorial del Acuerdo 145 de 2019.

- **Calamidad pública:** Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al municipio, distrito o departamento ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción.
- **Riesgo intensivo:** es la potencial ocurrencia de eventos dañinos priorizados por la alta exposición en zonas predominantemente urbanas, con un impacto esperado significativamente mayor y con una frecuencia entre baja y media. Se asocian a eventos de gran magnitud como los grandes deslizamientos de tierra con pérdidas de vidas superiores a 30 personas que han sido caracterizados en los escenarios de riesgo zonales de la ciudad. La materialización de este tipo de eventos si bien es fortuito se relaciona con niveles de conocimiento de las amenazas, las condiciones de vulnerabilidad de los territorios, como también de la probabilidad de concatenación de riesgos.
- **Riesgo extensivo:** es la potencial ocurrencia de eventos dañinos de baja intensidad y de alta frecuencia, asociados principalmente, aunque no de manera exclusiva, con amenazas localizadas. Se asocian a eventos de baja o media magnitud como los pequeños deslizamientos de tierra con pérdidas de vidas inferiores a 30 personas que han sido

caracterizados en los escenarios de riesgo zonales de la ciudad. La materialización de este tipo de eventos si bien es fortuito se relaciona con niveles de conocimiento de las amenazas y las condiciones de vulnerabilidad de los territorios.

- **Riesgos residuales:** Se comprende que un proyecto establece una serie de medidas de manejo para intervenir los riesgos (prevención, reducción, monitoreo, etc.), sin embargo, existe la posibilidad que el riesgo no sea reducido a cero. Por lo tanto, los riesgos residuales deben ser previstos en el subproceso de transferencia del riesgo.
- **Riesgos emergentes y vulnerabilidades:** En el caso de la PPPMAEP este concepto se relaciona con las intervenciones planificadas (proyectos) y los desastres. El primero de ellos se comprende como el riesgo que emerge en el proceso de ejecución de una intervención territorial dado un imprevisto no planificado que desencadena **riesgos o impactos** no identificados en la línea base. Por otra parte, los desastres pueden crear nuevas amenazas o condiciones de vulnerabilidad que puede empeorar las condiciones de una determinada población si no es atendido inmediatamente. Por lo anterior, la PPPMAEP en un escenario de desastre (calamidad pública) debe garantizar que las acciones de intervención de respuesta y recuperación integren procesos de identificación de riesgos y vulnerabilidades emergentes para establecer medidas de intervención que garanticen la seguridad territorial, el restablecimiento y mejoramiento de los modos y medios de vida.
- **Protección financiera:** Mecanismos o instrumentos financieros de retención intencional o transferencia del riesgo que se establecen en forma ex ante con el fin de acceder de manera ex post a recursos económicos oportunos para la atención de emergencias y la recuperación.
- **Vulnerabilidad:** Susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados por eventos físicos peligrosos.

1.7.3.1 Aceptabilidad social del riesgo

Se vincula al principio de resiliencia territorial del Acuerdo 145 de 2019.

Este concepto toma relevancia para la ciudad dado el proceso de identificación y caracterización de escenarios de riesgo del PMGRD, pues se está frente a escenarios complejos con riesgos múltiples que tienen la capacidad de generar grandes daños y pérdidas. La PPPMAEP, al ser una política que garantiza la protección de derechos, en este caso, frente a las acciones de reducción de riesgo y ante la materialización de eventos adversos, requiere que la política municipal de gestión de riesgo de desastres se armonice con el Marco de Senadai (2015-2030) del cual Colombia es firmante y que priorice el conocimiento del riesgo (estudios, evaluaciones y valoraciones del riesgo), pues esto es un criterio determinante para la toma de decisiones. En este

sentido, la pertinencia de este concepto para la PPPMAEP es que constituye un referente para entender cuándo unas consecuencias ambientales, económicas o sociales pueden considerarse graves, importantes o insignificantes y si éstas son o no aceptables por parte de quienes tiene la probabilidad de sufrirlas o afrontarlas.

La aceptabilidad de un riesgo para una comunidad determinada es transversalizada por los grados de creencia mezclados con conocimientos sobre la probabilidad de sufrir un evento, lo cual se refiere a una probabilidad subjetiva derivada la propia percepción sobre la vida. Para la institucionalidad este concepto está vinculado a la propia normatividad. Es por ello que la PPPMAEP a nivel estratégico debe garantizar que las diferentes instancias del conglomerado público cumplan con los estudios requeridos que permitan conocer a profundidad las condiciones reales de un territorio, pues los expertos son quienes deben determinar el nivel de riesgo aceptable, lo cual relaciona la probabilidad de ocurrencia de un fenómeno con los factores de vulnerabilidad de los posibles afectados.

Los estudios de riesgo de detalle son una obligación que se ha cumplido muy parcialmente en la ciudad, lo cual reduce el nivel de conocimiento sobre las condiciones reales de un territorio que de hecho presenta unos escenarios de riesgo muy complejos. En este caso, se debe equiparar la severidad de los reglamentos con la severidad de los riesgos a partir de información científica. Según Cardona:

La definición de *fuerza mayor* o *caso fortuito* se ha utilizado en las legislaciones para exonerar responsabilidades o eximir de culpabilidades pues se define como azar o un hecho de la naturaleza, sin embargo, aunque en cierto sentido algunos fenómenos no pueden ser controlados, el estado de conocimiento actualmente permite que muchos de ellos pueden ser pronosticados y que sus efectos, bajo ciertas circunstancias, puedan ser mitigados o prevenidos principalmente. Por esta razón, dentro de la legislación de algunos países, este argumento ya no es aceptado y en suma involucra la vulnerabilidad que muchas veces ha sido creada, acumulada o estimulada, por agentes que deben garantizar la seguridad o la protección. (2002, p. 49).

Lo anterior es lo que se llamaría una **responsabilidad por riesgo o responsabilidad objetiva** cuando el conocimiento científico puede establecer umbrales de certidumbre frente a la posible ocurrencia de un evento y, por lo tanto, la prevención y mitigación son posibles. Claro está, esta responsabilidad queda condicionada también al propio conocimiento cuando este no puede preverlo o pronosticarlo, o cuando este fue pronosticado y las acciones acordes (razonables) se establecieron, pero la magnitud del evento es superior. A partir de lo anterior, la toma de decisiones es un elemento vinculante en este tipo de políticas, pues crea bases para comprender

que la **No Acción del Estado** frente a riesgos ya estudiados es una clara negligencia y vulneración de derechos.

La PPPMAEP, para garantizar los derechos de la población que se enfrenta a diferentes escenarios de riesgo de desastres, requiere que las acciones del Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres-DAGRDR establezca niveles de riesgo aceptable o tolerables al interior de las diferentes comunas y corregimientos del municipio, principalmente desde el nivel de conocimiento técnico y social del riesgo.

1.7.3.2 Riesgo intensivo y extensivo

Estos términos se asocian con características de la amenaza en interacción con la exposición y las condiciones de vulnerabilidad localizadas. En el primer caso, el riesgo intensivo se relaciona con grandes desastres como fue el deslizamiento de Villa Tina, pues es un tipo de eventos poco frecuente (baja), pero su capacidad de destrucción es desproporcional (alta intensidad) en territorios vulnerables, lo cual requiere el análisis de los factores subyacentes del riesgo. El PMGRD de Medellín en su configuración de escenarios no los clasifica, sin embargo, al incorporar la variable de cambio climático se genera un acercamiento.

Por otro lado, el riesgo extensivo¹⁴ se vincula con eventos hidrometeorológicos, pero debido al cambio climático su frecuencia aumenta mucho más. Por separado su impacto es reducido, pero como suma de eventos es posible configurarse como desastre, pues los daños a las viviendas y en espacios públicos son fenómenos extendido, frecuente, y, aunque sean de baja intensidad, tienen un gran impacto en las personas.

Estos dos términos se relacionan con la PPPMAEP, pues lo intensivo como lo extensivo se vincula con grados de conocimiento y gestión territorial que permita prevenir y reducir riesgos.

1.7.3.3 Riesgos residuales

Se comprende que en una sociedad siempre existirá la probabilidad de que ocurra un evento y afecte a una determinada población y también que las acciones de prevención y mitigación, aunque son fundamentales, nunca llegaran a reducir el riesgo a cero. De la misma manera, las medidas de manejo ambiental que se establecen para intervenir los impactos en un proyecto (prevención, control, reducción, compensación y restauración), tampoco lo reducen a cero.

¹⁴ Es diferente a lo que se entiende como riesgos cotidianos (inseguridad alimentaria, violencia, delincuencia, microtráfico, falta de acceso al agua potable, etc.).

Frente a ello existe la necesidad de establecer parámetros o criterios que determinen qué es un impacto ambiental significativo. De igual forma, la incertidumbre que generan los riesgos e impactos residuales se deben gestionar desde mecanismos de transferencia. Esto en el sistema municipal de gestión del riesgo se traduce en recursos que son administrados a través del Fondo Municipal para la GRD. En el sentido de los impactos que genera una intervención en el territorio, el impacto residual también debe contar con unas especies de fondos o pólizas globales que garanticen recursos.

1.7.4 Vinculación de los procesos de la gestión del riesgo de desastres

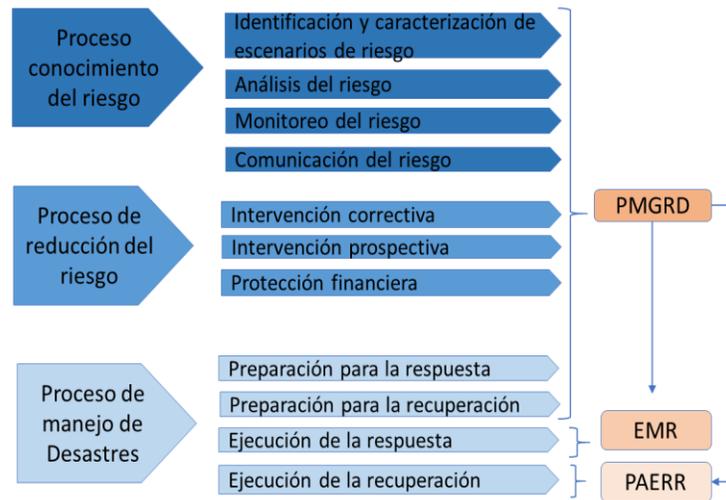
Este aparte contribuye en la reglamentación de los artículos 12, parágrafo 1: con relación al modelo integrado de planeación y gestión (MIPYG). También aporta a la reglamentación del marco operativo y su Sistema de actores, roles y relaciones (artículo 13)

El escenario riesgo y calamidad pública se debe estructurar desde los procesos y subprocesos de la Gestión del Riesgo de Desastres-GRD de la Ley 1523 de 2012...

...y establecer el procedimiento para las actuaciones del Estado en sus distintos niveles jurisdiccionales con el fin de determinar **cómo se debe intervenir el territorio sobre los bienes en riesgo, o afectado por la calamidad pública o desastre**. El Decreto municipal 1240 de 2015, especifica funciones y responsabilidades de los comités y comisiones para la GRD a nivel local.

Para vincular los procesos de la gestión del riesgo a la PPPMAEP se deben armonizar en la reglamentación los quince (15) principios de la gestión del riesgo que trae la ley 1523 de 2012 en su artículo 3, pues son complementarios y no van en contravía ni implican nuevas acciones de protección. A partir de esta armonización de principios, que no es otra cosa que darles su validez en la reglamentación de la PPPMAEP, se debe comprender que el protocolo actual del Acuerdo 145 de 2019 presenta una estructura flexible dividida en tres momentos que se puede relacionar con los tres (3) procesos, once (11) subprocesos e instrumentos, como se muestran en la figura 1:

Gráfico 5. Procesos y subprocesos de la gestión del riesgo de desastres y principales instrumentos



Fuente: Equipo del proyecto, Escuela del Hábitat, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, basado en la ley 1523 de 2012

En el caso de Medellín, para evitar o reducir los desastres se requiere profundizar en el conocimiento de las tensiones territoriales, conocimientos técnico-sociales del territorio, así como las prácticas y representaciones del riesgo. Esto permite la orientación efectiva de las medidas de mitigación del riesgo y si aun así ocurre el desastre, permite establecer procesos de preparación, respuesta y recuperación.

El conocimiento del riesgo también es un conocimiento de las condiciones ambientales de un territorio, por lo tanto, aportan a la configuración del capital ambiental de los moradores. En el lado derecho de la figura anterior se exponen algunos programas y proyectos fundamentales para evitar, reducir el riesgo o realizar un adecuado manejo de un desastre en función de la protección de los modos y medios de vida. Lo anterior se resume en los siguientes aspectos:

Gráfico 6. Proceso de conocimiento del riesgo



Fuente: Equipo del proyecto, Escuela del Hábitat, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia

El proceso y subproceso de conocimiento del riesgo es la principal estrategia para la configuración de la línea base con información primaria y secundaria para el escenario de riesgo y calamidad pública como lo exige el protocolo (paso 2 y 3). Esto son sugerencias para la fase I del protocolo.

La PPPMAEP en el escenario de riesgo y calamidad debe exigir la prevención y la construcción de una aceptabilidad social del riesgo, pues los desastres y la recuperación cuestan en promedio siete veces más que la prevención. En una ciudad como Medellín, donde se han establecido unos escenarios de riesgo zonales, se hace necesario ahondar en los procesos de conocimiento del riesgo y mitigación. Por un lado, ello reduce las posibles afectaciones ante un evento, por otro, genera impactos positivos sobre los moradores por las acciones establecidas.

- Al respecto, es importante señalar que si bien la prevención y el riesgo aceptable deben hacer parte de la política de gestión del riesgo, en concurrencia con ello, la PPPMAEP debe garantizar la protección de los derechos de los moradores; por lo tanto, la política pública de gestión del riesgo debe adoptar, desde los criterios específicos de protección a moradores, lo que debe ser el riesgo aceptable, evitando que esta categoría se reduzca en función de los costos. **Proceso de conocimiento del riesgo:** Es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la identificación de escenarios de riesgo (el PMGRD ya los tiene identificados a escala de zonas), el análisis y evaluación del riesgo, el monitoreo y seguimiento del riesgo y sus componentes y la comunicación para promover una mayor conciencia de este que alimenta los procesos de reducción del riesgo y de manejo de desastre (Ley 1523 de 2012, artículo 4). Lo anterior obliga al municipio a realizar:
 - ✓ **Estudios de detalle de los riesgos presentes en un territorio:** Los estudios no implican un impacto para los moradores, pero sí sus resultados, pues si las condiciones biofísicas son adversas y no mitigables se deben realizar reasentamiento. Si es mitigable, las afectaciones son transitorias. El Decreto 1807 de 2014 establece la obligatoriedad para los municipios de realizar los estudios de detalle y el decreto municipal 1626 de 2015 reglamenta algunos aspectos para la ciudad.
 - ✓ **Inventario y censo de zonas ocupadas en alto riesgo no mitigable:** Este inventario debe estar actualizado conforme a las obligaciones establecidas en la Ley 9 de 1989, en la Ley 2 de 1991 y en el artículo 218 de la Ley 1450 de 2011. En la actualidad Medellín desconoce la totalidad de habitantes, familias y viviendas que se encuentran en este tipo de zonas. Estos estudios proyectarían las necesidades de reasentamientos por riesgo.
 - ✓ **Monitoreo y seguimiento:** Reduce la probabilidad de un desastre, genera procesos de conocimiento y apropiación territorial y aporta a las medidas de estructurales. Existen experiencias comunitarias y técnicas como las llevadas a cabo por el SIATA y que son referentes.
 - ✓ **Articular la Gestión del Riesgo de Desastres con la Adaptación al Cambio Climático:** Según la Ley 1931 de 2018 (artículo 11 y 25), la articulación y complementariedad entre los procesos de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastres se basará fundamentalmente en lo relacionado con los **procesos de conocimiento y reducción del**

riesgo partiendo de la aplicación de los **principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad**. El alcance de esta normatividad también obligará, a parte de la articulación entre políticas, la incorporación de la gestión del cambio climático en los **proyectos de inversión pública** y su exigibilidad en el sector privado.

- **Proceso de reducción del riesgo:** Este el proceso de la gestión del riesgo, está compuesto por la intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes, entiéndase: mitigación del riesgo y a evitar nuevo riesgo en el territorio, entiéndase: prevención del riesgo. Son medidas de mitigación y prevención que se adoptan con antelación para reducir la amenaza, la exposición y disminuir la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales, para evitar o minimizar los daños y pérdidas en caso de producirse los eventos físicos peligrosos. **La reducción del riesgo la componen la intervención correctiva del riesgo existente, la intervención prospectiva de nuevo riesgo y la protección financiera** (Ley 1523 de 2012, artículo 4).

Lo anterior se comprende como las acciones para el tratamiento del riesgo, las cuales se puede clasificar como **medidas estructurales de mitigación (Técnicas)**, las cuales pueden ser el reasentamiento por riesgo, las obras ingenieriles de mitigación del riesgo (Intervenciones puntuales que posiblemente requieren reasentamiento) o el mejoramiento integral de barrios (Intervenciones complejas que posiblemente también requieren de reasentamiento: depende del riesgo).

En esta clasificación también se pueden ubicar las **medidas estructurales de mitigación (Técnico-comunitarias)** que responden a los conocimientos cotidianos que tienen los moradores de su territorio y son respuestas a una condición de riesgo determinada. Este tipo de medidas, por un lado, para la PPPMAEP, son elementos y relaciones propias del capital ambiental a valorar, pero por otro lado, también son explícitamente estrategias de conocimiento y reducción del riesgo comunitarias que reduce la probabilidad de emergencias y da **respuesta transitoria hasta que el Estado resuelva los problemas de fondo**, una especie de relación entre aceptabilidad del riesgo ambigua y una aversión dado la autogestión para realizar obras y la coproducción territorial, pues la ciudad frente al cambio climático se expone cotidianamente y las acciones de adaptación o resiliencia no son igual de rápidas que el desastre. Este tipo de medidas **estructurales de mitigación** pueden ser, entre otras:

- Obras de acueducto y alcantarillado transitorias realizadas con presupuesto propio.
- Obras de acueducto y alcantarillado realizadas con presupuesto participativo y orientación de entidades de la alcaldía.
- Obras de control y conducción de aguas lluvia transitorias.

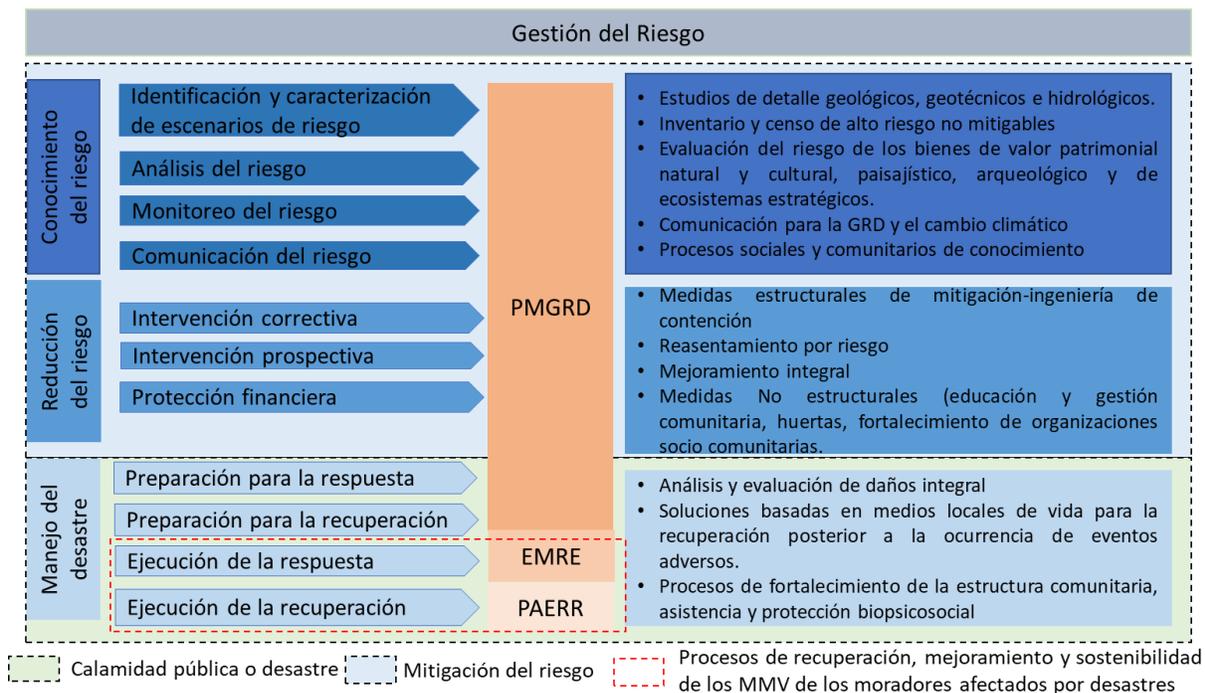
- Obras de acceso peatonal que reducen riesgo como movimientos en masa e inundaciones. Pueden ser obras con presupuesto propio, presupuesto participativo o mixtas. Con o sin acompañamiento.
- Obras comunitarias de reducción del riesgo con valores agregados como huertas, jardines, murales verdes, etc.
- Acuerdos de relocalización en el sector de las familias más vulnerables ante el riesgo

En lo anteriormente expuesto y a modo de complemento se identifican las **medidas no estructurales socio-comunitarias**:

- Procesos de educación ambiental y autonomías territoriales
- Escuelas populares de educación
- Procesos de educación a través de medios de comunicación alternativos

En términos institucionales, las medidas estructurales se han complementado con medidas no estructurales centradas en los procesos de educación ambiental y en la formación y capacitación de comités ambientales o de riesgo como lo describe el PMGRD de la ciudad.

Gráfico 7. Procesos, instrumentos y acciones en gestión del riesgo de desastres



Fuente: Equipo del proyecto, Escuela del Hábitat, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia

1.7.5 Los Planes de Acción Específicos para la Recuperación, Rehabilitación y Reconstrucción como instrumento articulador de políticas

Se sugiere reglamentar el artículo 7 de la siguiente manera: Con la declaración de situación de desastre o calamidad pública y la activación de las estrategias para la respuesta, la alcaldía en cabeza del DAGRD, deberán elaborar planes de acción específicos para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas hacia un desarrollo sostenible y resiliente de los territorios.

1.7.5.1 Retorno a la “normalidad” desde el enfoque de protección

Según el artículo 64 de la ley 1523 de 2012, el retorno a la normalidad es una responsabilidad del alcalde previa recomendación del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres. Esta declaratoria de retorno a la normalidad debe contener las normas especiales habilitadas para la situación de calamidad pública, durante la ejecución de las tareas de rehabilitación y reconstrucción y la participación de las entidades públicas, privadas y comunitarias en las mismas.

Se sugiere reglamentar el artículo 18 en cuanto a monitoreo, seguimiento, y evaluación de la siguiente manera: Los Planes de Acción Específicos para la Recuperación, Rehabilitación y Reconstrucción continuarán su ejecución como parte del decreto declaratorio de retorno a la normalidad y este se dará por culminado hasta el restablecimiento, mejoramiento y sostenibilidad de los modos y medios de vida de los moradores afectados. La Mesa Técnica de la PPPMAEP recibirá del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo el documento que soporta el cierre del proceso y este lo avalará pasando al banco de experiencias. El término para la declaratoria de retorno a la normalidad solo podrá exceder más de seis (6) meses después de la declaratoria de calamidad pública si las consecuencias del desastre requieren recursos de nivel regional y/o nacional que no sean girados oportunamente.

1.7.5.2 Seguimiento y evaluación en situación de calamidad pública

El Plan de Acción para la Recuperación, Rehabilitación y Reconstrucción estará a cargo del DAGRD y según el parágrafo 2 del artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, el Departamento de Planeación será el encargado de realizar el seguimiento y evaluación; resultados que deberán ser enviados a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Se sugiere reglamentar el artículo 18 en cuanto a monitoreo, seguimiento, y evaluación de la siguiente manera: El DAGRD como responsable principal de los Planes de Acción para la Recuperación, Rehabilitación y Reconstrucción – PAER deberá integrar a este proceso de recuperación las categorías y variables de los capitales que componen la PPPMAEP, como mecanismo operativo que orientara el retorno a la normalidad desde la protección a moradores y el DAP será el responsable de realizar seguimiento y evaluación de este proceso.

1.7.5.3 Articulación del subproceso de recuperación

En situaciones de emergencias con Decreto de Calamidad Pública, se sugiere permear y articular la estructura de la caracterización del subproceso de recuperación post-desastres del DAGRD, pues se encuentran los parámetros generales y la ruta para *transversalizar* la política pública de protección a moradores y su protocolo de actuación.

Esto contribuye en la reglamentación de los artículos 12, párrafo 1: sobre la relación con el modelo integrado de planeación y gestión (MIPYGG).

1.7.6 Mecanismos de financiación

El capítulo V de la ley 1523 de 2012 establece los mecanismos de financiación para la gestión del riesgo en los tres niveles de gobierno a través del Fondo de Gestión del Riesgo de Desastres, en este caso, el Fondo Municipal de GRD el cual puede recibir, administrar e invertir recursos de origen estatal y/o contribuciones y aportes efectuados a cualquier título por personas naturales o jurídicas, instituciones públicas y/o privadas del orden nacional e internacional. **El objetivo de los recursos es la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastres, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción.** Considerando que el numeral 14 del Artículo 19 del Acuerdo 145 de 2019, plantea la posibilidad de contar con otros instrumentos de financiación y cooperación, este fondo es el que opera para este tipo de escenarios siendo su objetivo totalmente relacionado con la protección a moradores.

Se sugiere reglamentar el artículo 20 del Acuerdo Municipal de la siguiente manera: En el caso de la aplicación de la Política en intervenciones por Riesgos de Desastres o por Calamidad Pública, se crearán mecanismos para la cooperación entre los recursos financieros de la PPPMAEP y los provenientes del Fondo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres – FMGRD y sus respectivas subcuentas.

1.7.7 Referencias bibliográficas

Cardona, O. (2002). Estimación holística del riesgo sísmico utilizando sistemas dinámicos complejos. Recuperado de <https://www.tdx.cat/handle/10803/6219?show=full>

Douglas, M. (1985). Risk Acceptability According to the Social Sciences. London: Routledge and Kegan Paul.

1.7.8 Desastres y calamidad pública

En el contexto del proceso que se ha venido adelantando en Medellín con la formulación y estableciendo una política pública enfocada a proteger a los moradores de la ciudad, teniendo como base fundamental el ser humano como eje articulador de transformación, es así que para el año 2019 luego de varios estudios y análisis se crea el acuerdo 0145 de 2019 “por el cual se crea la política pública de protección a moradores, actividades económicas y productivas del municipio de Medellín – PPPMAEP”, dicho acuerdo establece en términos generales una serie de líneas estratégicas, hechos de reconocimiento y protección, y un protocolo de actuación los cuales permiten que todos los sujetos que están ocupando un territorio y son impactados por la ejecución o intervención de una obra pública, o afectación directa o indirecta por la materialización de un fenómeno amenazante de origen natural o antrópico tengan una protección a sus derechos y minimizar los movimientos involuntarios de los moradores, los

impactos económicos, sociales y culturales, generados en razón de algunos de estos escenarios planteados.

Por tal motivo se ha planteado realizar un análisis más detallado y generar una serie de recomendaciones frente a los posibles escenarios que se pudiesen desencadenar con respecto al componente de la gestión del riesgo de desastres y sus procesos de (Conocimiento del riesgo, Reducción del riesgo y Manejo de Desastres), permitiendo con esto una reglamentación y ruta de actuación más aterrizada a la realidad de nuestra ciudad. Es importante aclarar que Colombia cuenta con una política nacional de gestión del riesgo de desastres la cual se encuentra enmarcada en la Ley 1523 de 2012 y que establece dentro de su objetivo que será un proceso social con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y el desarrollo sostenible, acciones que el acuerdo 0145 proyecta también como eje que articular y direcciona la política pública.

Para efectos concretos de este apartado sólo se generarán recomendaciones frente al proceso del Manejo de Desastres (Preparación y Ejecución de la Respuesta y Recuperación), teniendo presente que es importante profundizar y generar una mejor sinergia para los múltiples escenarios que se pueden presentar a causa de la intervención de los procesos de Conocimiento y Reducción del Riesgo (identificación de escenarios de riesgo, análisis y evaluación del riesgo, el monitoreo y seguimiento del riesgo, mitigación y prevención del riesgo).

1.7.8.1 Identificación de información de la Política Pública Protección a Moradores con respecto a la gestión del riesgo de desastres

Tras una lectura crítica del documento Acuerdo 0145 de 2019 y del libro II: Marco estratégico, programático y operativo: hechos y derechos de reconocimiento y protección, orientada a entender y comprender qué proyecta la política pública y cómo determina la ruta de intervención y protección a los moradores por causa de la materialización de algún fenómeno amenazante y que cause afectación directa o indirecta a los moradores, se encuentra lo siguiente:

- El Artículo 7 del Acuerdo 145 de 2019 establece en su alcance () que se deberá implementar la PPPMAEP en conexión con el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres y la Estrategia de Respuesta a Emergencias; además indica que el protocolo se deberá aplicar en el escenario del riesgo de desastres y calamidad pública.
- El artículo 10 del mismo acuerdo formula unas líneas estratégicas y programas para la política pública, estableciendo que la línea estratégica #1 estará destinada para el “Restablecimiento, mejoramiento, sostenibilidad de los modos y medios de vida” y que contará con un programa (1.3) para la Gestión del Riesgo de Desastres y pedagogía ambiental.

- El protocolo de protección a moradores establece tres fases del proceso de protección a moradores que tienen gran sentido y concordancia de aplicabilidad para los escenarios de mejoramiento integral, obra pública; pero solo es aplicable a una parte de la gestión del riesgo de desastres como son las acciones que se proyectan en el proceso de Reducción del Riesgo (intervenciones de mitigación o intervenciones de prevención) ya que estas acciones permiten ir desarrollando la ruta planteada en cada fase sin la criticidad que se genera cuando se presenta una situación de emergencia o desastre.

El documento en términos generales establece una correlación entre la gestión del riesgo de desastres y la PPPMAEP, al concebir que los moradores podrán verse afectados a causa de la materialización de alguno de los fenómenos amenazantes identificados en el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, por tal motivo está incluido como escenario en el alcance y lo contemplan dentro de la Línea Estratégica 1 Restablecimiento, mejoramiento, sostenibilidad de los modos y medios de vida.

1.7.8.2 Recomendaciones de gestión del riesgo de desastres frente a la implementación y reglamentación de la PPPMAE.

Como parámetro de sustentación para las recomendaciones que se entregan en este documento, se establecerá lo dispuesto por el Marco de Sendai y la normatividad colombiana con respecto a la Gestión del Riesgo de Desastres.

- Marco de Sendai: se tomará como sustento para las recomendaciones que se realizarán frente al manejo de desastres (preparación y ejecución de la respuesta y recuperación) lo establecido en el marco de Sendai en lo concerniente a: “prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas...”; esto se podrá lograr desarrollando y teniendo en cuenta lo siguiente:
 - o Fortalecimiento de la gobernanza del riesgo: mediante la creación de políticas que permitan a los estados proteger la vida de los habitantes, sus bienes y servicios; complementado esto con instrumentos de planificación como lo son (los planes de gestión del riesgo de desastres, estrategias para el manejo de desastres y planes de recuperación); además creando protocolos y procedimientos que permitan una adecuada toma de decisiones de la institucionalidad.
 - o Rendición de cuentas: el estado deberá establecer un seguimiento, evaluación, retroalimentación y aprendizaje de las decisiones tomadas frente a la gestión del riesgo de desastres, que permita a la comunidad en general conocer los planes a desarrollar, los presupuestos establecidos y ejecutados, los avances y tiempos restantes de ejecución.
 - o Necesidad de prepararse para reconstruir mejor: mediante planes de recuperación que permitan proteger la vida de las personas, ejecutando acciones a corto,

mediano y largo plazo encaminadas a una adecuada gestión del hábitat, una gestión social y comunitaria, un restablecimiento de la gobernabilidad y un cuidado de los recursos naturales con que se cuenta. Estos planes deberán estar en articulación con lo planteado e identificado en el plan municipal de gestión del riesgo de desastres y sus componentes programáticos.

Gráfico 8. Principios guías y prioridades de acción



Fuente: Presentación (s.a.) elaborada a partir del Marco de Sendai

- Ley 1523 de 2012: “por el cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de gestión del riesgo de desastres” y sus capítulos I, II, III, IV y V.
- Decreto 1240 de 2015: “por el cual se establece el Sistema Municipal de gestión del riesgo de desastres, se reestructuran sus instancias de dirección, coordinación y orientación; se adopta el plan Municipal de gestión del riesgo de desastres - PMGRD, la estrategia municipal para la respuesta a emergencias – EMRE...”
- Acuerdo 059 de 2011: “por el cual se crea el Departamento administrativo de gestión del riesgo de emergencias y desastres – DAGRD, el comité municipal de gestión del riesgo de emergencias y desastres y el fondo municipal para la gestión del riesgo de emergencias y desastres, se establece una destinación específica a unos ingresos corrientes...”

Una vez revisado el acuerdo 0145 de 2019 y el Libro II: Marco estratégico, programático y operativo, se presenta la siguiente propuesta para abordar el componente de la gestión del riesgo de desastres (manejo de desastres) y así lograr una adecuada reglamentación e implementación de acciones que proyecten una sinergia entre ambos componentes.

- 1) Debido a la complejidad que se tiene al momento de abordar un escenario de gestión del riesgo y concatenarlo con la política pública de protección a moradores, se propone

establecer el protocolo de actuación bajo una reglamentación desde tres (3) dimensiones a desarrollar las cuales son:

- a) **Dimensión Estratégica:** Está enfocada hacia una adecuada gobernanza del riesgo, deberá estar liderada por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres - CMGRD en articulación con los instrumentos de la política (capítulo III – Protocolo de protección a moradores, actividades económicas y productivas) y el Marco operativo comprendido en el capítulo IV. Esta articulación deberá establecerse cada vez que se presente una situación de emergencia o desastre que requiera convocar al CMGRD para toma de decisiones críticas, convocando e invitando a participar de dicha reunión a un representante del comité intersectorial de direccionamiento estratégico de la política.

Esta dimensión reviste gran importancia debido a que desde allí se gestan los lineamientos estratégicos de planificación a corto, mediano y largo plazo entre el componente de la gestión del riesgo de desastres y su articulación y puesta en marcha de la política pública de protección a moradores; además, se recomienda que el protocolo tenga dentro de sus instancias de planificación y orientación este componente dimensional para que se logre lo proyectado según el proceso de intervención a seguir.

Una de las acciones importantes a tener en cuenta en esta dimensión es definir los actores, roles y funciones que participarán entre la política pública y el protocolo de actuación, se deberá tener como carta de navegación lo siguiente: 1. Decreto 1240 de 2015 “por el cual se establece el Sistema Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, se reestructuran sus instancias de dirección, coordinación y orientación; se adopta el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres -PMGRD- la Estrategia Municipal para la Respuesta a Emergencias -EMRE- y el Sistema Comando de Incidentes -SCI-“, 2. La Estrategia Municipal de Respuesta a emergencia la cual nos permite identificar las acciones a ejecutar en cada uno de los escenarios de riesgo priorizados, los actores de intervención con sus respectivas funciones y responsabilidades durante la fase de respuesta, 3. La caracterización del proceso de recuperación, allí se establecen los actores, roles y funciones que deberán realizar durante la fase de recuperación.

- b) **Dimensión Táctica Operativa:** Está enfocada hacia una planeación aterrizada a las necesidades de los moradores, lo establecido en el POT y en el PMGRD, aquí convergen actores claves para una adecuada formulación de proyecto, generando con ello un plan de gestión social hacia el componente de reducción del riesgo (obras de mitigación bajo acciones correctivas u obras de prevención bajo acciones prospectivas) o el componente de manejo de desastres (Respuesta y Recuperación).

En esta dimensión toma gran relevancia diferentes actores como son los: comunitarios (Comités comunitarios de Gestión del Riesgo, entre otros), el comité de conocimiento y reducción del riesgo el cual es coordinado por la subdirección de reducción y conocimiento del DAGRD y lo integran los coordinadores de las comisiones asesoras, el comité de manejo de desastres el cual es coordinado por la subdirección de manejo de desastres y lo integran los coordinadores de las comisiones asesoras, y las comisiones asesoras del consejo municipal de gestión del riesgo las cuales son (Comisión de Gestión del Hábitat, Comisión de protección social, Comisión técnica, Comisión de Educación, Comisión de Salud, Comisión de gestión de recursos, Comisión de riesgos tecnológicos, y Comisión de búsqueda, rescate y salvamento).

Sobre esta dimensión recae gran parte de la ejecución del protocolo de actuación de la política pública de protección a moradores ya que en ella se determinan los planes de acción específicos, tiempos de ejecución, responsables principales y de apoyo, y se definen los recursos financieros sean del orden municipal, departamental, nacional o cooperación internacional.

- c) **Dimensión Financiera:** esta dimensión es de las más críticas, ya que el acuerdo 0145 de 2019 no establece un direccionamiento claro frente a los recursos financieros en caso de requerirse aplicar la política en el escenario de la gestión del riesgo de desastres. Por tal motivo esta dimensión se vuelve transversal a las demás dimensiones y constituye un pilar para una adecuada ejecución de los planes de acción específicos proyectados por la dimensión táctica operativa y por ende de la aprobación de la dimensión estratégica.

El municipio de Medellín bajo el acuerdo 059 de 2011 en su artículo 5, crea el Fondo Municipal para la Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres, de conformidad con lo establecido en el decreto Municipal 006 de 1998, como un fondo especial y con las características definidas en el artículo 6 del presente acuerdo.

Este fondo se crea con el propósito de invertir, destinar y ejecutar sus recursos en la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastres, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción y con la cual se podrá establecer mecanismos de financiación dirigidos a las entidades involucradas en los procesos y a la población afectada por la ocurrencia de desastres o calamidad; así mismo, el fondo estructura las siguientes cuentas: a) Conocimiento del riesgo, b) Reducción del Riesgo, c) Manejo de Desastres, d) Recuperación, e) Protección Financiera.

Por lo anteriormente mencionado, y siendo consecuentes con la particularidad que conlleva articular la política pública de protección a moradores con respecto a la gestión del riesgo de desastres, se plantean las siguientes recomendaciones que permitirán generar una adecuada

sinergia entre el acuerdo 0145 de 2019 y su protocolo de actuación y el proceso de gestión del riesgo de desastres.

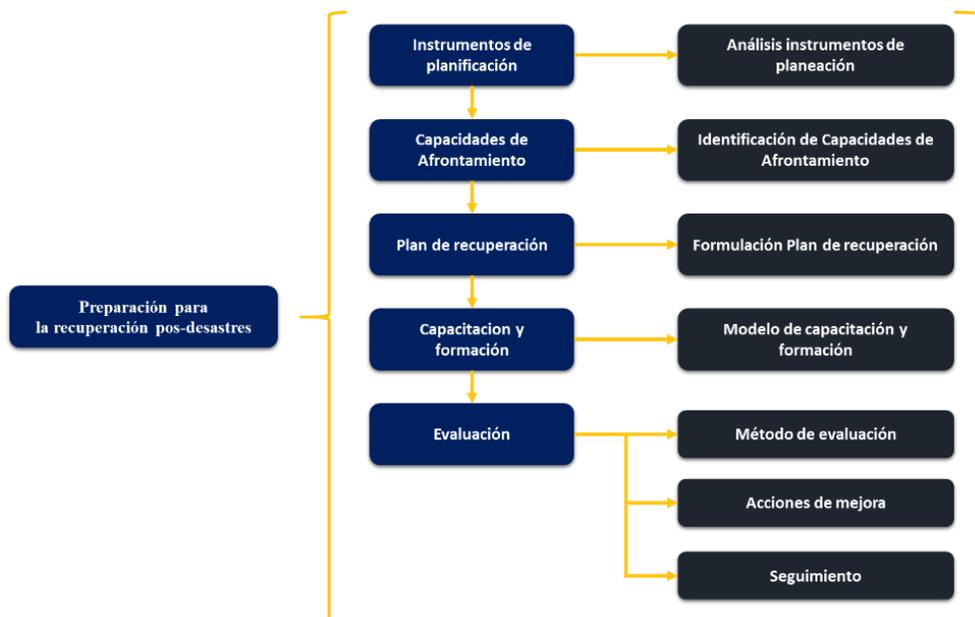
- 2) Dada la complejidad que reviste plantear un protocolo y su respectiva ruta de implementación para el escenario de la materialización de algún fenómeno amenazante (Emergencia o desastre) planteado en el plan municipal de gestión del riesgo de desastres, se recomienda formular un protocolo específico que logre desarrollar acciones claras y plantear una ruta de actuación que permita una atención integral a todos los moradores que han sido afectados o damnificados por alguna situación de emergencia o desastre.

Es importante aclarar que el proceso de gestión del riesgo de desastre trae implícita la esencia principal de la política pública de protección a moradores, ya que dicho proceso establece como objetivo principal orientar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes, estrategias, programas, medidas y acciones hacia un proceso social generando una corresponsabilidad entre lo público, privado y comunitario. Por otro lado, la ley 1523 de 2012 en su artículo 3° cuenta con una serie de principios los cuales se aplican íntegramente a todo lo proyectado por el proceso de gestión del riesgo de desastre, entre los principios que se concatenan con la política pública de protección a moradores tenemos: Principio de igualdad, Principio de protección, principio de solidaridad social, principio de autoconservación, principio participativo, principio de interés público y social, principio de precaución y principio de diversidad cultural.

El protocolo de intervención para el escenario de manejo de desastres (preparación y ejecución de la respuesta y recuperación) deberá estar pensado en tres fases:

- a) La primera fase deberá estar orientada a la planificación desde el componente de la preparación para la respuesta, para esta fase se cuenta con la estrategia de respuesta la cual contiene una serie de protocolos y procedimientos de actuación e intervención con sus respectivos actores, tiempos de intervención y funciones a desarrollar, como complemento a este instrumento de planificación se recomienda implementar lo dispuesto en la preparación para la recuperación, la cual está determinada por la planificación e identificación de acciones tendientes a la rehabilitación y reconstrucción pensada prospectivamente y articulada con los objetivos de desarrollo sostenible – ODS.

Gráfico 9. Primera fase – Planificación: Preparación para la recuperación

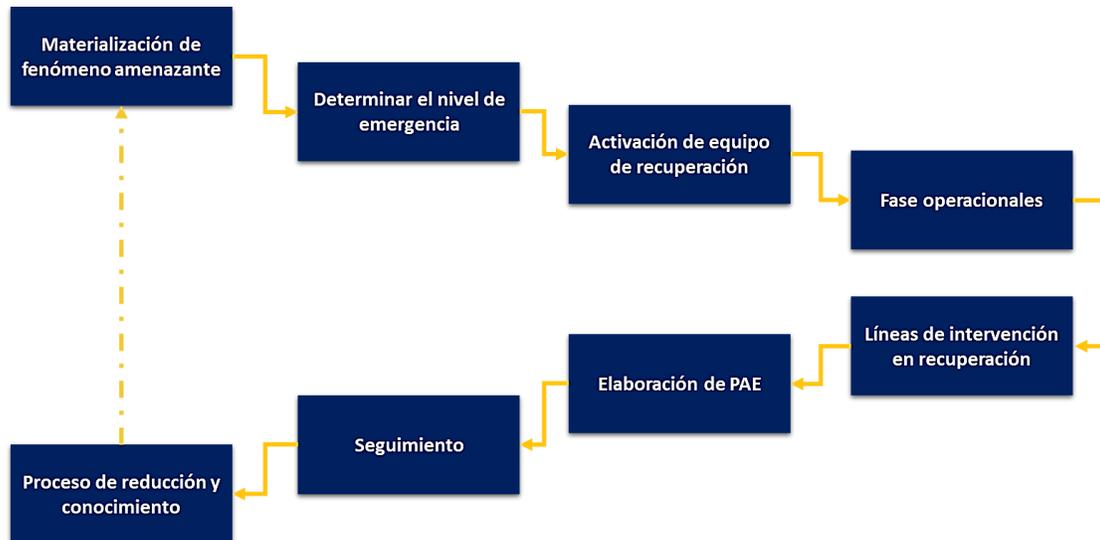


Fuente: Ramírez Cifuentes, Andrés Felipe. Documento Caracterización del proceso de recuperación posdesastre. Fase 1. Preparación para la recuperación posdesastre (2019)

b) Una segunda fase donde se determinen todas las acciones que permitan la protección inmediata de los moradores sus actividades económicas y productivas, esta fase deberá estar articulada con lo que se establece en la estrategia municipal de respuesta (1. Plan de acción del Incidente - PAI, 2. Funciones de servicios de respuesta en Salud, operaciones, atención social, Infraestructura, Seguridad y convivencia; 3. Funciones de soporte para la respuesta).

c) Una tercera fase que se deberá definir bajo lo establecido en el proceso de recuperación (líneas de acción: 1. Logística, la cual comprende los siguientes componentes (logística humanitaria, logística operacional, almacén); 2. Operaciones, la cual comprende los siguientes componentes (EDAN, alojamientos temporales y albergues, agua saneamiento e higiene, medios de vida, censos, infraestructura primaria); 3. Gestión multiagencias, este componente lo integran las entidades (públicas, privadas, mixtas, comunitarias e internacionales); 4. Intervención social, está compuesto por (salud física, intervención psicosocial, restablecimiento de contactos familiares, salud mental).

Gráfico 10. Flujograma general



Fuente Ramírez Cifuentes, Andrés Felipe. Documento Caracterización del proceso de recuperación posdesastre. Fase 2. Ejecución de la recuperación posdesastre (2019)

1. Se recomienda establecer en la reglamentación un capítulo específico donde se logre abarcar todas las dimensiones anteriormente propuestas, además de generar un artículo que permita al Departamento Administrativo de Gestión de Riesgo de Desastres fungir como actor principal y estratégico en la formulación de programas, proyectos y planes de acción específicos (para casos de declaratoria de calamidad pública) cuando la política pública de protección a moradores se requiera aplicar directa o indirectamente a los procesos misionales del mismo (Acciones de reducción correctivas o prospectivas y acciones de respuesta y recuperación). Esta acción deberá ir en concordancia con lo planteado en el decreto 883 de 2015, el acuerdo municipal 01 de 2016, el acuerdo 059 de 2011, el decreto 1240 de 2015 y el plan municipal de gestión del riesgo.
2. Con respecto al proceso de manejo de desastres, la política pública de protección a moradores tiene aplicación en dos vías de actuación las cuales se presentarán a continuación: El proceso de manejo de desastre tiene como perspectiva principal la preparación y respuesta a eventos adversos (emergencias y desastres), la atención humanitaria (alimentaria y no alimentaria) y la recuperación; por consiguientes se plantea que se pueden presentar las siguientes situaciones:
 - 2.1. **Situaciones de emergencias sin decreto de calamidad pública:** Establecer como guía de acción e implementación lo establecido en la Estrategia Municipal de Respuesta a Emergencias

– EMRE. El CIDEPP y en cada caso la correspondiente Mesa Técnica de la política pública de protección a moradores y el Comité de Articulación Institucional-Comunitaria deberán participar en la formulación de los planes de acción del incidente – PAI apoyando el direccionamiento de objetivos de intervención y actuación para la toma de decisiones en el puesto de comando o en la sala de crisis; además de aportar en la orientación de atención social (registro de atención afectada, alojamientos temporales, ayudas humanitarias, restablecimiento de contactos familiares) durante esta fase de atención el protocolo de la política pública de protección a moradores deberá establecer sus acciones de intervención que propendan por garantizar esos hechos de reconocimiento y protección de los moradores.

2.2. Situaciones de Emergencias con Decreto de Calamidad Pública: La declaratoria de calamidad pública es una figura jurídica que permite a los alcaldes, previo concepto favorable del CMGRD establecer una serie de acciones de priorización de recursos físicos o financieros a corto, mediano o largo plazo sean del orden municipal, departamental o nacional, permitiendo esto responder a las necesidades que se estén presentando a causa de una situación de emergencia. Para poder decretar una calamidad pública el CMGRD evaluará siete criterios los cuales están establecidos en la Ley 1523 de 2012, si se considera que aplica alguno de estos criterios el CMGRD dará su concepto favorable para que el alcalde emita el acto administrativo pertinente como es el decreto de calamidad, este decreto deberá contener: 1. un plan de acción específico para la recuperación - PAER (rehabilitación y reconstrucción) el cual será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución; 2. Se señalarán según su naturaleza y competencia las entidades y organismos que participarán en la ejecución del plan de acción específico - PAER, las labores que deberán desarrollar y la forma como se someterán a la dirección, coordinación y control por parte de la entidad o funcionario competente; además, deberá quedar incluida la forma y modalidad en que podrán participar las entidades, personas privadas y la comunidad organizada en la ejecución del plan de acción; 3. El plan de acción específico - PAER deberá integrar las acciones requeridas para asegurar que no se reactive el riesgo de desastre preexistente en articulación con lo establecido en el POT; 4. El seguimiento y evaluación del PAER estará a cargo del departamento administrativo de gestión del riesgo de desastres – DAGRD, los resultados de este seguimiento y evaluación deberán ser remitidos a las entidades de control internas del municipio, a las entidades de control del ministerio público y a la unidad nacional de gestión del riesgo de desastres – UNGRD; 5. El decreto podrá sufrir modificaciones previo concepto del respectivo Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres – CMGRD de Medellín. El término para la declaratoria de calamidad pública no podrá exceder los seis (6) meses y solo podrá prorrogarse por una vez por el mismo término, previo concepto favorable del CMGRD, una vez se cumpla esta circunstancia el CMGRD deberá recomendar al alcalde mediante decreto declarar el retorno a la normalidad y dispondrá en el mismo cómo continuarán aplicándose las normas especiales habilitadas para la situación de calamidad pública, durante la ejecución de

las tareas de rehabilitación y reconstrucción y la participación de las entidades públicas, privadas y comunitarias en las mismas; estas normas especiales pueden ser (Régimen normativo, medidas especiales de contratación, contratación de empréstitos, imposición de servidumbres, ocupación temporal de inmuebles, procedimiento y condiciones de ocupación, acciones contencioso-administrativas, restitución oficiosa, adquisición de predios, negociación directa, expropiación por vía administrativa, declaratoria de utilidad pública e interés social, orden y ejecución de demolición, disposición de bienes, transferencia de recursos, proyectos de desarrollo urbano, redes y servicios de telecomunicaciones, levantamiento de restricciones, emergencias viales, refinanciación, usuarios de crédito afectados, suspensión en procesos ejecutivos, destinación y administración de donaciones).

Estos lineamientos anteriormente mencionados se encuentran establecidos en la caracterización del proceso de recuperación pos desastres, su estructura y planificación del proceso, sus ejes programáticos, sus fases de intervención y sus líneas de trabajo. Allí se encuentran los parámetros y la ruta para transversalizar la política pública de protección a moradores y su protocolo de actuación.

Tabla 22. Plan operativo del proceso de recuperación

PLAN OPERATIVO DEL PROCESO DE RECUPERACIÓN					
ACTIVIDAD	QUE HACER	QUE RECIBE	QUIEN RECIBE	CUANDO	COMO
PLANEAR	Desarrollar planes, proyectos, programas y actividades los cuales estarán encaminados a llevar a la normalidad en el menor tiempo posible a la población afectada, mediante el desarrollo sostenible, la resiliencia y el enfoque diferencial.	Marco de Sendai PDM POT PMGRD EMRE Planes para la protección financiera	Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres. Multiagencias Para la gestión del riesgo de desastres.	Proyección del desarrollo y gestión de la ciudad. Para la aprobación de proyectos de inversión en el consejo de la ciudad	Objetivos De Desarrollo Sostenible Marco de Sendai. Planes de acción Específicos multiagencias Planes para la protección financiera Plan de ordenamiento territorial
HACER	Ejecutar los planes de acción específicos para el desarrollo prospectivo y la resiliencia, con enfoque diferencial frente al cambio climático y las problemáticas sociales mediante la protección financiera de proyectos.	Planes de acción específicos, para el desarrollo integral, de las comisiones multiagencias para la ciudad hacia el desarrollo sostenible	Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres. Planeación municipal.	Estudios previos del plan de desarrollo municipal. Cuando se deba modificar el plan de ordenamiento territorial.	Lineamientos técnicos, proyectos y estrategias para el desarrollo sostenible, con base al cumplimiento de los ODS, por parte de las comisiones asesoras articuladas con el proceso de recuperación de desastres.

	Ejecutar y articular el centro de ayudas humanitarias como proceso transversal en el desarrollo de los procesos de la gestión del riesgo de desastres.	Proyección de las necesidades prospectivas para la ayuda humanitaria de acuerdo al desarrollo y transformación de la ciudad.	Comisiones Asesoras	Para gestionar permanentemente la ciudad y sus procesos en términos prospectivos frente al cambio climático y las problemáticas sociales. Para gestionar el cambio en el modelo de planificación de ciudad.	
VERIFICAR	Verifica, analiza y hace seguimiento al comportamiento de los indicadores de los planes de acción multiagencias para el desarrollo prospectivo con enfoque diferencial frente al cambio climático y las problemáticas sociales. Verifica, analiza y hace seguimiento al comportamiento de los indicadores para la protección financiera.	Planes, proyectos, metas e indicadores de los PAE. Programación de la ejecución de los PAE. Planes, proyectos y metas para la protección financiera y la transferencia del riesgo	Proceso de recuperación de desastres, procesos para la verificación, control y auditoría del municipio de Medellín.	Previo al inicio de ejecución de los PAE.	Programación, metas de proyecto, indicadores.
ACTUAR	Analiza información recopilada de los avances de los PAE, en periodos pasados para mejorar la ejecución de los procesos y no repetir las condiciones anteriores.	Mediciones, indicadores, datos estadísticos e históricos. Mediciones reales, confiables y oportunas para optimizar la toma de decisiones y la gestión de los recursos.	Proceso de recuperación pos desastres, procesos para la verificación, control y auditoría del municipio de Medellín.	De acuerdo a la proyección de los PAE, y los periodos de medición establecidos previamente para mantener la realimentación de los procesos interesados.	Balances, resultados de indicadores, resultados de avances de los proyectos

Fuente: Ramírez Cifuentes, Andrés Felipe. Documento Caracterización del proceso de recuperación posdesastre. Ciclo PHUVA. (2019)

Uno de los temas prioritarios a tener en cuenta al momento de generar la reglamentación de la política pública y su protocolo es definir los mecanismos de financiación que se requieren para poder garantizar una adecuada aplicabilidad y ejecución, es por esta razón que se recomienda establecer un artículo donde se vincule el fondo municipal de gestión del riesgo de emergencias y desastres según está estipulado en la ley 1523 de 2012, el acuerdo 059 de 2011 y el decreto municipal 006 de 1998; además, de establecer los términos, tiempos de manejo y actores de gestión que deberán estar proyectando los recursos que se requieran y si se cuentan con el presupuesto municipal o se requiere una intervención del orden departamental, nacional o cooperación internacional. Este fondo municipal no solo tiene campo de aplicación cuando se declara una calamidad pública, sino que también puede ser empleado en la fase de ejecución de

la respuesta debido a que cuenta con una subcuenta para el manejo de desastres con unos recursos financieros los cuales podrán ser utilizados para la protección de los hechos de reconocimiento de los moradores afectados por una situación de emergencias.

3. Se recomienda establecer una actualización a las normas que regulan la atención de la población que se encuentra en riesgo o que ha sido afectada por la materialización de algún fenómeno amenazante (emergencia o desastre) (entre ellas los Decretos municipales 1053 de 2020 y 1240 de 2015) que permita incluir lo proyectado por la PPPMAEP, esto basado en el principio de equidad e igualdad, toda vez que la reglamentación que existe en estos momentos solo permite incluir en la ruta de atención a la población más vulnerable (que devenguen máximo dos salarios mínimos) dejando excluidos a los moradores que no cumplan con este requisito y yendo en contravía de lo establecido en el acuerdo de la política pública.
4. Se recomienda que en el momento en que se formule un Decreto de calamidad pública se incorpore dentro del mismo la obligación de tener en cuenta los hechos de reconocimiento establecidos en el acuerdo 0145 de 2019 y su respectivo protocolo de actuación.
5. El Municipio, mediante la Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres, estableció una ruta para la atención de la población afectada por una situación de emergencia o desastre, la cual no garantiza una protección efectiva y eficiente a los moradores; toda vez que la ruta se vuelve dispendiosa y larga en el tiempo generando una vulneración mayor a esta población y generando unos gastos adicionales al presupuesto establecido para atención de la misma. Es así que se recomienda rediseñar esta ruta de atención la cual deberá garantizar la protección efectiva y eficiente de los moradores afectados por una situación de emergencia o desastre, donde se establezcan los actores que deberán intervenir en cada fase del proceso, definiendo los tiempo de atención y respuesta, y determinando los estándares financieros para dar cumplimiento a las necesidades establecidas en la caracterización poblacional o en el levantamiento del EDAN – Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades. Esta acción específica deberá estar liderada por el DAGRD con el apoyo del comité municipal de manejo de desastres y sus comisiones asesoras.
6. Se recomienda que el DAGRD establezca mediante Decreto la reglamentación para priorizar la atención bajo el enfoque de la Política Pública de Protección a Moradores, Actividades Económicas y Productivas a todos aquellos que han sido afectados o damnificados por una situación de emergencia o desastre, para esto se deberá dejar claro los instrumentos de caracterización (censos o EDAN) y adecuarlos si es necesario bajo lo establecido en la presente política.

7. Una de las líneas críticas de establecer durante el proceso de atención y recuperación de desastres, y que no se tiene identificada en el protocolo de atención establecido en el acuerdo 0145 de 2019, es la de alojamientos temporales y albergues, por esta razón se recomienda al DAGRD reglamentar una ruta adecuada de atención del morador bajo esta estrategia de contingencia por motivo de una situación de emergencia o desastres; lo cual requiere de su articulación con el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín - Isvimed y la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos. Esta línea deberá estar planificada, diseñada y organizada, con adecuados mecanismos de seguimiento y control que permitan direccionar el proceso de reconstrucción bajo el enfoque de la política pública de protección a moradores y el objetivo de desarrollo sostenible #11 – “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

1.8 Aportes sobre obra pública de infraestructura

La obra pública en Colombia se ciñe en gran medida a los términos de las normas de contratación pública (Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, y el Decreto nacional 1510 de 2013. Estas normas establecen los procedimientos para contratar y las modalidades de selección del contratista (generalmente, ejecutor de las obras públicas de infraestructura).

No obstante, es la ley de infraestructura 1682 de 2013, la que en su artículo 2 define la infraestructura del transporte como

“un sistema de movilidad integrado por un conjunto de bienes tangibles, intangibles y aquellos que se encuentren relacionados con este, el cual está bajo la vigilancia y control del Estado, y se organiza de manera estable para permitir el traslado de las personas, los bienes y los servicios, el acceso y la integración de las diferentes zonas del país y que propende por el crecimiento, competitividad y mejora de la calidad de la vida de los ciudadanos.”

Es importante traer a colación algunos aspectos de la caracterización de la obra pública definidos en el *Libro I. Formulación de la política pública de protección a moradores, actividades económicas y productivas: proceso y resultados*, Unal, 2017:

A raíz de la promulgación de la Constitución Política de 1991, el instrumento de adquisición de predios por medio de la enajenación voluntaria y/o la expropiación judicial o administrativa, se inscribe en principios como la función social de la propiedad, la función pública del urbanismo, el reparto equitativo de cargas y beneficios, que conducen a la prevalencia del interés público o social sobre el interés particular. (UNAL, 2017, Libro I, p. 138)

“(…) hay acepciones que parten de definir al interés público o general como “conjunto de condiciones que permiten que todas y cada una de las personas y los grupos sociales puedan desenvolverse y alcanzar su plena realización.” (Serna y Toller, 2003) (UNAL, 2017, Libro I, p. 139)

Asimismo, para el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte, según lo establece el artículo 19 de la Ley 1682 de 2013, exclusiva para proyectos de infraestructura de transporte y que además concede facultades extraordinarias, se reitera que la ejecución y/o desarrollo de proyectos de infraestructura del transporte son motivos de utilidad pública e interés social y que la expropiación administrativa o judicial de los bienes e inmuebles urbanos y rurales queda autorizada. (UNAL, 2017, Libro I, p. 139)

Las Leyes 9 de 1989, 388 de 1997, y 1 de 1991, que regulan el procedimiento de expropiación (judicial y administrativa) en el marco de la reforma urbana y para puertos marítimos, respectivamente, la adquisición predial está compuesta por las etapas generales de oferta de

compra, negociación directa o enajenación voluntaria, y en caso de no lograrse ésta, expropiación por vía judicial o administrativa. Esta última es más expedita y en ella la Administración concurre como juez y parte (UNAL, 2017, Libro I, p. 139)

El instrumento de adquisición predial según lo reitera la Ley 1682 de 2013, se ciñe a los procedimientos previstos en las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, o la expropiación judicial con fundamento en el mismo motivo, de conformidad con lo previsto también en la 1564 de 2012. Igualmente, según lo señala el artículo el artículo 20 de la Ley 1682 de 2013 modificado por el artículo 3 de la Ley 1742 de 2014, las entidades públicas o los particulares en todos los casos deben respetar el derecho de contradicción. (UNAL, 2017, Libro I, p. 140 y 141)

Gráfico 11. Esquema de cadena de eventos relacionados con adquisición predial por motivos de utilidad pública



Fuente: Unal, 2017, Libro I (p. 144)

Es importante precisar, que la Ley 1682 de 2013 surgió como respuesta de la actual administración nacional a la incipiente implementación del Plan Vial Nacional y al rezago en general de la infraestructura de transporte de comienzos de siglo XXI. Esta ley se viene aplicando a nivel territorial para la ejecución, en todas sus fases, de las operaciones urbanas relacionadas con la infraestructura vial. Posteriormente, con la Ley 1742 de 2014, se extendieron estas disposiciones a otros proyectos que obedecieran a motivos de utilidad pública que requirieran expropiación por vía administrativa. (Unal, 2017, Libro I. P. 142)

Para el Informe de la Comisión de Infraestructura, convocada por la Presidencia de la República en octubre de 2012 a fin de que emitiera recomendaciones, las cuales posteriormente fueron incorporadas en la Ley 1682 de 2013, el inadecuado marco normativo existente para ese entonces, no permitía la superación de la brecha en términos de infraestructura vial que Colombia tiene en comparación con otros países, obstaculizando, entre otros aspectos, la liberación del

territorio a partir de los procesos de adquisición predial, debido por ejemplo al incentivo de reclamaciones administrativas y los subsiguientes litigios. Según dicho informe, se le endilga el atraso de los proyectos de infraestructura a la complejidad de los procesos de adquisición predial que terminan en expropiaciones, especialmente de tipo judicial, como la prejudicialidad, es decir, so pena de la urgencia de los proyectos se pone en vilo el derecho al acceso a la justicia y a la contradicción e impugnación. (Unal, 2017, Libro I. P. 142)

A siete años de expedido este marco regulatorio ante las problemáticas de corrupción y sobrecostos de los proyectos viales venideros a nivel nacional, podemos concluir que el problema del atraso del plan vial no era exclusivamente de ausencia de normatividad.

Recomendaciones

Realizada una aproximación a las rutas establecidas dentro del Protocolo, se consideró necesario precisar la ruta general que se establecía para mejoramiento integral, obra pública y riesgos de desastre, dentro de la cual, en pro de lograr un efectivo despliegue de los procedimientos en respuesta a las particularidades que representan los diferentes procesos implícitos en sus desarrollos, tanto por sus momentos como por el carácter de los actores involucrados, por la naturaleza de las acciones a emprender, por las relaciones que tienen los propios moradores con el origen de las fuerzas que impactan sus territorios, por los mismos actores públicos que allí están implicados, por las relaciones con los recursos públicos, e incluso por las urgencias institucionales. Como tal, se han identificado elementos conducentes a precisar algunas de las razones que le dan sentido a esta indagación y propuesta, a saber:

- No se presenta sincronía entre las líneas de tiempo de la obra pública con los tiempos del Protocolo.
- En obra pública se liberan territorios súbitamente y no se alcanza a agotar la etapa previa del antes.
- En obra pública la responsabilidad del Estado es mayor porque es una decisión unilateral del mismo. La obra pública viene de antemano con una decisión ya tomada y en ese sentido, el proyecto debería contar con la totalidad de recursos para la protección, pero no ha tenido el tiempo de maduración que requiere el Protocolo para cuantificar y valorar cualitativamente esos impactos.
- Aplica norma nacional y no es dable invocar el principio de autonomía territorial. Véase por ejemplo la disyuntiva de tener que aplicar por disposición expresa la Resolución 898 de 2014 del IGAC, norma especial, para algunas indemnizaciones a los propietarios como los gastos de traslado, incluidos en los avalúos, impidiendo optar por aplicar la norma local y posterior que es el Decreto 1091 de 2017.
- El protocolo, en obra pública, coincide con el trámite institucional que se activa internamente en el Municipio con el proceso de adquisición predial requeridos para

proyectos de utilidad pública e interés social -Decreto 676 de 2014- vigente, que tiene las siguientes etapas, las cuales aplican las entidades para la ejecución de los programas y proyectos mediante la adquisición de inmuebles para estos fines. Por ello, debe verificarse de qué manera se compaginan estos tiempos y etapas e instancias y en qué medida se estos requisitos aplicarían a las particularidades de tiempos y condiciones de los eventuales procesos de adquisición en otros escenarios, no sólo la obra pública:

Tabla 23. Decreto 676 de 2014 adquisición de bienes inmuebles para el Municipio de Medellín para proyectos de utilidad pública e interés social

Decreto 676 de 2014 - Adquisición de bienes inmuebles para el Municipio de Medellín para proyectos de utilidad pública e interés social	
I. Solicitud	Indica el proyecto para el cual se requiere la adquisición de los bienes inmuebles, según las líneas y componentes contenidos en el Plan de Desarrollo.
II. Sustentación y viabilidad	Definición de vía de adquisición enajenación voluntaria o expropiación.
III. Estudios y conceptos	Fichas prediales, estudio jurídico de los títulos de propiedad, censo y Diagnóstico Socioeconómico de la población que debe ser trasladada con ocasión del proyecto el cual tiene por finalidad construir el instrumento básico para la aplicación de los componentes económico y social de la política municipal de compensaciones y de mitigación de impactos, socialización del proceso de adquisición.
IV. Valoraciones	Informe técnico de avalúo comercial sobre los inmuebles objeto de adquisición, Cálculo de las compensaciones
V. Apropiación presupuestal	Expedición de Certificados de Disponibilidad Presupuestal con sus respectivos registros presupuestales
VI. Proceso formal de adquisición	Acto administrativo de Oferta de Compra, Notificación del acto administrativo de Oferta de Compra, Adquisición del bien inmueble: Cumplimiento del proceso de enajenación voluntaria, expropiación administrativa o judicial según lo dispuesto en las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997 2011, o la norma que la complementa, modifique o sustituya.
VII. Entrega	La entrega material del inmueble se hará de una de las formas que se indican a continuación: <ul style="list-style-type: none"> • Mediante acta de entrega voluntaria • Mediante acta de entrega policiva • En la forma y término establecida por el Juez de conocimiento cuando se trate de expropiación judicial • Mediante oficio suscrito por el Líder de Programa de la Unidad de Adquisición de Bienes Inmuebles.
VIII. Uso, protección y destinación	Destinar el inmueble a los fines de utilidad pública o interés social invocados, en los plazos establecidos por la Ley. Apropiar oportunamente los recursos para la adecuación, demolición y/o construcción de los bienes inmuebles objeto de adquisición. Informar oportunamente y por una vía idónea a la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos y a la Subsecretaría de Logística y Administración de bienes de la Secretaría de Servicios Administrativos, de cualquier ocupación de hecho o anomalía que afecte la tenencia o posesión pacífica del bien por la entidad adquirente. Incluir en su presupuesto anual los costos de mantenimiento como cuotas de administración, servicios públicos, tasas y

	contribuciones, aseguramiento, adecuación, demolición, vigilancia, entre otros, requeridos para su adecuado uso y destinación.
INTERRELACIÓN CON LA POLÍTICA MUNICIPAL DE SUBSIDIO DE VIVIENDA.	En caso que proceda la aplicación de la política municipal de Subsidio de vivienda, corresponderá a la entidad responsable o ejecutora de las obras de interés general la transferencia del valor de los respectivos arrendamientos temporales, al Administrador de tal subsidio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 parágrafo 3 del Decreto 2339 de 2013 (21 noviembre), por el cual se reglamenta la administración, postulación y asignación del subsidio municipal de vivienda del Municipio de Medellín, y demás normas que lo modifiquen o complementen.

Recomendación

En el caso de obra pública de infraestructura, sustancialmente, las etapas de antes, durante y después deberían guardar correspondencia con las etapas de los proyectos prefactibilidad, factibilidad y ejecución definidos en la ley 1682 de 2013 atendiendo a los tiempos contractuales en los que se ejecutan los proyectos y las obligaciones estipuladas para las partes intervinientes (alcaldía y contratista) para cada etapa:

Estudios de Ingeniería. Sin perjuicio de lo previsto en la Ley 1508 de 2012 y sus decretos reglamentarios, las siguientes definiciones deben tenerse en cuenta en la preparación de los diversos estudios de ingeniería que se adelanten para la ejecución de los proyectos de infraestructura:

Fase 1. Prefactibilidad. Es la fase en la cual se debe realizar el pre diseño aproximado del proyecto, presentando alternativas y realizar la evaluación económica preliminar recurriendo a costos obtenidos en proyectos con condiciones similares, utilizando modelos de simulación debidamente aprobados por las entidades solicitantes. En esta fase se debe consultar la herramienta o base de datos que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para tal fin, dentro de la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea (Vital). El objetivo de la fase 1 es surtir el proceso para establecer la alternativa de trazado que a este nivel satisface en mayor medida los requisitos técnicos y financieros.

Fase 2. Factibilidad. Es la fase en la cual se debe diseñar el proyecto y efectuar la evaluación económica final, mediante la simulación con el modelo aprobado por las entidades contratantes. Tiene por finalidad establecer si el proyecto es factible para su ejecución, considerando todos los aspectos relacionados con el mismo.

En esta fase se identifican las redes, infraestructuras y activos existentes, las comunidades étnicas y el patrimonio urbano, arquitectónico, cultural y arqueológico que

puedan impactar el proyecto, así como títulos mineros en procesos de adjudicación, otorgados, existentes y en explotación.

Desarrollados los estudios de factibilidad del proyecto, la entidad pública o el responsable del diseño, si ya fue adjudicado el proyecto, podrá continuar con la elaboración de los diseños definitivos.

Finalizada esta fase de factibilidad, la entidad pública o el contratista, si ya fue adjudicado el proyecto de infraestructura de transporte, adelantará el estudio de impacto ambiental, el cual será sometido a aprobación de la autoridad ambiental quien otorgará la licencia respectiva.

Fase 3. Estudios y diseños definitivos. Es la fase en la cual se deben elaborar los diseños detallados tanto geométricos como de todas las estructuras y obras que se requieran, de tal forma que un constructor pueda materializar el proyecto. El objetivo de esta fase es materializar en campo el proyecto definitivo y diseñar todos sus componentes de tal manera que se pueda dar inicio a su construcción.

En ese sentido, para evitar el riesgo de no agotar las fases del protocolo, es preciso que la etapa de prefactibilidad abarque la etapa del antes del proceso de protección, ser coincidente con ella e incluirla expresamente como ítem para la que las obligaciones contractuales respondan por dicha protección a moradores y actividades económicas y productivas.

Paralelo entre los escenarios de Obra Pública y Mejoramiento Integral

Tabla 24. Paralelo entre los escenarios de Obra Pública y Mejoramiento Integral

Escenario de Mejoramiento integral de Barrios	Escenario de Obra Pública de Infraestructura
Similitudes	
Carácter público de las entidades intervinientes.	
Generan impactos sobre los modos y medios de vida.	
El mejoramiento integral en tanto que instrumento de planificación complementaria en la definición de su sistema público puede contener a la obra pública. Lo mismo si el MIB se desarrolla a través de PUIS.	
Diferencias	
Actuación urbanística para materialización del modelo de ocupación del POT.	Intervención sobre el territorio que sirve para dotarlo de elementos físicos.
Mejoramiento Integral de Barrios se dan en el marco de instrumentos de planificación del POT como los PLRU y los Macroproyectos de AIE MedBorde.	Parten de los motivos de utilidad pública donde el interés general está por encima del interés particular y se rigen por normas del nivel nacional.
Se dirige a sectores con desarrollo incompleto e inadecuado en áreas de borde y catalogadas de amenaza media. Implica una carga social y la protección a la población vulnerable	En principio genera inequidad territorial.
Aparece en los artículos 10, 54, 55, 62, 75, 216, 448 y 451, entre otros, del Acuerdo 048 de 2014.	Si son de infraestructura de transporte se van a regir por Ley 1682 de 2013, el Decreto 1420 de 2008 y las resoluciones 898 y 1044 de

	2014 del IGAC como marco para las compensaciones y reconocimientos o si son de espacio público, por Ley 388 de 1997 y el proceso de enajenación voluntaria y expropiatorio que esta contempla y el Decreto municipal de indemnizaciones 1091 de 2017.
Conclusión	
Ambos tienen lógicas diferentes, de hecho, en el Acuerdo 145 de 2019, artículos 7, el mejoramiento integral aparece no está incluido dentro del escenario de “obra de infraestructura”, sino dentro del escenario de “actuaciones urbanísticas y operaciones urbanas”, por lo tanto, no deben estar agrupados con “Obra Pública y Gestión del Riesgo” compartiendo una misma ruta del proceso de protección en el Protocolo, como lo presenta el esquema del mismo Acuerdo. En apartado que consigna los aportes al Protocolo, aparecerán con mayor detalle las variaciones en las respectivas rutas.	

Fuente: Equipo del Proyecto Escuela del Hábitat, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia

1.9 Aportes sobre mejoramiento integral

Tabla 25. Presencia de Mejoramiento Integral en el Acuerdo 48 de 2014 - POT

Menciones al Programa de Mejoramiento Integral de Barrios en el Acuerdo 048 de 2014 -POT Medellín- (diferente a sus menciones como Tratamiento Urbanístico (MI))	
ARTÍCULO 10. ESTRATEGIA TERRITORIAL RURAL	4. Borde urbano: <u>Implementar el programa de Mejoramiento integral de barrios</u> , priorizando las áreas con condiciones de riesgo y mayor vulnerabilidad socio-económica, ambiental y urbanística.
ARTÍCULO 54. ZONIFICACIÓN DE AMENAZA POR MOVIMIENTOS EN MASA.	3. Zonas de amenaza media (ZAM). Del manejo de las zonas de amenaza media por movimientos en masa. Las áreas urbanizadas, ocupadas o edificadas, caracterizadas como de amenaza media por movimientos en masa que presenten sectores con manifestaciones de deterioro estructural, deberán ser objeto de estudios geotécnicos y vulnerabilidad física, con el fin de determinar las obras de mitigación que requiere el área, el tipo de intervención para cada vivienda que posibiliten su legalización, reconocimiento y mejoramiento; las zonas o sectores que ya cuenten con este tipo de estudios, deberán acometer las acciones y obras recomendadas en ellos. En estas zonas <u>se deberán adelantar los planes y proyectos enmarcados en el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios.</u>
ARTÍCULO 55. ZONIFICACIÓN DE AMENAZA POR INUNDACIONES.	3. Zonas de amenaza media (ZAIM). Del manejo de las zonas de amenaza media por inundaciones. Las áreas caracterizadas como de amenaza media localizadas por fuera de la faja de retiro que presenten sectores con manifestaciones de deterioro estructural, deberán ser objeto de estudios geotécnicos y de vulnerabilidad física, con el fin de determinar las obras de mitigación que requiere el área, el tipo de intervención para cada vivienda que posibiliten su legalización, reconocimiento y mejoramiento; las zonas o sectores que ya cuenten con este tipo de estudios, deberán acometer las acciones y obras recomendadas en ellos. En estas zonas <u>se deberán adelantar los planes y proyectos enmarcados en el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios.</u>
ARTÍCULO 62. IDENTIFICACIÓN DE LAS ÁREAS DE INTERVENCIÓN ESTRATÉGICA.	2. AIE MEDBorde Urbano Rural. Corresponde a las áreas del Borde Urbano y Borde Rural a planificar integralmente con el fin de mejorar los sistemas públicos, cualificar los barrios, propiciar el reordenamiento y mejoramiento de las Unidades de Planificación Rural, recuperar las zonas en condición de riesgo, propiciar reasentamientos de la población prevalentemente in situ, preservar los suelos de protección y potenciar los suelos para la producción rural. Con esto, se busca orientar el crecimiento urbano hacia zonas adecuadas, bajar la presión en zonas de protección ambiental y/o riesgo, potenciar la productividad del suelo rural y favorecer el <u>mejoramiento integral de barrios.</u> a) MED Borde Nororiental. b) MED Borde Noroccidental. c) MEDBorde Suroccidental.

	<p>d) AIE MEDBorde Suroriental.</p> <p>e) AIE MEDBorde San Antonio de Prado.</p> <p>3. AIE MED Transversalidades. Están situadas entre los ámbitos Borde y Río de los conjuntos montañosos centro-occidental y centro-oriental de Medellín y corresponden a las franjas conformadas por el curso y los márgenes de las quebradas que llevan sus nombres y sus áreas adyacentes. Se consolidarán como las franjas para la conectividad ambiental y funcional entre el área rural, el borde Urbano y borde Rural, la media ladera y el Corredor del Río Medellín que deberá propiciar el reordenamiento y mejoramiento de las unidades de planificación rural, favorecer el mejoramiento integral de barrios, potenciar la productividad rural, potenciar la educación, la innovación y el desarrollo, además de la inserción de un nuevo sistema de conexión vial de escala urbana y regional, con el fin de disminuir el desequilibrio ambiental, propiciar la integración ecológica y regional.</p>
ARTÍCULO 75. CRITERIOS PARA LA GENERACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS.	PARÁGRAFO 3. En la evaluación de los presentes criterios para la generación de espacios públicos en la ciudad, se deberá tener en cuenta, la prioridad de intervención que se tenga a través del mejoramiento integral de barrios en los sectores calificados con mayor déficit.
ARTÍCULO 216. NOCIONES ORIENTADORAS DEL SUBSISTEMA HABITACIONAL.	PARÁGRAFO. En el marco del Plan Estratégico Habitacional, la Administración Municipal implementará el programa de Mejoramiento Integral de Barrios obedeciendo al cumplimiento de estas nociones orientadoras, procurando generar una intervención que no solo se limite a las infraestructuras sino que genere entornos dignos y que mejoren la calidad de vida de los habitantes con mayores carencias
	<p>4. Borde urbano-rural: Aplicar la figura de planes de legalización y regularización urbanística para implementar el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, priorizando el reasentamiento en sitio.</p> <p>5. Ámbito ladera: Consolidar el hábitat en torno a los barrios y las centralidades tradicionales y emergentes, con claros criterios de un urbanismo ecológico, mediante la densificación moderada y la responsable mezcla de usos en las áreas con tratamiento de Consolidación. En las laderas con condiciones de riesgo y mayor vulnerabilidad socio económica, ambiental y urbanística, también será implementado el programa de Mejoramiento Integral de Barrios y sus instrumentos de planificación complementaria</p>
ARTÍCULO 448. LINEAMIENTOS GENERALES PARA EL REPARTO DE CARGAS Y BENEFICIOS EN LOS MACROPROYECTOS.	3. Teniendo en cuenta que los macroproyectos del Borde Urbano-Rural y de los ejes transversales, deberán asumir más cargas en relación con los beneficios a repartir, serán receptores de parte de los recursos captados por aportes de cargas urbanísticas derivados de los desarrollos de densificación en los ámbitos de media ladera que poseen capacidad de crecimiento, pudiendo transferir parte de las cesiones urbanísticas a dichos territorios; así como espacio público y equipamientos en el marco del programa de mejoramiento integral. Serán también receptores de parte de lo recaudado por la venta de derechos de construcción y desarrollo. Estos recursos se destinarán prioritariamente a la ejecución del programa de Mejoramiento Integral de Barrios y a la generación de parques públicos de borde en las áreas de oportunidad identificadas para este propósito.
ARTÍCULO 451. SISTEMA DE GESTIÓN EN LOS ÁMBITOS DE LADERA.	De conformidad con lo establecido en este Acuerdo, la Administración Municipal, diseñará y reglamentará el sistema de inversión de las cargas en los ámbitos de ladera, que permita la inversión prioritaria de una proporción de los recursos pagados en el ámbito de ciudad consolidada aportante, por concepto de cargas provenientes de las cesiones, principalmente generadas por procesos de licenciamiento de construcción lote a lote, con el fin de apoyar la inversión en sistemas locales de espacios públicos y equipamientos, identificados por el Plan como lotes de espacio público proyectado y que pueden ser complementados por los Proyectos Urbanos Integrales en Ámbito de Ladera, incluyendo los Planes de Legalización y Regularización Urbanística en el marco del Programa de Mejoramiento integral de Barrios.
POT - ARTÍCULO 509. NOCIÓN DE ASENTAMIENTO HUMANO	Según el numeral 1 del artículo 216 del acuerdo 48 de 2016 los asentamientos humanos hacen referencia a las diversas “configuraciones físico-espaciales generadas por las dinámicas diferenciales de distribución de la población, por las distintas formas de transformación, apropiación, ocupación, producción y construcción social de los territorios, que impactan positiva o negativamente las condiciones y calidad de vida de las personas y de las sociedades”. La noción de asentamiento informal tiene una carga adicional

	porque implica además ilegalidad en la construcción (sin licencia o permiso) y se refiere a una lectura de conjunto, de varios casos particulares. Además, se caracteriza por la ocupación de suelos de protección (retiros a fuentes hídricas), déficit de espacio público, vías, equipamientos y conexión a servicios de saneamiento básico. Véase además la Declaración de Estambul de 1996 sobre los asentamientos humanos.
--	---

Fuente: Equipo del Proyecto Escuela del Hábitat, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia

Recomendación

Las rutas de atención del escenario obra pública y mejoramiento integral en el Protocolo del Acuerdo 145 de 2019 se plantearon indiferenciadas, tal vez bajo el supuesto de que el mejoramiento integral conlleva la ejecución de obras públicas o que comparten pasos o actividades, pero tanto la obra pública como el mejoramiento integral según la normatividad descrita tiene particularidades que pueden requerir flujos diversos de procedimientos. Al ser una actuación urbanística, se da en el marco de las etapas propias de instrumentos de planificación del POT como los PLRU y los Macroproyectos de AIE MedBorde. En el caso de los PLRU debe atenderse a las etapas definidas en la norma nacional -Decreto 1077 de 2015- para el proceso de adopción de la regularización y si las etapas allí definidas tienen incidencia o impactan directamente la ruta de mejoramiento integral definida por el Protocolo, si el traslado de las comunidades que implica un PRLU, en especial de aquellas que habitan en condiciones de informalidad en la tenencia o en suelos de alto riesgo no recuperable, y la carga social y protección a la población vulnerable se compagina con las garantías de la PPPMAEP definidas en la ruta compartida con obra pública y el riesgo de desastres.

Tener en cuenta que, en este escenario, la intervención en el marco de PLRU e incluso de un PUI dentro de un MIB, se dirige a sectores con desarrollo incompleto e inadecuado en áreas de borde y catalogadas como de amenaza. Esto, por ejemplo, necesariamente implica un incremento en el tiempo de levantamiento de los censos de zócalos y de diagnóstico y censos socio-económicos que deberá contener el PGS, dado que, por mencionar sólo el componente predial, usualmente en los polígonos de tratamiento de Mejoramiento Integral, “cerca del 90,9% son matrículas ficticias, así, el porcentaje de los lotes con matrículas ficticias es significativamente mayor que el porcentaje de los lotes con matrículas reales”. (Libro I, p 212)

Producto de lo anterior, debe preverse adicionalmente, la posibilidad de emprender procesos de saneamiento predial, dado que, en muchos casos, se presentarán dificultades técnicas y logísticas al cargar los predios y asociarlos a un titular con derecho real, en especial en las zonas de borde donde se presentan casos de doble matriculación o predios no formados en Catastro, situación que, definitivamente, no es tan frecuente en los proyectos de obra pública en sectores formalizados de la ciudad (Libro I, p. 213). De esta manera, sólo la elaboración del censo socio-económico toma rumbos disímiles y tiene diversas temporalidades, que amerita una ruta de protección independiente.

Adicionalmente no se debe correr el riesgo de invisibilizar dentro de la PPPMAEP el mejoramiento integral ante posibles respuestas de control urbano por parte de la administración municipal.

1.10 Aportes sobre renovación urbana

Tabla 26. Derroteros para una propuesta de reglamentación en gestión del suelo

PROPUESTA DE REGLAMENTACIÓN GESTIÓN DEL SUELO Y FINANCIACIÓN DE LA PPPMAEP EN RELACIÓN CON LOS PROGRAMAS DE RENOVACIÓN URBANA	
REGLAS PARA LA MINIMIZACIÓN DE REASENTAMIENTO.	Desarrollo del principio de minimización del reasentamiento
	Renovación con enfoque de revitalización en los términos del Decreto nacional 1232 de 2020 incorporado al Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio
	Articulación de los proyectos de construcción de infraestructura de movilidad y otros con programas de renovación urbana con enfoque de revitalización.
	Incorporación de los lineamientos e instrumentos de la política de protección a moradores en los sistemas de reparto equitativo de cargas y beneficios.
	Criterios para determinar que un proyecto de revitalización urbana es susceptible de ajustarse a los principios y lineamientos de la PPPMAEP.
MECANISMOS DE PROTECCIÓN A PROPIETARIOS ORIGINALES Y MORADORES EN LOS PROYECTOS DE RENOVACIÓN URBANA CON ENFOQUE DE REVITALIZACIÓN	Mecanismos para garantizar la equidad social y territorial y el restablecimiento de las condiciones previas al proyecto y para facilitar las condiciones de formulación de los proyectos.
	Proyectos de revitalización de iniciativa pública.
	Proyectos de asociación entre los propietarios originales y terceros inversionistas.
	Reglas para el uso de la expropiación para renovación urbana
	Reglas para el reparto equitativo de cargas y beneficios

Fuente: Recolección de temas derivados de diálogos con asesora Maldonado, M.M

Protección a moradores como determinante del Plan Parcial

La protección de moradores como determinante para la formulación de los planes parciales de renovación urbana, implica la incorporación del Plan de Gestión Social de la PPPMAEP en los sistemas de reparto equitativo de cargas y beneficios, donde no sólo se debe incluir el costo del proceso de adquisición del suelo con las indemnizaciones de daño emergente y lucro cesante, sino también los programas, planes, proyectos, estrategias, actividades y acciones orientados a las medidas de manejo de los impactos ambientales sociales, económicos y culturales sobre los modos y medios de vida de los moradores en las zonas donde se desarrollará dicho plan parcial.

1.10.1 Articulación con el Decreto 893 de 2017, por el cual se reglamentan los procesos, instancias, y funciones de los operadores urbanos en el municipio de Medellín

A continuación, se destacan algunas de las funciones operadores urbanos que resulta importante vincular y articular a la protección de moradores:

Tabla 27. Funciones operadores urbanos a vincular y articular a la Protección de Moradores

Función específica del Operador	Competencia en específico	Reto frente a la PPPMAEP
Gestión del suelo urbana e inmobiliaria (Artículo 13)	<p>3. Incorporar como parte de su planeación las metas, indicadores y objetivos definidos para soportar la implementación del instrumento de planificación, actuación urbanística y/o operación urbana.</p> <p>4. Definir las estrategias de promoción y divulgación del proyecto.</p>	<p>Esta tarea de los operadores urbanos se vincula directamente con el hecho de reconocimiento y protección de <i>La producción, gestión y acceso a información</i>. Por ello, desde la gestión del suelo se requiere establecer acciones que permitan velar por el cumplimiento de esta función.</p>
	<p>9. Ejercer las funciones de banco inmobiliario para el área de planificación a través de lo establecido en las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, relacionadas con la constitución de reservas públicas de suelo, de acuerdo a lo establecido en el instrumento, actuación urbanística u operación urbana.</p> <p>17. Realizar, en coordinación con otras entidades públicas o privadas, programas y proyectos destinados al desarrollo de actividades propias del Banco Inmobiliario.</p>	<p>El banco inmobiliario es un instrumento del POT, que puede vincularse a la protección a moradores, ya que este permite la obtener suelo o recursos para los proyectos de viviendas VIS y VIP donde se puedan reasentar los moradores impactados por la intervención, para ello es importante aplicar el derecho de preferencia a los proyectos desarrollados por el Isvimed.</p>
	<p>10. Adquirir, por enajenación voluntaria o expropiación, los inmuebles necesarios para cumplir con los fines previstos en el instrumento, actuación urbanística u operación urbana, y acorde a lo establecido en el Acuerdo 048 de 2014 siempre que se encuentren relacionados con alguno de los motivos de utilidad pública e interés social establecidos en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997.</p> <p>12. Gestionar, adquirir, administrar y enajenar suelo para las operaciones inmobiliarias en el área de intervención, ya sea por iniciativa propia o a solicitud de agentes privados.</p> <p>23. Adelantar la adquisición de inmuebles a través de la expropiación a favor de terceros, cuando medie la solicitud de los propietarios de al menos el 51% del área de una Unidad de Actuación Urbanística adoptada debidamente.</p>	<p>Las compensaciones que se apliquen por el proceso de adquisición de los bienes inmuebles deben de estar acordes con el decreto 1091 de 2017 o las normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan. Así mismo, se puede plantear un Plan de compensaciones Socio-Económicas para aquellos aspectos que no quedan cubiertos con las indemnizaciones que se calculan dentro del avalúo comercial, reconocimientos que son importantes para el manejo de los impactos sobre las familias que desde la informalidad se ven más afectados para enfrentar el nuevo escenario de cambio. En todo caso, independiente del tipo de adquisición deben respetarse los modos y medios de vida de los moradores, y las indemnizaciones establecidas en el decreto 1091 de 2017 o la norma que lo complementa o sustituya. De acuerdo con la propuesta de la profesora María Mercedes Maldonado, se debería reglamentar la expropiación de terceros teniendo en cuenta que se puede acudir a esta figura o a la concurrencia de terceros en los proyectos, al ser una prerrogativa pública, pero no es obligatorio por parte del Municipio.</p>

Función específica del Operador	Competencia en específico	Reto frente a la PPPMAEP
	<p>24. Aplicar a los procesos de adquisición de inmuebles, si es del caso, las compensaciones de que tratan los decretos municipales 543 de 2013 y 965 de 2014, o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan</p>	<p>En general, se debe adecuar el uso de la expropiación a favor de terceros, al logro de finalidades sociales, por ejemplo, para el caso de los proyectos que dejen en sitio porcentajes de suelo destinados a VIS o VIP, o cuando se requiere el saneamiento de la propiedad o en proyectos de asociación, en favor del reajuste, asociación o fideicomiso constituido con participación de los propietarios originales cuando las decisiones se hayan tomado de manera democrática y se cumplan los requisitos del artículo 3º.</p> <p>De esta manera, no aplicaría en todos los casos. Propone especialmente reglamentarla para los polígonos de Renovación con enfoque de revitalización (reglamentada recientemente en el Decreto nacional 1232 de 2020):</p> <p><i>“Tratamiento Urbanístico de Renovación Urbana modalidad de Revitalización. Se entiende por Revitalización la modalidad mediante la cual en determinadas áreas desarrolladas al interior del suelo urbano se establecen directrices para promover la densificación y mezcla de usos, a través de intervenciones que promuevan el mejoramiento del entorno y de las edificaciones, así como de mecanismos que faciliten la permanencia en las áreas intervenidas de aquellos propietarios que así lo decidan.</i></p> <p><i>Para esta modalidad, el Plan de Ordenamiento Territorial -POT- debe contener normas urbanísticas que permitan tanto el desarrollo de uno o varios predios mediante licencias de construcción o las determinantes para la formulación del Plan o Planes Parciales para el desarrollo dicho tratamiento.”</i></p> <p>Los requisitos propuestos para estos casos de revitalización, es que nunca se ejecutarán proyectos en zonas con condiciones de vitalidad y actividad socio-económica, para ello deberá consultarse en el polígono factores que dan cuenta del nivel de inactividad o falta de dinamismo de la zona:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El % de viviendas desocupadas o subutilizadas. - El % de viviendas que amenazan ruina o generan condiciones de deterioro del entorno - El índice de actividad económica - La mezcla de usos y grupos sociales

Función específica del Operador	Competencia en específico	Reto frente a la PPPMAEP
	<p>13. Promover y apoyar los mecanismos de asociación entre propietarios y entre estos y las demás entidades públicas, a través de las Unidades de Actuación Urbanística, Unidades de reactivación, Unidades de Gestión y Alianzas Público-Privadas.</p> <p>14. Impulsar y/o participar en la creación de esquemas fiduciarios y demás esquemas y entidades gestoras de las integraciones inmobiliarias y los proyectos respectivos en las Unidades de Actuación, Unidades de reactivación y Unidades de Gestión del área de intervención.</p>	<p>- La presencia de equipamientos sociales públicos y privados</p> <p>La vinculación de los propietarios originales a la gestión de las UAU, se debe realizar no solo desde aquellas responsabilidades que tienen las normativas nacionales y municipales, sino también desde los principios, enfoques y propuestas de la PPPMAEP.</p>
<p>La financiación (Artículo 14)</p>	<p>2. Recaudar, administrar y direccionar los recursos en dinero provenientes de otras exigencias definidas para los planes parciales correspondientes a los honorarios del operador urbano, costos de construcción y reposición de redes de servicios públicos y obligación especial por cargas sociales.</p>	<p>En la reglamentación de este instrumento, se necesita dar claridad al reparto de esta carga social, en lo que se refiere a la destinación de los recursos en aspectos, como: la financiación de los programas, proyectos y estrategias de protección que requiere la PPPMAEP, es decir, que no solo se destinen recursos para el proceso de adquisición predial, sino también para el manejo de los impactos y el reconocimiento de los hechos de reconocimiento y protección de los moradores.</p>
<p>Gestión Social (Artículo 15)</p>	<p>1. Administrar recursos, obtener y administrar bienes y rentas destinadas a construir, mejorar y financiar proyectos de vivienda de interés social, generación de espacio público y construcción de equipamientos.</p> <p>3. Con respecto a la generación de Vivienda VIS y de VIP en los planes parciales, el operador urbano deberá:</p> <p>a) Canalizar, en coordinación con el Isvimed, la oferta y la demanda de estos productos inmobiliarios en el marco de la política de protección a moradores y disminución del déficit de vivienda, en los términos del Acuerdo 48 de 2014 y del presente instrumento.</p>	<p>Esta tarea de los operadores se vincula directamente con la gestión de viviendas VIS y VIP, que permita el reasentamiento de los moradores en estas soluciones habitacionales, protegiendo así el derecho a la vivienda digna.</p> <p>En estas tareas el operador urbano requiere articularse con el Isvimed.</p>

Función específica del Operador	Competencia en específico	Reto frente a la PPPMAEP
	<p>b) Ejercer a nombre propio o del Municipio de Medellín, el derecho de preferencia sobre estos inmuebles en los términos de la Ley 388 de 1997 y del artículo 491 del Acuerdo 48 de 2014.</p> <p>c) Direccionar y supervisar el cumplimiento de esta obligación mediante la compra de derechos fiduciarios, cuando a ello haya lugar”.</p> <p>4. Promover el enlace entre los actores públicos, privados y comunitarios, facilitando espacios de concertación y negociación entre los mismos.</p> <p>8. Formular y desarrollar estrategias sociales de pedagogía y socialización en el proceso de gestión e implementación del Instrumento de planificación, actuación urbanística u operación urbana.</p> <p>13. Realización de reuniones formativas e informativas para la promoción de la asociatividad entre los moradores para la ejecución de la unidad de actuación.</p> <p>11. Definir y desarrollar las estrategias de difusión que tendrá el proceso de ejecución de las unidades de actuación urbanística, gestión o reactivación.</p> <p>12. Adelantar las gestiones de socialización del proyecto con los titulares de los derechos reales de los predios que componen cada unidad de actuación urbanística y los vecinos colindantes de la misma.</p> <p>5. Implementar acciones que contribuyan a restablecer y mejorar las condiciones de vida de la población vulnerable del área de intervención, propiciando su permanencia en el sector o generando condiciones adecuadas para el traslado a otro sector de la ciudad.</p> <p>9. Coordinar la ejecución de los programas y proyectos establecidos para la protección a moradores y para la ejecución de las</p>	<p>Esta tarea se debe articular al objetivo específico de la política de propender por el ejercicio del derecho a la ciudad de los moradores a través de procesos participativos que complementen con estrategias pedagógicas y de comunicación para la transformación social.</p> <p>En este contexto, una de las estrategias a implementar es la formación o creación de capacidades técnicas comunitarias en la gestión del suelo, como componente de la participación ciudadana incidente</p> <p>Esta responsabilidad es similar a la de la gestión de suelo, es decir, se vincula directamente con el hecho de reconocimiento y protección de <i>La producción, gestión y acceso a información</i>, que dentro de la gestión social tiene una correlación fuerte con los procesos participativos y comunitarios de la PPPMAEP.</p> <p>Estas diferentes tareas se encuentran vinculadas con la formulación y ejecución de los planes de acción que establece la política para la protección de los modos y medios de vida de los moradores, es decir, son programas, planes, proyectos, estrategias, actividades y acciones orientados a las medidas de manejo de los impactos ambientales sociales, económicos y culturales que se presentan por la ejecución del plan parcial de renovación, siendo su principal reto la gestión de recursos que puedan financiar dichas propuestas para garantizar la viabilidad de la política.</p>

Función específica del Operador	Competencia en específico	Reto frente a la PPPMAEP
	<p>Unidades de Actuación Urbanística, gestión o reactivación.</p> <p>10. Gestionar, administrar y ejecutar los recursos para financiar los programas y proyectos sociales.</p> <p>14. Cumplir con los principios de las estrategias de gestión social, programas y proyectos establecidos para la renovación urbana.</p>	
<p>Gestión Interinstitucional (Artículo 16)</p>	<p>1. Coordinar con las demás dependencias y entidades de la Administración Municipal, la ejecución de los proyectos de infraestructura de escala de ciudad, que produzcan impactos en el área de intervención.</p> <p>8. Coordinar, cuando sea pertinente, con los entes municipales de control urbanístico, la ejecución de las actuaciones y el establecimiento de las condiciones ambientales y urbanísticas que permitan mitigar los impactos de los usos del suelo con el fin de coexistencia entre la vivienda y la actividad industrial.</p>	<p>Estas responsabilidades se articulan con la 3. Línea estratégica de coordinación institucional para la función pública y con el sistema de actores, roles y relaciones señalado en el Acuerdo 145 de 2014, siendo importante diferenciar esta gestión para los operadores urbanos, ya que le permite coordinar recursos de las diferentes dependencias y entidades de la administración municipal.</p>
	<p>4. Impulsar y/o participar en la conformación de Alianzas Público-Privadas.</p>	<p>En el escenario de la renovación urbana, las APP se convierten en una oportunidad de gestionar proyectos que permitan la protección de los moradores, por ejemplo, podrían orientarse al desarrollo de proyectos de economía solidaria de población de demanda organizada a través de alianzas con Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) o Juntas de Vivienda Comunitaria (JVC), en los suelos con calificación social, utilizando el instrumento de derecho de preferencia.</p>

Fuente: Equipo de Trabajo, Escuela del Hábitat, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia

Finalmente, la renovación urbana no puede ser entendida como un proyecto expulsor de población y actividades económicas, sino que requiere del reconocimiento de las condiciones diferenciales de cada territorio, aplicando la PPPMAEP apoyada en importante músculo financiero como serían el fondo de renovación urbana y las cargas sociales, y con operadores urbanos que puedan desarrollar tanto la gestión urbana como social.

1.10.2 Propuesta para la reglamentación de la PPPMAEP desde la gestión del suelo y la financiación en proyectos de renovación urbana

Una vez analizadas las posibilidades de las distintas fuentes de financiación establecidas en la política de protección de moradores, en este punto se presenta un marco normativo general para luego plantear las propuestas de reglamentación del componente de gestión del suelo y financiación en los proyectos de renovación urbana.

1.10.3 Marco Normativo

1.10.3.1 Constitución Política y Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)

La Constitución Política en su artículo 51 establece que todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

La Corte Constitucional ha establecido que el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) hace parte del bloque constitucional, pacto que fue aprobado mediante la Ley 74 de 1968.

El artículo 11 del Pacto DESC los Estados suscriptores *“reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”*, y se comprometen a tomar las medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho.

La Observación No. 4 del Comité DESC, que constituye una interpretación autorizada del artículo 11 de dicho Pacto establece el alcance del término vivienda adecuada y resalta que el derecho a la vivienda está vinculado a otros derechos humanos y señala que la dignidad inherente a la persona humana, exige que el término *“vivienda”* se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras consideraciones, y que este derecho se garantice a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. Además, el Comité resalta que existen aspectos mínimos del derecho a la vivienda que se deben tener en cuenta independientemente de las particularidades del contexto en el que se encuentre, como son: la seguridad jurídica de la tenencia, la disponibilidad de servicios, los materiales, los equipamientos e infraestructuras, los gastos soportables, la habitabilidad, la asequibilidad, la localización y la adecuación cultural.

La Observación No. 7 del Comité DESC, estableció la relación entre el derecho a una vivienda adecuada, contemplado en el artículo 11 del Pacto DESC y los desalojos forzosos. Aclara el alcance de la expresión *“desalojos forzosos”* utilizada en la Observación No. 4 en relación con la seguridad de la tenencia, al definirla como el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de

los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos y se indica que *“...la prohibición de los desalojos forzosos no se aplica a los desalojos forzosos efectuados legalmente y de acuerdo con las disposiciones de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos”*.

Esta Observación 7 señala que si bien muchos casos de desalojos forzosos están relacionados con la violencia, hay otros desalojos forzosos que tienen lugar en nombre del desarrollo. Pueden efectuarse en relación con conflictos sobre derechos de tierras, proyectos de desarrollo e infraestructura como, por ejemplo, la construcción de presas u otros proyectos energéticos en gran escala, la adquisición de tierras para programas de renovación urbana, rehabilitación de viviendas o embellecimiento de ciudades, entre otras causas. Y determina además, que los Estados Parte (del Pacto DESC) para prevenir los desalojos forzosos están obligados a utilizar *“todos los medios apropiados”* para promover el derecho a una vivienda adecuada, que debería comprender medidas que: a) brinden la máxima seguridad de tenencia a los ocupantes de viviendas y tierras; b) se ajusten al Pacto y, c) regulen estrictamente las circunstancias en que se puedan llevar a cabo los desplazamientos.

La misma Observación 7 establece que

“Los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda”.

La Corte Constitucional ha establecido en diferentes sentencias, entre ellas la C-936 de 2003 que en virtud del Bloque de Constitucionalidad, el artículo 51 de la Carta debe ser interpretado de conformidad con el Pacto DESC suscrito por Colombia, junto con la interpretación que el Comité DESC realizó en la Observación 4 sobre el asunto. En atención a dicho pacto estableció que el derecho a la vivienda comprende, entre otros, 2 aspectos: *las condiciones de la vivienda y la seguridad del goce de la vivienda*.

La misma Sentencia en relación con la seguridad del goce de la vivienda, señala que debe reunir estos elementos: asequibilidad, consiste en *“la existencia de una oferta suficiente de vivienda, así como el acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia de la vivienda”*; seguridad jurídica de la tenencia *“apunta a que las distintas formas de tenencia de la vivienda -propiedad individual, propiedad colectiva, arriendo, leasing, usufructo, etc.- estén protegidas jurídicamente, principalmente contra desahucio, hostigamiento, etc.”*, y gastos

soportables, que implican que *“los gastos personales o de la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas”*.

La Observación No. 4 ya mencionada resalta que los gastos soportables de los hogares que entraña la vivienda

“deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. [Por lo tanto,] Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Y que “se debería proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres.”

1.10.3.2 **Normas legales y reglamentarias nacionales**

Según el artículo 39 de la Ley 9ª de 1989 son

“planes de renovación urbana aquellos dirigidos a introducir modificaciones sustanciales al uso de la tierra y de las construcciones, para detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos, con el fin de lograr, entre otros, el mejoramiento del nivel de vida de los moradores de las áreas de renovación, el aprovechamiento intensivo de la infraestructura establecida de servicios, la densificación racional de áreas para vivienda y servicios, la descongestión del tráfico urbano o la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales, todo con miras a una utilización más eficiente de los inmuebles urbanos y con mayor beneficio para la comunidad.”

El Decreto nacional 1232 de 2020 "Por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 2.2. 1.1 del Título 1, se modifica la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 2 y se adiciona al artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del Título 4, de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial" incluye la siguiente modalidad del tratamiento de renovación urbana:

“Tratamiento Urbanístico de Renovación Urbana modalidad de Revitalización. Se entiende por Revitalización la modalidad mediante la cual en determinadas áreas desarrolladas al interior del suelo urbano se establecen directrices para promover la densificación y mezcla de usos, a través de intervenciones que promuevan el mejoramiento del entorno y de las edificaciones, así como de mecanismos que faciliten la permanencia en las áreas intervenidas de aquellos propietarios que así lo decidan.

Para esta modalidad, el Plan de Ordenamiento Territorial -POT- debe contener normas urbanísticas que permitan tanto el desarrollo de uno o varios predios mediante licencias de

construcción o las determinantes para la formulación del Plan o Planes Parciales para el desarrollo dicho tratamiento”.

Artículo 43º Ley 9ª de 1989.- En los proyectos de renovación urbana, el arrendatario se tendrá como poseedor cuando el propietario del inmueble lo haya abandonado. Se entenderá abandonado el inmueble cuando el propietario haya dejado de cobrar el canon de arrendamiento por la vía judicial durante dos (2) o más años contados desde la fecha de pago del último canon.

La acción de lanzamiento de los ocupantes de inmuebles dentro de proyectos de renovación urbana, así como cualquier otra acción tendiente al cobro de los cánones adeudados, prescribirá en dos (2) años contados desde la fecha de pago del último canon. La prescripción se interrumpirá por los motivos señalados en las leyes. A partir de la fecha de prescripción, el mero tenedor se tendrá como poseedor. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará a los inmuebles de las entidades públicas.

El artículo 33 de la Ley 9ª de 1989, que hace parte del capítulo III sobre Adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación, dispone que

“Todas las entidades públicas que hayan adquirido inmuebles a cualquier título o que los adquieran en lo sucesivo, también a cualquier título, deberán aplicarlos a los fines para los cuales fueron adquiridos. En el acto de adquisición se incluirá en forma expresa el fin para el cual fueron adquiridos los inmuebles.

Las entidades públicas dispondrán de un término máximo de cinco (5) años contados desde la fecha de publicación de esta Ley o a partir de la fecha de la adquisición del bien, según el caso, para cumplir con esta obligación. Si así no lo hicieren, deberán enajenarlos a más tardar a la fecha de vencimiento del término anterior”.

El artículo 34 de la misma ley 9ª de 1989 determina que en el evento de la venta (de un inmueble expropiado), los propietarios anteriores tendrán un derecho preferencial irrenunciable a adquirir los inmuebles, por el avalúo administrativo especial que fije el Instituto Geográfico “*Agustín Codazzi*” o la entidad que cumpla sus funciones.

El artículo 119 de la ley 388 de 1997 establece: “*Renovación urbana.* En los casos de enajenación voluntaria o expropiación de inmuebles para el desarrollo de programas de renovación urbana, el precio de adquisición o indemnizatorio a que se refieren los Capítulos VII y VIII de la presente Ley deberá pagarse preferencialmente así:

1. Mediante permuta con uno o varios de los inmuebles resultantes del proyecto.
2. En derechos de edificabilidad, participando como socio del mismo.

En todo caso, el propietario o poseedor que opte por recibir el dinero del precio de adquisición o indemnizatorio, podrá ejercer un derecho de preferencia para la adquisición de inmuebles de la misma naturaleza, resultantes del proyecto, en proporción al valor de aquéllos. Para tales efectos, la entidad gestora deberá hacer la oferta correspondiente, la cual deberá ser respondida por el propietario o poseedor, dentro de los términos y condiciones que se establezcan al efecto mediante decreto reglamentario.

En el caso de propietarios o poseedores de viviendas de interés social que no acepten la forma de pago o el derecho de preferencia previstos en este artículo, la administración municipal o distrital que participe en los proyectos de renovación correspondientes, les garantizará el acceso a una solución de vivienda del mismo tipo, para lo cual otorgarán los subsidios municipales de vivienda, siempre y cuando se cumplan con las condiciones previstas al efecto.

Los recursos correspondientes provendrán de los fondos de vivienda de interés social y reforma urbana, de la participación en plusvalías o de los demás recursos municipales”.

Artículo 77 de la ley 99 de 1989.- Los municipios, el Distrito Especial de Bogotá y la Intendencia de San Andrés y Providencia o sus entidades descentralizadas podrán asociarse con otras entidades públicas y con los particulares, por iniciativa de cualesquiera de éstos, para desarrollar áreas no desarrolladas previstas en el plan de desarrollo¹⁵, mediante el sistema de reajuste de tierras, que consiste en englobar diversos lotes de terreno para luego subdividirlos en forma más adecuada y dotarlos de obras de infraestructura urbana básica, tales como vías, parques, redes de acueducto, energía eléctrica y teléfonos.

También podrán adelantar proyectos de integración inmobiliaria en zonas, áreas e inmuebles clasificadas como de desarrollo, redesarrollo y renovación urbana, con el objeto de reunir o englobar distintos inmuebles para subdividirlos y desarrollarlos, construirlos, o renovarlos y enajenarlos.

Las entidades antes enumeradas serán las encargadas de adelantar los proyectos relacionados con estos inmuebles mediante acuerdos de asociación, contratos de sociedad u otros que celebre con los propietarios de las tierras, así como también mediante la compraventa y expropiación de los inmuebles requeridos. (Adicionado su contenido [Ley 388 de 1997](#))

Artículo 78º.- En los proyectos de reajuste de tierras y de integración inmobiliaria el pago del precio de venta, de la indemnización en el evento de la expropiación y de las utilidades o participaciones que reciba el propietario del inmueble, se efectuará preferiblemente con los lotes

¹⁵ Hoy Plan de Ordenamiento Territorial

restantes de la subdivisión, provistos de la infraestructura urbana básica, o en inmuebles construidos dentro del proyecto respectivo.

El pago del precio de compraventa o indemnización por expropiación así como los costos totales necesarios para la ejecución de los proyectos podrán ser pagados por bonos o títulos valores emitidos para el efecto, redimibles con el producto de la venta de los lotes o inmuebles resultantes.

El valor inicial de los inmuebles lo determinará el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Capítulo III de la presente Ley. El instituto o la entidad correspondiente efectuarán un nuevo avalúo para determinar el número de lotes o de inmuebles construidos necesarios para el pago del precio, de la indemnización o de las utilidades o participaciones. Según el artículo 138 numeral 2 de la ley 388 de 1997 este inciso tercero fue sustituido, aunque no se señala expresamente la disposición que lo sustituyó. Se puede suponer que lo que se sustituyó es la referencia al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en tanto no se trata de una derogatoria o que fue sustituido por el artículo 119 arriba citado.

El artículo 58 de la Ley 388 de 1997 incluye entre los motivos de utilidad pública o interés social para efectos de adquisición de inmuebles mediante expropiación y sus etapas previas de enajenación voluntaria o negociación directa, entre otros, la ejecución de programas y proyectos de renovación urbana o la ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esa Ley.

El artículo 44 de la misma Ley, señala que la ejecución de las unidades de actuación urbanística, mediante sistemas de reajuste de terrenos o integración inmobiliaria o cooperación, se iniciará una vez se definan las bases para la actuación, mediante el voto favorable de los propietarios que representen el cincuenta y uno por ciento (51%) del área comprometida. Los inmuebles de los propietarios renuentes serán objeto de los procesos de enajenación voluntaria y expropiación previstos en esta Ley por parte de las entidades municipales o distritales competentes, quienes entrarán a formar parte de la asociación gestora de la actuación, sin perjuicio de que puedan transferir tales derechos a la misma.

El motivo de interés social (que es distinto a utilidad pública) aplicable está previsto en el literal l) del artículo 58 de la ley 388: l) Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta Ley;

El artículo 30 de la ley 2044 de 2020 reemplazó el texto original del literal c) del mencionado artículo 58, que decía c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos; por este:

c) Legalización de predios y/o asentamientos ilegales con mejoras o construcciones con destino habitacional.

Artículo 61º ley 388 de 1997.- Modificaciones al procedimiento de enajenación voluntaria. Se introducen las siguientes modificaciones al procedimiento de enajenación voluntaria regulado por la Ley 9 de 1989:

(...)

La forma de pago del precio de adquisición podrá ser en dinero o en especie, en títulos valores, derechos de construcción y desarrollo, derechos de participación en el proyecto a desarrollar o permuta.

Cuando de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley se acepte la conurrencia de terceros en la ejecución de proyectos, los recursos para el pago del precio podrán provenir de su participación.

(...)

Parágrafo 1º.- Al valor comercial al que se refiere el presente artículo, se le descontará el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública para la adquisición, salvo el caso en que el propietario hubiere pagado la participación en plusvalía o la contribución de valorización; según sea del caso.

De este parágrafo se desprende el instrumento conocido como “anuncio del proyecto”, reglamentado por el decreto nacional 2729 de 2012.

Artículo 63. Adiciónese al artículo 61 de la Ley 388 de 1997 un parágrafo del siguiente tenor.

"Parágrafo 3º. Los ingresos obtenidos por la venta de inmuebles por medio del procedimiento de enajenación voluntaria descritos en el presente artículo no constituyen renta ni ganancia ocasional.

"Artículo 61-A. Condiciones para la concurrencia de terceros. Para efectos de la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial y administrativa de que trata la Ley 388 de 1997, los recursos para el pago del precio de adquisición o precio indemnizatorio de los inmuebles pueden provenir de terceros, cuando el motivo de utilidad pública e interés social que se invoque corresponda a los literales c) o l) del artículo 58 de la presente ley o al artículo 8º del Decreto 4821 de 2010, y se trate de actuaciones desarrolladas directamente por particulares o

mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado para la ejecución de:

- a) Programas y proyectos de renovación urbana, de conformidad con los objetivos y usos del suelo establecidos en los planes de ordenamiento territorial;
- b) Unidades de actuación urbanística, conforme lo previsto en el artículo 44 de esta ley;
- c) Actuaciones urbanas integrales formuladas de acuerdo con las directrices de las políticas y estrategias del respectivo plan de ordenamiento territorial, según lo previsto en los artículos 113 y siguientes de la Ley 388 de 1997;
- d) Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN) que se encuentren en curso de acuerdo con la Sentencia C-149 de 2010, y
- e) Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (PIDU).

Los programas y/o proyectos desarrollados en función de las actuaciones de los literales a), b) y c), señalados anteriormente, deben estar localizados en municipios o distritos con población urbana superior a los quinientos mil habitantes, contar con un área superior a una (1) hectárea y cumplir con las demás condiciones que defina el Gobierno Nacional.

Será procedente la concurrencia de terceros en la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación, siempre que medie la celebración previa de un contrato o convenio, entre la entidad expropiante y el tercero concurrente, en el que se prevean, por lo menos, los siguientes aspectos:

1. El objeto del contrato o convenio contendrá la descripción y especificaciones de la actuación a ejecutar, y la determinación de los inmuebles o la parte de ellos a adquirir.
2. La obligación clara e inequívoca de los terceros concurrentes con la entidad pública de destinar los inmuebles para los fines de utilidad pública para los que fueron adquiridos dentro de los términos previstos en la ley.
3. La relación entre el objeto misional de la entidad competente y los motivos de utilidad pública o interés social invocados para adquirir los inmuebles.
4. La obligación a cargo del tercero concurrente de aportar los recursos necesarios para adelantar la adquisición predial, indicando la estimación de las sumas de dinero a su cargo que además del valor de adquisición o precio indemnizatorio incluirá todos los costos asociados a la elaboración de los estudios técnicos, jurídicos, sociales y económicos en los que se fundamentará la adquisición predial, incluyendo los costos administrativos en que incurran las entidades públicas.

5. La obligación de cubrir el aumento del valor del bien expropiado y las indemnizaciones decretados por el juez competente, si este fuere el caso.
6. La remuneración de la entidad pública expropiante para cubrir los gastos y honorarios a que haya lugar.
7. La obligación de los terceros concurrentes de constituir, a su cargo, una fiducia para la administración de los recursos que aporten.
8. La obligación por parte del tercero concurrente de aportar la totalidad de los recursos necesarios, antes de expedir la oferta de compra con la que se inicia formalmente el proceso de adquisición.
9. La determinación expresa de la obligación del tercero concurrente de acudir por llamamiento en garantía o como litisconsorte necesario en los procesos que se adelanten contra la entidad adquirente por cuenta de los procesos de adquisición predial a los que se refiere el presente artículo.
10. En cualquier caso, el tercero mantendrá indemne a la entidad expropiante por las obligaciones derivadas del contrato o convenio.

Parágrafo 1°. Siempre que se trate de actuaciones desarrolladas directamente por particulares y cuando la totalidad de los recursos para la adquisición provengan de su participación, el contrato o convenio estipulará que una vez concluido el proceso de enajenación voluntaria y expropiación judicial y administrativa, el titular del derecho de dominio pasará a ser el tercero concurrente y como tal se inscribirá en el folio de matrícula inmobiliaria del respectivo inmueble.

Cuando concurren recursos públicos y privados para la adquisición de los inmuebles, la titularidad del derecho de dominio será de la entidad contratante.

Parágrafo 2°. Si durante el proceso de expropiación judicial, el precio indemnizatorio que decreta el juez corresponde a un valor superior al contemplado en la oferta de compra o resolución de expropiación, corresponderá al tercero concurrente pagar la suma adicional para cubrir el total de la indemnización. Se procederá de la misma manera cuando el precio indemnizatorio reconocido dentro del procedimiento de expropiación administrativa sea controvertido mediante la acción especial contencioso-administrativa de que trata el artículo 71 de la presente ley o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.

Parágrafo 3°. [Modificado por el art. 60, Ley 1537 de 2012.](#) En el caso de proyectos cuya iniciativa sea de las entidades territoriales o de terceros no propietarios de los inmuebles objeto de las actuaciones contempladas en los literales a) y c) del presente artículo, la selección de los terceros

concurrentes se realizará aplicando los criterios de selección objetiva que define la normativa vigente".

1.10.3.3 Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín (Acuerdo 48 de 2014)

Artículo 8. Objetivos estratégicos.

(Entre otros)

1. Orientar la equidad territorial y superar la segregación socio espacial, a través de un Sistema de Gestión para la Equidad Territorial a escala local, promoviendo como municipio núcleo, la articulación metropolitana y regional.
2. Desarrollar el modelo de ocupación compacta y policéntrica con crecimiento hacia adentro, a través de la renovación de áreas de intervención estratégica del río, la consolidación del borde urbano-rural y la generación del nuevo eje de conexión regional oriente-occidente.

Artículo 62. Identificación de las Áreas de Intervención Estratégica. Se identifican tres grandes áreas. Ver Mapa 9. Áreas de intervención estratégica:

1. **AIE MEDRío.** Corresponde al Corredor del Río Medellín y su área de influencia. Teniendo en cuenta el reconocimiento de características homogéneas desde la estructura urbana y desde aspectos socio-económicos, se subdivide en tres zonas: RíoNorte, RíoCentro y RíoSur.

En esta área se concentran todos los suelos con tratamiento de renovación asociados a la recuperación del Río Medellín (Aburrá) como eje ambiental y de espacio público de la región y la ciudad, lo que hace de esta AIE el lugar para una nueva ocupación de los suelos próximos al río con el fin de alcanzar una ciudad compacta que propicie el urbanismo de proximidad y aproveche las infraestructuras existentes.

Se divide, por su complejidad funcional y diversidad morfológica, en las subzonas Frente del Río, Distrito Medellinnovation y Centro Tradicional, de acuerdo con:

- a) **RíoNorte.** Se ubica entre la Calle 77 y el límite con el municipio de Bello al norte de Medellín.

Se enfoca a la intervención de los desarrollos incompletos y desarticulados en términos urbanísticos y ambientales, como recurso para equilibrar el territorio de las laderas nororiental y noroccidental articulándolos al corredor del río que concentrará la oferta de espacio público, movilidad y servicios.

- b) **RíoCentro.** Esta zona tiene como objetivo ordenar el área central de la ciudad para la superación de los desequilibrios funcionales a escala local, metropolitana y regional,

mediante la reutilización, recuperación y transformación estratégica de su tejido con el fin de revertir los procesos de deterioro y configurar la centralidad metropolitana competitiva del siglo XXI, vinculada al Río Medellín.

Se divide, por su complejidad funcional y diversidad morfológica, en las subzonas Frente del Río, Distrito Medellinnovation y Centro, de acuerdo con:

- Subzona 1. Frente del Río
 - Subzona 2. Distrito Medellinnovation
 - Subzona 3. Centro Tradicional
- c) **RíoSur.** Corresponde a la porción del corredor metropolitano y de servicios entre la Calle 30 y el límite con los municipios del sur del Valle de Aburrá. Se caracteriza por su vocación industrial e incluye barrios de vivienda tradicionales. Se orienta al aprovechamiento de los suelos industriales, al impulso de la competitividad de la ciudad en las redes económicas globales y a la coexistencia de usos residenciales con la industria sostenible y de última generación, así como con otros usos complementarios.
2. AIE MED Borde Urbano Rural
- a) MED Borde Nororiental
 - b) MED Borde Noroccidental

CAPÍTULO II.

SUBSISTEMA HABITACIONAL

Artículo 214. Definición del Subsistema Habitacional.

Artículo 223. Línea Estratégica 1. Gestión del Suelo, Productividad y Calidad en la producción de la Vivienda y el Hábitat.

Artículo 215. Plan Estratégico Habitacional

El Plan Estratégico Habitacional de Medellín 2.011-2.030 (PEHMED 2030), se incorpora al Plan de Ordenamiento Territorial y en armonía con los correspondientes Planes de Desarrollo; constituye el instrumento principal de planificación y gestión del Subsistema habitacional, en sus componentes de cobertura y calidad habitacional y desarrollo institucional y modelo de gestión habitacional, como proceso sistemático de diálogo, concertación y participación institucional y ciudadana.

Contiene las líneas estratégicas, los criterios de actuación y manejo, los programas y los proyectos urbanos y rurales de vivienda social y hábitat, según el diagnóstico del Subsistema, para orientar y desarrollar la política pública habitacional con visión al año 2.030.

De acuerdo a lo anterior, el despliegue programático del Subsistema habitacional, que se desarrolla tanto en el documento técnico de soporte del presente plan, como en el programa de ejecución es el siguiente...

(...)

Artículo 223. Línea Estratégica 1. Gestión del Suelo, Productividad y Calidad en la producción de la Vivienda y el Hábitat.

5. Promover el desarrollo de vivienda social que contribuya a la disminución de los déficits habitacionales y al reasentamiento de la población que habita en zonas de alto riesgo no mitigable, mediante el establecimiento de un sistema de reparto de cargas y beneficios en el ámbito municipal, como instrumento de equidad e inclusión social, a través de las obligaciones urbanísticas, que determinan los porcentajes mínimos de suelo para el desarrollo de la vivienda social (VIS y VIP) en los tratamientos urbanísticos de Renovación Urbana y Desarrollo, sin detrimento de que este tipo de vivienda se pueda localizar en cualquier otro tratamiento urbanístico.
6. Llevar al ámbito Río, desarrollos habitacionales que posibiliten la mezcla de tipologías de vivienda VIP, VIS y No VIS, en búsqueda de una distribución más equilibrada de los asentamientos humanos en el territorio municipal y de privilegiar el modelo de crecimiento hacia adentro, aprovechando la capacidad instalada en infraestructura y el potencial de desarrollo de los diferentes territorios de la ciudad ya construidos.
11. Los porcentajes mínimos para la construcción de VIP y VIS, serán obligaciones urbanísticas de los desarrollos inmobiliarios en tratamientos de Renovación Urbana y Desarrollo y contribuirán a financiar parte la demanda urbana de vivienda en estratos 1, 2 y 3.
12. Promover el acceso al suelo y a la habitabilidad en viviendas en propiedad y en alquiler.

Parágrafo. Los porcentajes obligatorios para la generación de VIP y VIS en las áreas de intervención estratégica se establecen en el

TÍTULO III.

Artículo 272. Criterios para la asignación de aprovechamientos.

Los siguientes son los criterios para concretar las normas generales de aprovechamientos:

1. Aplicación de las variables de la capacidad de soporte, tratamientos urbanísticos, categorías de usos del suelo y el equilibrio entre cargas y beneficios.
2. Definición de densidades habitacionales máximas por polígono de tratamiento en concordancia con las establecidas para cada una de las cuatro franjas definidas en las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial (AMVA, 2.006). Con base en esta relación, se determina la edificabilidad expresada en índices de construcción, ocupación, densidades y alturas para cada polígono, definiendo los topes máximos del aprovechamiento para cada uno de los mismos.
3. Prevalencia del modelo de crecimiento hacia adentro, aprovechando la capacidad instalada en infraestructura y el potencial de desarrollo de la ciudad ya construida.
4. Asignación de densidades habitacionales menores en el borde, en coherencia con las densidades metropolitanas y las restricciones topográficas, geológicas, hidrográficas y ambientales del suelo, condiciones que en su conjunto determinan situaciones de riesgo para la población, evitando mayores costos económicos y ambientales que implican la dotación de infraestructuras y sostenibilidad de estos territorios.
5. Regulación de las alturas de las edificaciones, en el borde, con el propósito lograr un equilibrio con las lógicas propias del medio natural y en armonía con el paisaje.
6. Concentrar los mayores aprovechamientos en los sectores con tratamiento de Renovación Urbana, localizados en el Ámbito del Río, los cuales por sus ventajas de localización, presentan condiciones favorables para su transformación.
7. En las zonas con potencial de densificación, se define la consolidación de la tendencia de crecimiento de acuerdo con las características morfológicas de los predios y las de su entorno inmediato, teniendo en cuenta la capacidad de soporte las dotaciones existentes, la viabilidad de generación de nuevas infraestructuras y la población proyectada posible y los proyectos que allí se planteen. Esta transformación acompañará con mecanismos de monitoreo permanente que evalúen resultados y permitan formular correctivos que reorienten los procesos, en caso de que sea necesario.
8. Mejoramiento de la capacidad de soporte en los sectores donde se presenten concentraciones críticas de población, mediante intervenciones orientadas a generar espacios públicos locales y de convocatoria zonal y el mejoramiento de la dotación existente.
9. Para lograr la preservación del patrimonio cultural inmueble y sus entornos circundantes y las áreas identificadas con valores históricos, simbólicos y estéticos, se establecerán

aprovechamientos diferenciales a partir de la asignación de alturas máximas, propiciando la conservación y puesta en valor del bien y los sectores.

10. Como condición para que se pueda concretar la edificabilidad y los usos previstos, las obligaciones urbanísticas serán de aplicación tanto para los desarrollos o construcciones que a futuro se realicen, como para el reconocimiento de construcciones ampliaciones y modificaciones.
11. Generación de porcentajes obligatorios para de vivienda de interés prioritaria (VIP) en suelos destinados a la Renovación Urbana y Desarrollo, a efectos de disminuir el déficit de vivienda y la reubicación de la población que habita en zonas de alto riesgo no mitigable.
12. Delimitación de Zonas Receptoras de Derechos de Construcción, los cuales se harán efectivos mediante de la compra de los mismos al Municipio de Medellín.

Artículo 276. Aprovechamientos en polígonos con tratamiento de Renovación Urbana (R). Se asignan densidades habitacionales de la franja alta, debido a su localización en el ámbito Río. Los aprovechamientos máximos son los definidos en el Artículo 280. Tabla de aprovechamientos y cesiones públicas. Del respectivo polígono de tratamiento; la edificabilidad se asigna por índice de construcción.

El licenciamiento y desarrollo de lotes localizados en este tratamiento está sujeto a la formulación de macroproyecto y/o plan parcial; estos instrumentos establecerán la norma básica aplicable, sin superar la norma general establecida en el presente Acuerdo. Estos polígonos sólo podrán utilizar el máximo aprovechamiento definido en este plan, una vez haya sido adoptado el plan parcial y/o macroproyecto. En ningún caso, se superará el índice de construcción de cinco (5,0). En este tratamiento aplica la venta de derechos de construcción...

Artículo 534. Disminución de la estratificación. Podrá disminuirse la estratificación en áreas e inmuebles residenciales con el objeto de constituir mecanismos de compensación de las cargas urbanísticas asignadas por el presente Plan con el fin de incidir en la liquidación de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios y el impuesto predial, en el marco de proyectos de mejoramiento integral, reasentamiento de población, protección a moradores, generación de Vivienda de Interés Prioritario, así como en tratamientos de conservación Nivel (C1) o en áreas declaradas como de conservación en suelos de protección ambiental.

CAPÍTULO II.

VULNERABILIDAD Y RIESGO SOCIAL Y ECONÓMICO

Artículo 573. Protección a moradores y actividades productivas y económicas.

En cumplimiento y desarrollo del modelo de ocupación establecido en el presente Plan, los macroproyectos, los programas de Renovación Urbana y Mejoramiento Integral y demás proyectos de infraestructura, se establece la política de Protección a Moradores y actividades productivas y económicas con base en la política de responsabilidad social definida en la Ley 9 de 1.989, en el artículo 2 de la Ley 388 de 1.997 y demás normas que lo dispongan, a fin de atender las complejidades socio-económicas y socio- culturales presentes en el territorio.

Esta política de protección se fundamenta en los siguientes principios:

1. **Equidad:** Las estrategias de intervención deben responder en proporción a los impactos causados por el proyecto y al grado de vulnerabilidad de las unidades sociales y económicas impactadas por los mismos. Este principio se debe materializar en el sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios y los programas y proyectos determinados en cada uno de los instrumentos de planificación y gestión.
2. **Inclusión:** Todos los actores presentes (habitantes, arrendatarios, propietarios, poseedores, vendedores informales, entre otros) que se vean impactados de manera negativa por las intervenciones, deberán ser incluidos en las estrategias de gestión, programas y proyectos que se formulen para mitigar los impactos y/o compensar sus efectos, cuando a ello haya lugar y de acuerdo con su participación en el proceso.
3. **Restablecimiento de condiciones iniciales:** Las intervenciones en ningún caso podrán desmejorar las condiciones iniciales presentes en el momento en que se inician las actuaciones. Esto significa que las actividades económicas, sociales y culturales presentes, deben mantener o mejorar el nivel de ingresos y estabilidad de los moradores. En ningún caso podrá ser desmejorado.
4. **Derecho de permanencia:** Este principio es aplicable a moradores, habitantes, a las actividades productivas y económicas existentes: **a)** En el caso de los moradores y habitantes: Siempre tendrán preferencia para su reasentamiento o reubicación en lo posible en el área de cada programa, adicionalmente deberán ser los principales beneficiados de las intervenciones y/o desarrollos.
b) Para las actividades productivas existentes, localizadas en los suelos de renovación: Se consagra el derecho de permanencia como principio rector de este tratamiento, siempre

que las actividades existentes cumplan con los estándares ambientales y urbanísticos, derivados de la normativa vigente.

c) Para el caso de las actividades económicas existentes en los procesos de renovación: Deberán ser contempladas dentro de las estrategias a implementar para la protección a moradores, bajo los principios de inclusión y equidad.

Artículo 574. Beneficiarios de la política de protección a moradores. Son todos los moradores y habitantes de un territorio que por razones de las intervenciones dadas en los macroproyectos, los programas de Renovación Urbana y Mejoramiento Integral y demás proyectos de infraestructura de gran impacto, deban trasladar de manera involuntaria su lugar de residencia y/o laboral; deberán ser atendidos de manera tal, que se procure una minimización de los impactos de su traslado en términos económicos, sociales y culturales, de conformidad con las estrategias de gestión, programas y proyectos determinados en cada uno de los instrumentos de planificación y gestión establecidos dentro del presente Plan.

La calidad de beneficiario se reconocerá independiente de la condición jurídica que ostente frente a la tenencia del lote en mención (propietarios, poseedores, tenedores o residentes) o de la actividad productiva, ya sea formal o informal. Los beneficiarios deberán estar incluidos en el censo, diagnóstico socioeconómico o cualquier otro mecanismo definido dentro del instrumento de planificación, que para cada caso se efectúe.

Artículo 575. Implementación de la política de protección a moradores.

Simultáneamente a la implementación de la gestión urbanística e inmobiliaria de cada Macroproyecto, procesos de Renovación Urbana y Mejoramiento Integral, en el marco de los instrumentos de planificación complementaria (planes de legalización y regularización urbanística, proyectos urbanos integrales del ámbito ladera, distritos rurales campesinos, planes maestros y unidades de planificación rural) y demás proyectos de infraestructura de gran impacto, deberá iniciar la formulación y aplicación de la Gestión Social, la cual, partiendo del análisis del riesgo social y económico asociado al desarrollo urbano, permitirá conocer las realidades de los grupos sociales y la magnitud y dinámica de las actividades económicas de la población de un determinado sector, con el fin de desarrollar medidas preventivas que ayuden a proteger y potenciar estas actividades.

La implementación de la política se efectuará a partir de las siguientes acciones:

- 1. Prevención de la gentrificación:** Los instrumentos de planificación complementaria se formularán incorporando este criterio con el fin de que con sus planteamientos se evite la expulsión de la población y de las actividades económicas por efectos del desarrollo urbano en las Áreas de Intervención Estratégica en las cuales se espera una alta transformación de

la ciudad y, especialmente, en las áreas de Renovación Urbana. En algunos sectores, con esta línea de acción se podrá potenciar la gestión del suelo, mediante la participación de las comunidades y propietarios del suelo y de las actividades económicas existentes en el desarrollo urbano, al utilizar sus capacidades sociales y económicas en beneficio de ellos y de la renovación urbana.

- 2. Análisis de impacto en las unidades económicas:** Los análisis específicos de las unidades económicas, permitirán establecer acciones para la protección, potenciación o reorganización en el territorio de las actividades económicas, con el fin de optimizar la utilización del suelo y reducir los impactos negativos en esta. Es estrategia para esta acción, la aplicación del derecho de permanencia de las actividades industriales establecidas.
- 3. Análisis del impacto económico sobre la propiedad privada:** Este Plan cuenta con una serie de instrumentos de captación de plusvalías que requieren de análisis de riesgo con el fin de garantizar la correcta aplicación de los instrumentos y reducir los daños y perjuicios de la aplicación de la norma.

De aquí deben surgir los análisis de la aplicación del concepto plusvalías o compensaciones que serán utilizados en los instrumentos de planificación complementaria (Macroproyectos: Planes Parciales, Planes de Legalización y Regularización Urbanística, Planes Maestros, Unidades de Planificación Rural).

- 4. Acompañamiento y gestión social:** Con el fin de cumplir con el principio de protección a moradores se requiere adelantar un proceso de Gestión Social que acompañe la gestión urbana e inmobiliaria para el logro del desarrollo de los proyectos.
 - a)** Mediante la Gestión Social se promoverá el enlace entre los actores públicos, privados y comunitarios, facilitando espacios de concertación y negociación entre los mismos.
 - b)** Propenderá por mantener un equipo de trabajo consolidado durante el proceso de información, de socialización y ejecución del proyecto para garantizar la continuidad de la concertación y participación de los moradores.
 - c)** Se promoverá la participación interinstitucional para apoyar la implementación de los programas y proyectos definidos.
 - d)** Se acordarán las condiciones para la reubicación y/o traslado de las unidades sociales y productivas que se requieran, a causa de las intervenciones urbanas producidas dentro de los macroproyectos, los programas de Renovación Urbana y Mejoramiento Integral, además de las obras de infraestructura.

e) Se revisará y coordinará la formulación e implementación de los programas y proyectos propuestos para mitigar los impactos derivados de la acción urbanística, y se propondrán los ajustes que requieran de acuerdo con las condiciones que se vayan presentando, de manera que aseguren el acompañamiento a las operaciones urbanas.

f) Se definirá e implementará una estrategia de comunicación y divulgación, mediante la cual, la comunidad conozca permanentemente los diferentes procesos que se adelanten en el sector y les permita participar en el proceso de transformación, de forma que sirva de cimiento a la construcción de la nueva identidad.

g) Se fortalecerán las organizaciones de base que sirvan de interlocutoras legítimas en la implementación de los programas y proyectos y en el ejercicio del control social.

5. **Análisis de oferta institucional:** Con el fin de obtener un acompañamiento integral a los moradores afectados, la Administración hará una actualización y registro central de toda la oferta de las entidades y secretarías que eventualmente puedan servir de formas de mitigación a los impactos de las obras, como programas de becas educativas, programas dirigidos a poblaciones especiales, exenciones o negociación de deudas tributarias, cambios de estratificación, créditos especiales, condonaciones e inclusión en programas, entre otros

6. Se aplicarán las compensaciones a los moradores que no encuentren solución en los desarrollos urbanos e inmobiliarios de su sector, en aplicación de los Decretos Municipales 543 de 2.013 y 478 de 2.014, o los que los complementen, modifiquen o sustituyan, decretos sustituidos por el Decreto 1091 de 2017

Artículo 577. Obligación especial por cargas sociales.

La Administración Municipal podrá participar de las cargas sociales derivadas de la renovación, el mejoramiento integral y demás obras públicas, para la gestión de la política de protección a moradores.

Constituyen una obligación especial que busca redistribuir equitativamente los beneficios que cada uno de los proyectos inmobiliarios obtendrá del proceso de desarrollo urbanístico, con el fin de mitigar los impactos sociales y fundamentalmente dar cumplimiento a la política de protección a moradores y dar respuesta a los derechos de equidad, inclusión y restablecimiento de condiciones iniciales derivados de las actuaciones urbanas.

1.10.3.4 Revisión de las normas vigentes sobre compensaciones

El decreto municipal 1091 de 2007 reglamenta el reconocimiento de indemnizaciones “económicas” dentro del proceso de adquisición de bienes inmuebles y mejorar para proyectos

de utilidad pública vía enajenación voluntaria o expropiación administrativa o Judicial, adelantados por el Municipio de Medellín y sus Entidades Descentralizadas.

A partir de las normas de la ley 388 de 1997 y aquellas que la desarrollan o reglamentan, se establecen los siguientes componentes de la indemnización en caso de adquisición pública de suelo:

1. **Daño emergente.**- Según el artículo 62 numeral 6 de la ley 388 y el 24 del decreto nacional reglamentario sobre avalúos, No. 1420 de 1998, el daño emergente incluirá el valor del inmueble expropiado, entendido como el valor comercial, establecido de acuerdo con los parámetros y criterios establecidos en las resoluciones del IGAC. El valor comercial se determinará teniendo en cuenta la reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la oferta de compra en relación con el inmueble a adquirir, y en particular con su destinación económica (Art. 61).

Aunque el artículo 62 podría dar lugar a considerar otros factores del daño emergente, por regla general se ha equiparado al valor comercial del inmueble.

El artículo 37 de la ley 1682 de 2013, modificado por el artículo 6 la ley 1742 de 2014, establece que el precio de adquisición en la etapa de enajenación voluntaria será igual al valor comercial determinado por el IGAC, los catastros descentralizados o por peritos privados inscritos en lonjas o asociaciones, de conformidad con las normas, métodos, parámetros, criterios y procedimientos que sean fijados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

“El valor comercial se determinará teniendo en cuenta la reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la oferta de compra en relación con el inmueble a adquirir y su destinación económica y, de ser procedente, la indemnización que comprenderá el daño emergente y el lucro cesante”. Esta norma nacional crea, a mi modo de ver, una confusión, al olvidar que el principal componente del daño emergente es el valor del inmueble cuyo dominio pasa a ser propiedad pública por razones de utilidad pública o interés social, como lo indica el siguiente inciso:

“El daño emergente incluirá el valor del inmueble. El lucro cesante se calculará según los rendimientos reales del inmueble al momento de la adquisición y hasta por un término de seis (6) meses”.

En la cuantificación del daño emergente solo se tendrá en cuenta el daño cierto y consolidado.

En caso de no llegarse a acuerdo en la etapa de enajenación voluntaria, el pago del predio será cancelado de forma previa teniendo en cuenta el avalúo catastral y la indemnización calculada al momento de la oferta de compra, en la etapa de expropiación judicial o administrativa.

El valor catastral que se tenga en cuenta para el pago será proporcional al área requerida a expropiar para el proyecto que corresponda.

Con el fin de evitar la especulación de valores en los proyectos de infraestructura a través de la figura del autoavalúo catastral, la entidad responsable del proyecto o quien haga sus veces, informará al IGAC o a los catastros descentralizados el área de influencia para que proceda a suspender los trámites de autoavalúo catastral en curso o se abstenga de recibir nuevas solicitudes.

Para el cumplimiento de este artículo se deberá tener en cuenta lo preceptuado por la Ley 1673 de 2013.

1.10.4 Bases y premisas de la propuesta de reglamentación

El poder público tiene varias facultades o atribuciones con mucha fuerza, que definen su papel y sus responsabilidades en los proyectos de obra pública o proyectos de desarrollo, como los ha llamado la literatura sobre el tema, y, en particular, en los procesos de renovación urbana. Estas facultades son:

- La asignación de las normas de uso e intensidad de usos del suelo o aprovechamientos urbanísticos, que se reflejan en precios del suelo diferenciados
- La capacidad de inversión pública basada en la tributación y en la capacidad de endeudamiento, inversión en infraestructura o en programas sociales. Esa inversión también incide sobre los precios del suelo y de los inmuebles en general
- La expropiación, que consiste en la supresión del derecho de dominio por motivos de utilidad pública o interés social, la actuación o prerrogativa más fuerte del aparato estatal en relación con la propiedad privada

Ese conjunto de atribuciones puede ser puesto efectivamente al servicio del interés general entendido como la apuesta por lograr que la inclusión social y la garantía de derechos sea un propósito colectivo y que haya mecanismos especiales de protección para quienes enfrentan situaciones particulares de debilidad o de vulnerabilidad.

La política de protección de moradores adoptada en Medellín recoge esos propósitos en relación con uno de los aspectos conflictivos de la gestión urbana cual son las decisiones, apoyadas en el poder público, que implican el reasentamiento involuntario del lugar donde se desarrolla un proyecto de vida, a través de la vivienda o de las actividades productivas.

Este componente de la propuesta de reglamentación intenta articular las distintas normas nacionales y municipales, algunas dispersas y en ocasiones contradictorias, bajo el hilo conductor de identificar su potencial para apoyar la concreción de los objetivos de la política de protección de moradores y de actividades económicas. En particular se concentra en el escenario de las

actuaciones urbanísticas y operaciones urbanas en el marco de la renovación urbana. Se trata de poner al servicio de los objetivos sociales de dicha política la movilización de plusvalías creadas por la colectividad y no las prerrogativas del poder público que han sido señaladas al servicio de la apropiación privada de esas plusvalías.

Para ello hay que diferenciar entre dos tipos de “moradores”: los propietarios y los no propietarios y diferenciar, y además hay propietarios moradores y no moradores. Evidentemente no es la misma situación la del propietario de un inquilinato o de un paga-diario o de varios inmuebles en la ciudad que la del propietario que reside en el sector del proyectos y tiene lazos con el territorio.

Las reglas para la indemnización de los propietarios son relativamente claras en las normas nacionales y municipales y tienen que ver con la protección constitucional y legal del derecho de propiedad, las normas que protegen la permanencia en el lugar están apenas en elaboración.

Si bien en nuestra legislación no se reconoce el daño moral en los casos de indemnización por expropiación y acotar el alcance de los distintos componentes de la indemnización es muy importante en tanto es pagada con recursos públicos, con los impuestos de los contribuyentes, y en muchos casos se dirige a producir bienes públicos tampoco es admisible que la expropiación conduzca a reforzar situaciones de desigualdad o de empobrecimiento, por importantes que sean para la colectividad los proyectos de utilidad pública que motivan la expropiación. Es aún menos admisible que esas situaciones se produzcan cuando el motivo de interés social (distinto al de utilidad pública) es el de renovación urbana en proyectos inmobiliarios que no necesariamente producen bienestar para toda la colectividad.

Es importante recordar el planteamiento de que la expropiación no puede ser una fuente injusta de ganancia, con cargo a los recursos públicos, cuando se reconocen simples expectativas o se elevan los precios del suelo por una errónea aplicación de los criterios para avaluar o por políticas que favorecen la especulación, pero tampoco puede ser un factor injusto de empobrecimiento. Lograr ese equilibrio es uno de los primeros grandes retos de la política urbana y, particularmente, de la protección a moradores y actividades económicas, que se desprende del planteamiento general sobre la necesidad de ponderar o equilibrar en la expropiación en relación con los motivos de utilidad pública o interés social y en la indemnización los intereses de la comunidad y los del propietario expropiado.

La sentencia de la Corte Constitucional sobre expropiación (C-1074 de 2002) constituye un referente en materia del tratamiento del tema desde la perspectiva constitucional. Aunque las normas demandadas y el problema jurídico que se discutió tienen que ver con el pago a plazos de la indemnización, contiene unas consideraciones importantes sobre el alcance de dicha indemnización y los criterios para determinarla. La sentencia parte por señalar que la fijación del

valor de la indemnización difícilmente puede hacerse de manera abstracta y general, sin tener en cuenta el contexto de cada caso, sino que requiere la ponderación de los intereses concretos presentes en cada situación, para que el valor de la indemnización corresponda en realidad a lo que es justo. Esta característica puede llevar a que el juez, luego de ponderar los intereses, en cada caso, establezca indemnizaciones diferenciadas de acuerdo con las condiciones sociales de los propietarios.

La indemnización se explica por el deber de reparar los perjuicios derivados de una actividad legítima de la acción administrativa y esa legitimidad guarda relación estrecha con la manera cómo se establecen y aplican los motivos de utilidad pública o de interés social en cada situación concreta. Los perjuicios o efectos de la expropiación deben ser indemnizados porque la persona expropiada no tiene por qué soportar una carga específica en beneficio de la colectividad, en razón del derecho a la igualdad.

La indemnización no se limita al precio del bien expropiado. Si bien la jurisprudencia reconoce que el particular también sufre daños adicionales a la pérdida patrimonial del inmueble, el cálculo del resarcimiento que deba recibir el particular, no se limita a considerar el valor comercial del bien, sino que puede abarcar otros daños y perjuicios sufridos por el afectado por el hecho de la expropiación. Pero no en todos los casos procede una reparación integral, porque en ocasiones la indemnización cumple una función apenas de compensación de su patrimonio, en otros una función reparatoria que comprende tanto el daño emergente como el lucro cesante, y en otros va más allá y llega a garantizarle efectividad de derechos especialmente protegidos en la Carta.

Esto depende de las condiciones socio-económicas de los afectados. Dado que la propiedad es una función social, es posible reducir el valor de la indemnización reconocida al particular expropiado, cuando dicha propiedad no está cumpliendo con esa función o se puede regular la forma de pago y los instrumentos con los cuales será cancelada. Esto ocurre con lotes vacíos o con edificaciones subutilizadas e incluso cabría la discusión respecto a inquilinatos y paga-diaros. De otra parte, existen personas y situaciones de especial protección, como los propietarios de una vivienda familiar única o la vivienda afectada a un patrimonio familiar, donde la indemnización debe cumplir una función restitutiva. Aunque la sentencia no lo dice expresamente, esos criterios deberían aplicar a los establecimientos de comercio o unidades económicas de las cuales la persona u hogar derivan su subsistencia.

Las premisas de la propuesta de reglamentación son:

- Es preciso potenciar y reforzar la capacidad de gestión pública para orientar y controlar los proyectos, en línea con la política de protección a moradores.
- Las plusvalías producidas por los proyectos de renovación deben dirigirse a resarcir de manera equitativa a los propietarios de suelo. En tanto ellos son dueños de la materia

prima indispensable para realizar los proyectos, deben ser partícipes de los mismos en condiciones de equidad, partícipes de las cargas y de los beneficios. Además, la localización, que también es un atributo del suelo creado por la colectividad, es una condición previa a los proyectos y a los cambios normativos de la cual tienen derecho a participar los propietarios originales.

- La política de protección a moradores debe entrar a hacer parte de los sistemas de reparto, en proyectos asociativos que vinculen a los propietarios. Las decisiones en materia de protección de los propietarios, de vivienda y unidades económicas de reposición en últimas incide sobre el precio final del suelo y, por tanto, se traduce en una circulación de las plusvalías que mantiene, restablece o mejora situaciones previas, en lugar de favorecer que agentes externos con mayor información o capacidad financiera capten esas plusvalías
- La expropiación no puede ser utilizada para favorecer la expulsión de los propietarios de los sectores en los que viven y desarrollan sus actividades económicas. Se debe convertir en una herramienta para resolver problemas de saneamiento de la propiedad o de renuencia injustificada pero debe asegurar el respeto a los derechos en condiciones de igualdad. La expropiación, cuando de manera excepcional haya que utilizarla, se debe realizar a favor de la asociación de los propietarios originales –mediante un reajuste o una integración inmobiliaria y sus respectivos mecanismos de soporte como los fideicomisos-.
- Los tejidos económicos basados en empresas medianas, pequeñas y familiares son fundamentales para la economía de la ciudad.
- Los recursos para proteger a moradores y empresarios no propietarios pueden provenir parcialmente de las plusvalías de los proyectos – vía las indemnizaciones a cargo de los propietarios arrendadores- y parcialmente de programas públicos integrados, de desarrollo económico e integración social.
- La eficacia de la política requiere de la creación de capacidades institucionales comunitarias para la participación en los proyectos.
- La información, formación y participación ciudadana es una pieza clave para la eficacia de la política. Se debería establecer un espacio de participación particular para los moradores, en sus modalidades de propietarios y no propietarios, con una capacidad de decisión evidente. Derivada de esta vinculación a los proyectos, es conveniente explorar alternativas como fideicomisos asociativos de los propietarios moradores o empresarios y alianzas público comunitarias que pongan al servicio de la inclusión social y de la protección de derechos, instrumentos que en ocasiones pueden tener lógicas y efectos contrarios
- Es pertinente desarrollar programas de arrendamiento de reposición para ciertas poblaciones o sujetos en especiales condiciones de vulnerabilidad, como adultos mayores

sin pensión, en particular mujeres u hogares con familiares en condición de discapacidad o de enfermedad. Se pueden explorar alternativas comunitarias de gestión.

- Vincular proyectos de construcción de infraestructura a proyectos de renovación urbana con enfoque de revitalización y protección de moradores. Aunque el POT ya tiene definidos unos macroproyectos el establecimiento de corredores en torno a las líneas de los sistemas de transporte masivo o incluso de obras viales, donde se establezcan edificabilidades básicas y adicionales sujetas al cumplimiento de las cargas del proyecto y a la protección de moradores, permitirán sumar los recursos de financiación de los proyectos de infraestructura con la movilización de plusvalías que ellos efectivamente detonan.
- Hay un desbalance entre los recursos provenientes de las plusvalías de los proyectos que se destinan a la gestión de los mismos y los que se destinan al componente social. Mientras el decreto No. 893 de 2017 permite destinar hasta un 3% de las ventas totales de un proyecto a gastos de gestión, el acuerdo 145 de 2019 autoriza destinar el 1% a “cargas sociales”, sin que esté claramente especificada la fuente de financiación de la protección de derechos de los moradores y las actividades económicas a través de arrendamientos transitorios, gastos de traslado, reconocimiento de valores dejados de percibir por las actividades económicas, vivienda de reposición, etc.

Aunque la primera premisa aquí planteada fue la de la gestión pública con vinculación de las comunidades, no parece ser lo más pertinente la creación de entidades y la destinación de recursos de plusvalías a gestión administrativa. Medellín cuenta con la ventaja comparativa de tener entidades consolidadas con funciones relacionadas en la gestión de los macroproyectos y en la política de vivienda y con capacidad de diversificar su gestión institucional, como es la EDU e INSVIMED y cuenta con su propio Catastro, herramienta crucial en lo que tiene que ver con la gestión del suelo.

No parece razonable crear una entidad pública o una sociedad de economía mixta que implica costos de funcionamiento fijos y genera gasto recurrente, y curvas de aprendizaje que puede asumir una entidad como las mencionadas. Eso sin contar el riesgo de la duplicidad de criterios y enfoques en la implementación de las mismas políticas. Existe un abanico de posibilidades para responder al reto de la coordinación interinstitucional y de la construcción de credibilidad ante las comunidades involucradas y los agentes del sector inmobiliario como los coordinadores interinstitucionales con reporte directo al Alcalde (que depende el interés político en los proyectos y la política), las gerencias de proyectos dentro de la estructura de la administración que puede incluir la gerencia de los fideicomisos.

La trayectoria de los fideicomisos con patrimonios autónomos como soporte de los proyectos de construcción y a partir de ahí de la gestión asociada a través de reajustes de terrenos, integraciones inmobiliarias es ya probada y pueden operar a través de las Juntas y las gerencias, sin necesidad de constituir nuevas entidades más inflexibles y con mayores costos.

El recaudo de obligaciones urbanísticas, la venta de derechos de construcción son tareas que pueden ser adelantadas dentro de la estructura administrativa vigente.

La incorporación de los lineamientos de la Política de Protección a Moradores y a Actividades Económicas y Productivas en los sistemas de reparto es una de las condiciones más importantes para su efectividad. La movilización de plusvalías a través de esos sistemas de reparto permite asegurar los derechos de los propietarios originales a permanecer en el territorio, a recibir una vivienda de reposición y un arrendamiento transitorio en una zona cercana para que no rompa del todo sus relaciones con el territorio. De nuevo hay que diferenciar entre los moradores residentes y los no residentes, los primeros tendrán el derecho a recibir el arrendamiento transitorio, los segundos a recibir el lucro cesante de conformidad con las normas nacionales y municipales.

Es factible definir reglas, metodologías y cálculos para el pago a los propietarios originales con uno o varios inmuebles o incluso con derechos de construcción y desarrollo, dado que esos propietarios tienen derecho a participar en los beneficios del proyecto y la obligación de asumir las cargas urbanísticas en proporción al área de sus terrenos aportados al reajuste. El reparto también podrá incluir lo que por ahora llamaré “los costos sociales del proyecto”.

Sea el momento de resaltar que las cargas que se establezcan, incluidas las relacionadas con los “programas sociales” de los proyectos, porque el propietario partícipe del proyecto tiene la opción de definir el respectivo sistema de reparto y las compensaciones y programas sociales afectarán, en últimas, el precio del suelo. Puede que el precio final del suelo sea bajo, pero habrá compensado de manera transparente y con equidad a los propietarios originales.

Esta manera de abordar el principio y las metodologías del reparto equitativo de cargas y beneficios supera los problemas y las resistencias presentadas en Bogotá, por ejemplo, en una primera generación de proyectos de renovación donde la Empresa de Renovación Urbana adquirió suelo a precios bajos, sobre la base de que se trataba de zonas deterioradas de la ciudad y aplicó para ello el instrumento de “Anuncio del Proyecto” e incluso invocó el motivo de utilidad pública de construcción de infraestructuras de transporte, luego vendió o subastó los terrenos adquiridos a precios altos, con cambio de norma y usos recursos para financiar a la empresa, a partir de la afectación de los derechos y proyectos de vida de los propietarios originales que en algunos casos ni siquiera pudieron obtener una nueva vivienda o tuvieron que hacerlo en zonas muy alejadas.

La lógica inicial de la ERU era que los propietarios tenían derecho al valor de sus inmuebles antes del proyecto y que ese valor se constituía apenas en una cuota inicial de un inmueble de los construidos en el proyecto, a valores muy superiores en escenarios de gentrificación.

De parte de los privados, se instaló una interpretación de los artículos de la ley 388 de 1997 sobre gestión asociada y reajustes de terrenos o integraciones inmobiliarias consistentes en la compra de los terrenos uno a uno, a previos bajos, a partir de desinformación e incluso con presiones con el fin de llegar al 51% del suelo de un plan parcial predelimitado para luego intentar que las entidades públicas distritales utilizaran la expropiación a favor de terceros. Aunque no se concretó ninguna operación, esta modalidad, a veces acompañada por las entidades públicas creó muchas resistencias y desconfianzas en la administración pública que han sido difícilmente superadas.

El cambio empezó a operar con el proyecto Progresia-Fenicia, promovido por la Universidad de los Andes, que ha adelantado un trabajo de vinculación de los propietarios originales y de garantía de inmuebles de reposición, financiados con las plusvalías producidas por el proyecto, así como arrendamientos transitorios y otros programas sociales. Este proyecto demuestra que, con mayores edificabilidades y usos más rentables, con % de vivienda de interés prioritario en sitio y con vivienda de reposición totalmente financiada por las plusvalías.

El decreto 1091 tiene, entonces, una definición parcial de daño emergente como el

“Reconocimiento económico por los gastos en que incurra el sujeto impactado por el proyecto de utilidad pública como consecuencia de la adquisición de un bien inmueble o mejora, vía enajenación voluntaria o expropiación administrativa o judicial.

Es un reconocimiento a posteriori, acreditado con la documentación correspondiente de gastos y facturas que lo soporten, y conectados causalmente con la adquisición del inmueble o mejora”.

No existe una definición en la ley 388 de 1997 ni en las normas que la desarrollan sobre el lucro cesante. En la legislación civil el lucro cesante se define como un tipo de perjuicio material consistente en la pérdida de una ganancia, utilidad o beneficio económico que el particular hubiera podido percibir si no se hubiera producido un daño, en este caso, la expropiación que no corresponde exactamente a un daño, por lo menos en la teoría civilista. Es algo que deja de ingresar al patrimonio de la víctima del daño, por tanto, debe ser probada en cada caso, dado que no se produce necesariamente para todos los afectados por la expropiación.

La definición del decreto 1091 coincide con esta perspectiva al definir el lucro cesante como la ganancia, renta, ingreso o utilidad neta que una persona natural o jurídica dejará de percibir por contratos u otras actividades económicas, como consecuencia de la adquisición de un bien inmueble o mejora por parte del Municipio de Medellín o sus Entidades Descentralizadas para un proyecto de utilidad pública.

Sea el momento de aclarar que la mejora hace parte también de un bien inmueble y que en el lenguaje de las normas de expropiación es más acertado hablar de proyectos que se enmarcan dentro de los motivos de utilidad pública o interés social establecidos en la ley para adelantar la adquisición de inmuebles por expropiación precedida de enajenación voluntaria o negociación directa.

El decreto define como “beneficiarios de la indemnización” a la persona natural o jurídica que tiene una relación directa con el inmueble o mejora objeto de adquisición, ya sea en calidad de titular de derechos reales, poseedor, arrendatario, tenedor u ocupante.

Con respecto a propietarios o poseedores sin lugar a dudas tienen derecho al resarcimiento del lucro cesante y el daño emergente, pero el arrendatario, tenedor o simple ocupante en principio tendría una posición distinta respecto al daño emergente, sin que eso quiera decir que no tiene derecho a protección social ante los efectos de los proyectos de obra pública o de renovación que recurren al uso de la expropiación.

Existen dos situaciones: Una, la de las indemnizaciones o compensaciones que el propietario debe reconocer a sus inquilinos cuando termina el contrato, que son distintas para vivienda y para usos mercantiles y la indemnización de la expropiación tendría que incluirlas, en particular cuando el inmueble se adquiere dentro de la etapa de enajenación voluntaria, que hace parte de la expropiación por vía judicial o de la etapa de negociación directa, propia de la expropiación por vía administrativa.

La otra tiene que ver con los programas de protección social a los arrendatarios y otro tipo de tenedores, en razón de la protección constitucional y convencional del derecho a la vivienda y de la protección a la actividad económica, en particular cuando se trata de una sola unidad productiva, de la cual el propietario deriva su subsistencia y la de su familia.

Según el artículo 26 de la ley 9ª de 1989, “El incumplimiento de obligaciones contractuales por parte del propietario como consecuencia de la resolución de expropiación constituye fuerza mayor para dicho propietario y por consiguiente no podrán tasarse perjuicios derivados de dicho incumplimiento dentro de la indemnización que le fije el juez al propietario”. Esta norma continúa vigente, al parecer no ha sido demandada, pero da lugar a un desequilibrio respecto a los arrendatarios u ocupantes de los inmuebles a cualquier otro título, porque implica la pérdida de derechos derivados, sobre todo, del contrato de arrendamiento, como son las primas indemnizatorias contempladas expresamente en el contrato, la prima comercial asociada al crédito del que goza un establecimiento comercial o las indemnizaciones por violación del derecho de renovación, que es un elemento esencial de la legítima estabilidad de los negocios o del derecho de preferencia a ocupar los nuevos locales construidos en el inmueble que se ocupaba, si son entregados en arriendo.

Lo anterior está relacionado con el hecho de que en la legislación comercial hacen parte del establecimiento de comercio “Los contratos de arrendamiento y, en caso de enajenación, el derecho al arrendamiento de los locales en que funciona si son de propiedad del empresario, y las indemnizaciones que, conforme a la ley, tenga el arrendatario”, según el numeral 5 del artículo 516 del Código de Comercio.

En el caso de expropiación por obra pública, no habría lugar al derecho de preferencia, pero en el caso de proyectos de renovación urbana, donde se construyen nuevos inmuebles, máxime si estos incluyen usos comerciales, hay lugar a contemplar de alguna manera estos derechos.

El artículo parágrafo 246 de la ley 1450 de 2011, por la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y que continúa vigente, señala lo siguiente: “Los peritazgos (sic) practicados dentro de los procesos de expropiación judicial o administrativa deberán partir del avalúo practicado con fundamento en la reglamentación vigente del Gobierno Nacional o aquella que la sustituya de conformidad con lo previsto en este artículo, así como en las normas metodológicas adoptadas por el IGAC para su desarrollo.

En todo caso, el valor indemnizatorio deberá fundamentarse en los perjuicios alegados y probados por quien solicita el resarcimiento.

En caso de preverse el pago de compensaciones dentro de planes de gestión social, estas sumas se considerarán excluyentes con el valor indemnizatorio que en sede administrativa o judicial se llegare a pagar, y de haber ocurrido el pago deberá procederse al descuento.

Aparentemente esta norma podría generar problemas de interpretación en el sentido de que excluye los programas sociales, pero es interesante resaltar la diferencia entre los conceptos de la indemnización ligados al daño emergente y al lucro cesante y los programas sociales para compensar otros efectos de la expropiación o de los proyectos que la originan que no deben hacer parte del concepto estricto de indemnización, como resarcimiento por la pérdida del derecho de propiedad, sino como mecanismos de protección complementarios, teniendo en consideración las diferencias sociales de los propietarios afectados, que deben ser tenidas en cuenta, de acuerdo con la sentencia arriba reseñada.

El decreto municipal 1091 de 2017 incluye las compensaciones para actividades económicas formales e informales y contempla las siguientes indemnizaciones por daño emergente:

- Reconocimiento del 100% de los gastos legales en que incurre el propietario con ocasión de la protocolización y registro de las escrituras públicas de compraventa o de levantamiento de las limitaciones del dominio o de compraventa del inmueble de reposición
- Gastos de desmonte, traslado, embalaje, acomodación y montaje de los bienes muebles ubicados en el inmueble objeto de adquisición, las veces que sea necesario.

- Gastos de traslado especial de inmuebles destinados a unidades económicas o productivas cuyo traslado requiera realizar obras civiles para el montaje y reinstalación de los bienes muebles, se reconocerá el cien por ciento (100%) de los gastos
- 100% de los gastos incurridos por concepto de desconexión, cancelación definitiva y traslado de los servicios públicos domiciliarios, así como la cancelación anticipada de financiaciones por instalaciones de dichos servicios, en que incurra el propietario, poseedor o tenedor del inmueble o mejora objeto de adquisición.
- 100% de los gastos incurridos por parte de la persona natural o jurídica que explota una actividad económica en el inmueble o mejora objeto de adquisición, y que por motivos del proyecto de utilidad pública tuvo que ser trasladada; tales como papelería, publicaciones, tarjetas de presentación, talonarios de facturación, elaboración de sellos, y los demás que el beneficiario acredite, que requieran ser modificados con ocasión al traslado de la actividad económica.
- Gastos por concepto de actualización de domicilio ante la Cámara de Comercio y modificación de página web.
- Reconocimiento al propietario de forma excepcional y previa motivación justificativa, por concepto de arrendamiento temporal, por un periodo de seis (6) meses, prorrogables sólo por una vez por el término inicial, previa autorización por parte de la entidad adquirente y atendiendo las condiciones de cada caso en particular.
El monto y duración será definido acorde a las condiciones de mercado del lugar, por el Comité de Compensaciones

Este decreto define el componente social como el instrumento por medio del cual se brinda un acompañamiento social, jurídico, técnico y financiero a la población impactada por el proyecto de utilidad pública, ofreciendo espacios de atención al usuario, facilitando la comunicación entre la población y la entidad adquirente y caracterizando las condiciones socioeconómicas de la misma. Incluye la caracterización de la población afectada, como requisito para el reconocimiento de las indemnizaciones.

Sin embargo, como se ha visto, la protección de derechos sociales, va más allá de ese programa social.

1.10.5 Propuesta de articulado - Gestión del suelo y financiación de la PPPMAEP en relación con los programas de renovación urbana

CAPÍTULO PRIMERO.- REGLAS PARA LA MINIMIZACIÓN DE REASENTAMIENTO.

Artículo 1. **Desarrollo del principio de minimización del reasentamiento.**- En cumplimiento del principio de la política de protección de moradores, el reasentamiento será la última opción tanto en los proyectos de ejecución de obras públicas como en los proyectos de renovación urbana.

Para los efectos de este capítulo se entiende por reasentamiento el desplazamiento de los hogares y de las actividades económicas de un determinado ámbito geográfico o territorial

reconocido a nivel socio-cultural y urbanístico por los pobladores o las comunidades, bien sea barrio, asentamiento, espacio de proximidad etc. Por definir.

Por tanto, los programas públicos establecerán las condiciones para la permanencia en esos ámbitos territoriales, que se definirán como punto de partida y de acuerdo con el protocolo adoptado en el acuerdo 145 de 2019, para los distintos programas de obra pública o construcción de infraestructura, prevención y atención de desastres o renovación urbana.

En los casos de reasentamiento por riesgo los programas de acceso a vivienda nueva o usada en condiciones de dignidad, seguirán el criterio de localización de la vivienda dentro de la unidad socio-especial, salvo que el afectado opte por localizarse en otro sector de la ciudad.

Artículo 2. Renovación con enfoque de revitalización.- En armonía con los artículos 573 y siguientes del POT (Acuerdo 48 de 2014) sobre protección a moradores y actividades productivas y económicas y con el acuerdo No. 145 de 2019 el tratamiento urbanístico de renovación urbana tendrá un enfoque de revitalización en los términos del artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del Título 4, de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial, adicionado por el Decreto nacional 1232 de 2020, en el sentido de que además de promover la densificación y la mezcla de usos, las intervenciones de las entidades públicas darán prioridad al mejoramiento del entorno y de las edificaciones que lo ameriten y adoptarán mecanismos e instrumentos que faciliten la permanencia en las áreas intervenidas de aquellos propietarios que así lo decidan.

Artículo 3. Articulación de los proyectos de construcción de infraestructura de movilidad y otros con programas de renovación urbana con enfoque de revitalización.- De conformidad con los lineamientos del plan de ordenamiento territorial y de la PPPMAEP se vincularán de manera directa los macroproyectos con el ámbito de influencia de las obras de movilidad, sobre todo de transporte masivo, con el fin de que los programas de revitalización urbana reduzcan los impactos en términos de desplazamiento y reasentamiento de las obras públicas y permitan que los moradores, propietarios y no propietarios de inmuebles y los propietarios o arrendatarios de establecimientos de comercio o actividades económicas accedan a los beneficios de la PPPMAEP en condiciones de equidad.

Para ello se establecerán aprovechamientos urbanísticos básicos y adicionales en las áreas de influencia de los proyectos de infraestructura que reconozcan la influencia de las obras por la demanda de esos aprovechamientos y mejore el margen de movilización de plusvalías para financiar los lineamientos y objetivos sociales de la PPPMAEP.

Artículo 4. Criterios para determinar que un proyecto de revitalización urbana es susceptible de ajustarse a los principios y lineamientos de la PPPMAEP.- Para que las entidades públicas acompañen con su oferta institucional y con recursos complementarios con cargo a presupuesto y hagan uso de la expropiación a favor de terceros, los proyectos de iniciativa privada o comunitaria deberán cumplir, por lo menos, con los siguientes criterios:

1. No se emprenderán proyectos en zonas con condiciones de vitalidad y actividad socio-económica, de conformidad con los siguientes criterios u otros similares:

El % de viviendas desocupadas o subutilizadas.

El % de viviendas que amenazan ruina o generan condiciones de deterioro del entorno

Índice de actividad económica

Mezcla de usos y grupos sociales

Presencia de equipamientos sociales públicos y privados

2. Si la cuantificación del monto total de los programas socio-económicos y compensaciones que establece la PPPMAEP excede más del 15% de las ventas esperadas del proyecto.

- No se afectarán elementos de memoria, identidad valorados por la comunidad, así como los inmuebles del patrimonio cultural

CAPÍTULO SEGUNDO.-

MECANISMOS DE PROTECCIÓN A PROPIETARIOS ORIGINALES Y MORADORES EN LOS PROYECTOS DE RENOVACIÓN URBANA CON ENFOQUE DE REVITALIZACIÓN

Artículo 5º - Mecanismos para garantizar la equidad social y territorial y el restablecimiento de las condiciones previas al proyecto y para facilitar las condiciones de formulación de los proyectos.

Estos mecanismos son:

1. Fortalecimiento y prelación de la iniciativa pública en la formulación e implementación de los proyectos (se sugiere que vaya más allá de los operadores públicos)
2. Promoción y protección de la asociación horizontal entre los propietarios originales y terceros inversionistas, con acompañamiento de la administración
3. Vinculación de los propietarios originales a la gestión de los proyectos
4. Mezcla de usos, grupos sociales y tipos de vivienda, que evite la gentrificación.
5. Aplicación del derecho de preferencia a favor del banco inmobiliario municipal
6. Formación o creación de capacidades técnicas comunitarias en la gestión del suelo, como componente de la participación ciudadana incidente
7. Reglas para el uso de la expropiación a favor de terceros

8. Incorporación de los lineamientos y objetivos sociales de la PPPMAEP en los sistemas de reparto equitativo de cargas y beneficios
9. Garantía efectiva del ejercicio del derecho preferencial a recibir un inmueble en el mismo proyecto para los propietarios originales moradores
10. Articulación con la política habitacional para proteger los derechos de los arrendatarios de vivienda en condiciones de vulnerabilidad social
11. Oferta de vivienda en alquiler a través de alianzas público-comunitarias
12. Reconocimiento como carga del proyecto del lucro cesante para los propietarios de inmuebles que a su vez sean propietarios de establecimientos de comercio
13. Generación de usos comerciales dentro del proyecto acordes con la situación previa
14. Apoyo a la garantía de los derechos de los dueños de establecimientos de comercio que sean arrendatarios con más de dos años de permanencia en el lugar: derecho de renovación o de preferencia a recibir un nuevo inmueble en arriendo dentro del proyecto
15. Las cargas del proyecto incluirán los mecanismos de garantía de los derechos de los arrendatarios de vivienda y de establecimientos de comercio por parte de los propietarios

Artículo 6º. Proyectos de revitalización de iniciativa pública.- Las entidades descentralizadas municipales competentes formularán e implementarán proyectos de revitalización urbana articulados a los proyectos de construcción de infraestructura de movilidad y otras.

Para la formulación de estos proyectos se tendrá en cuenta:

1. Definición de zonas de influencia de las obras.
2. Vinculación de los propietarios originales como partícipes de los proyectos y bonificación en edificabilidad a los que propongan o acepten mecanismos de protección a arrendatarios de vivienda o comerciales.
3. Respeto al lineamiento de no gentrificación y del derecho de los moradores originales a disfrutar de los beneficios derivados de la obra pública
4. Formación de capacidades institucionales en gestión del suelo para la creación de operadores comunitarios
5. Incorporación de edificabilidades básicas y edificabilidades adicionales condicionadas a:
 - Cumplimiento de las cargas urbanísticas de espacio público adicional, equipamientos sociales y actualización de redes de servicios públicos
 - Programas sociales integrales que concreten la política de protección a moradores y actividades económicas (Ideal hasta 3% de las ventas)

- Mecanismos de protección a arrendatarios dueños de establecimientos de comercio o actividades económicas

- Construcción en sitio de vivienda de interés social y prioritario

5. Si el proyecto incluye la construcción de vivienda en alquiler, el municipio asumirá la construcción de equipamientos

6. Invitación pública a la vinculación de inversionistas y constructores cuando el proyecto esté diseñado y aprobado.

7. Participación ciudadana incidente.

Artículo 7º. Proyectos de asociación entre los propietarios originales y terceros inversionistas.

Las entidades de la administración municipal promoverán o apoyarán prioritariamente proyectos planteados por iniciativa de organizaciones comunitarias, de un grupo de propietarios originales que representen al menos el 20% del suelo o de promotores privados.

Requisitos para el apoyo en gestión, recursos públicos y oferta institucional complementaria:

1. Deben asegurar la inclusión de los propietarios originales moradores en el ámbito del proyecto como partícipes de los proyectos, con un enfoque de protección de su permanencia en el sector, en contraste con la compra de sus inmuebles

2. Incorporarán de manera integral la política de moradores dentro de los sistemas de reparto equitativo de cargas y beneficios

3. Visibilizar e incorporar los derechos de los arrendatarios, dentro del marco legal y los objetivos de la PPPMAEP.

4. Establecen mecanismos para que puedan ejercer el derecho preferencial a recibir la restitución del inmueble aportado con uno o varios inmuebles resultantes del respectivo proyecto para los propietarios moradores o que desarrollan actividades económicas.

5. Destinan el 2% de las ventas a la gestión social del proyecto entendida como la protección de los derechos de los moradores y de la actividad económica y productiva.

Artículo 8º. Reglas para el uso de la expropiación para renovación urbana

El municipio no está obligado a usar la expropiación a favor de terceros o la concurrencia de terceros en los proyectos. Es una prerrogativa pública sujeta a los lineamientos de la política de protección de moradores.

La expropiación sólo se usará en los siguientes casos:

- En proyectos de iniciativa pública donde se haya garantizado la vinculación de todos los propietarios originales desde el inicio del proyecto, en condiciones de equidad.
- En los proyectos de asociación, y a favor del reajuste, asociación o fideicomiso constituido con participación de los propietarios originales cuando las decisiones se hayan tomado de manera democrática y se cumplan los requisitos del artículo 3º.
- En los proyectos que dejen en sitio los % de suelo destinados a VIS o VIP
- Para saneamiento de la propiedad
- El anuncio del proyecto indica el precio mínimo que se debe reconocer al propietario original, pero este tendrá derecho a ser compensado con el precio resultante del reparto, siempre y cuando asuma las obligaciones derivadas de la incorporación de la PPPMAEP.

Artículo 9º. Reglas para el reparto equitativo de cargas y beneficios. Incorporación de los lineamientos e instrumentos de la política de protección a moradores en los sistemas de reparto equitativo de cargas y beneficios.

1. Determinación del precio del suelo anterior al proyecto que es el valor mínimo al que tendrán derechos los propietarios
2. Determinación del precio de las edificaciones que se indemnizarán o compensarán aparte
3. Determinación del % de participación, de acuerdo con el área de suelo – No es tan relevante el valor antes porque se participa en el precio resultante del reparto
4. De acuerdo con el % de participación cada propietario participará en los aprovechamientos urbanísticos y en la obligación de asumir los costos o cargas locales y los costos relacionados con la política de protección de moradores y actividades económicas
5. Para promover proyectos asociativos entre los propietarios originales, con protección a moradores no propietarios, estos proyectos no tendrán que asumir cargas generales. Estas cargas serán financiadas con recursos del presupuesto público o con traslado desde otras zonas de la ciudad, de acuerdo con las normas del POT.
6. Podrán participar terceros inversionistas en los aprovechamientos, si i) aportan recursos para la ejecución de las cargas generales y para financiar los programas de protección social de moradores y actividades económicas como arrendamientos transitorios y compensaciones por lucro cesante, para facilitar la disponibilidad de terrenos para iniciar la construcción de las viviendas de reposición, ii) Aceptan las reglas de la asociación y del reparto equitativo de cargas y beneficios iii) Existe una mediación de la administración
7. Las entidades públicas que aporten recursos podrán participar en los aprovechamientos
8. Cuantificación del área y precio de las edificaciones para determinar las viviendas y locales comerciales de reposición.
9. Cuantificación del valor de los cánones de arrendamiento transitorio, compensaciones por lucro cesante y otros.

10. Determinación de los aprovechamientos y los precios de venta y determinación de los valores residuales del suelo
11. Determinación de los costos de construcción de las viviendas y locales de reposición
12. Determinación del suelo requerido para las cargas generales y de los costos de ejecución, así como de las etapas de construcción y para la obligación de VIS o VIP.
13. Determinación del % de los aprovechamientos y usos que deberán ser vendidos a terceros para financiar las cargas locales más los programas de protección a moradores y a actividades económicas.
14. Determinación del pago de los aportes de suelo + las edificaciones en:
 - Dinero al momento de entrega
 - Promesa de transferencia de XX M2 según usos dentro del proyecto
 - Certificados de derechos de construcción vendibles en el tiempo

Artículo 10. Condiciones para la protección de moradores propietarios.

- Condiciones para la construcción y entrega de las viviendas de reposición a los propietarios originales, con cargo al sistema de reparto.
- Condiciones para la construcción y entrega de locales comerciales, de industria y servicios para los propietarios originales
- Pago de arrendamientos transitorios a los propietarios moradores
- Cuantificación de las indemnizaciones que los propietarios eventualmente deben pagar a los arrendatarios de vivienda o comerciales
- Pago por parte de los propietarios de indemnizaciones o compensaciones sociales a quienes desarrollan actividades económicas con contratos de arrendamientos de más de dos años de duración – Identificación de la procedencia del derecho preferencial a utilizar los inmuebles construidos
- Destinación de los terrenos para VIS y VIP

Artículo 11. Condiciones de la vivienda de restitución, de su localización y selección por parte de los socios del proyecto. Para facilitar la permanencia de los propietarios en el área del presente plan, en su etapa de ejecución se deberá garantizar la construcción de unidades de vivienda y comercio de reemplazo para aquellos propietarios que opten por recibir como restitución a su aporte un inmueble en el mismo proyecto.

La provisión de estos inmuebles cumplirá con las siguientes condiciones:

* La localización de las viviendas de reemplazo será en la manzana en donde están ubicadas inicialmente (con excepción a las viviendas localizadas en los suelos destinados para espacio público, equipamiento, y uso dotacional definido por el proyecto urbanístico del plan parcial).

Como opción alternativa el propietario podrá escoger la vivienda de reemplazo en otra manzana, sujeto a disponibilidad.

* Las características (calidades constructivas y acabados) de los inmuebles de reemplazo serán las de los inmuebles comparables para la venta por parte del proyecto. Las características específicas se definirán en el marco de la unidad de actuación urbanística y de acuerdo con los parámetros definidos por el ente gestor.

* Los propietarios de vivienda y comercio de reemplazo tendrán la opción preferencial de elegir la ubicación dentro de las nuevas edificaciones.

Artículo 12.- Etapas de ejecución del plan parcial para asegurar los derechos de minimización del reasentamiento y permanencia en el ámbito del proyecto.

- Construcción prioritaria de la vivienda de sustitución
- Apoyo en la búsqueda cercana de arrendamientos transitorios

Artículo 13.- Articulación con la política habitacional. En cada plan de desarrollo económico y social se asignarán recursos de subsidios para los moradores no propietarios, para que puedan tener la opción de ocupar las viviendas que se construyan, bien sea a través de oferta con promoción pública o de oferta de los propietarios originales (podrán aportar parte del valor de indemnización a construir una vivienda de alquiler).

Se dará prioridad a los moradores no propietarios en la asignación de los subsidios municipales de vivienda.

Se pagarán con cargo al sistema de reparto las indemnizaciones establecidas en las normas sobre arrendamiento de vivienda y se hará acompañamiento social para la búsqueda de nuevas viviendas en alquiler en el sector. En casos de personas en especial condición de vulnerabilidad se podrá ofrecer un subsidio por algunos meses para la relocalización de vivienda en alquiler.

Para población en condición especial de vulnerabilidad, como adultos o adultas mayores sin pensión ni ingresos fijos, se adelantarán programas de vivienda en alquiler en edificios construidos en los terrenos destinados a VIS o VIP. Alianzas público-comunitarias para la construcción de vivienda en alquiler

Artículo 14. Conservación del mismo estrato para los propietarios moradores y para aquellos que ofrezcan en alquiler las viviendas resultantes a quienes las ocupaban previamente

1.11 Aportes sobre reasentamiento

Tabla 28. Temas a reglamentar desde el reasentamiento de población (lista indicativa, no exhaustiva)

TEMAS PARA REGLAMENTAR	
ALISTAMIENTO	Definición del sistema de Actores involucrados y Esquema de responsabilidades en cada uno de los 3 escenarios
	Responsabilidades de operadores (desarrolladores) privados en intervenciones de Renovación Urbana

(tópicos transversales)	Reglamentación de Instrumentos de coordinación, decisión y seguimiento participativo a la aplicación de la PPPMAEP en cada uno de los 3 escenarios
	Momentos del reasentamiento de moradores en cada uno de los 3 escenarios
	Estrategias y mecanismos para la financiación de la PPPMAEP en cada uno de los 3 escenarios
	Aspectos procedimentales en los 3 escenarios
PLANEACION	1. Mecanismos y procedimiento para la consulta y participación informada de moradores
	2. Levantamiento de Línea de Base Socioeconómica y Cultural
	3. Establecimiento de hechos de reconocimiento y protección específicos para los 3 escenarios
	4. Reconocimiento de potencialidad y vulnerabilidad social de grupos diferenciados
	5. Mediciones y valoración de capital social: Grupos y redes, solidaridad, acción colectiva, cohesión social e inclusión empoderamiento y acción política, otros
	6. Metodología de Evaluación participativa de impactos
	7. Mecanismos participativos de decisión
	8. Identificación participativa de soluciones integrales alternativas
	9. Valoración de compensaciones
	10. Sistema para la Gestión de Quejas y Reclamo
	11. Mecanismos de resolución de conflictos
	12. Matriz de derechos de las partes involucradas y establecimiento de la Fecha de corte
	13. Formulación del Plan de Acción para el Reasentamiento (PAR) y Restablecimiento de Condiciones de Vida
	14. Formalización de acuerdos con moradores
	15. Casos especiales - Identificación y gestión
EJECUCION	16. Ejecución del PAR
	17. Asistencia para el restablecimiento de morada y condiciones de vida – Formalización de la tenencia
	18. Asistencia para la adaptación y sostenibilidad de medios de vida
MONITOREO	19. Seguimiento participativo al proceso
	20. Indicadores claves de gestión y eficacia
EVALUACION	21. Evaluación ex – post
	22. Acciones residuales y remediales
	23. Evidencias auditables – Lecciones Aprendidas para futura aplicación de la PPPMAEP

Fuente: Mejía Botero, María Clara. 2020

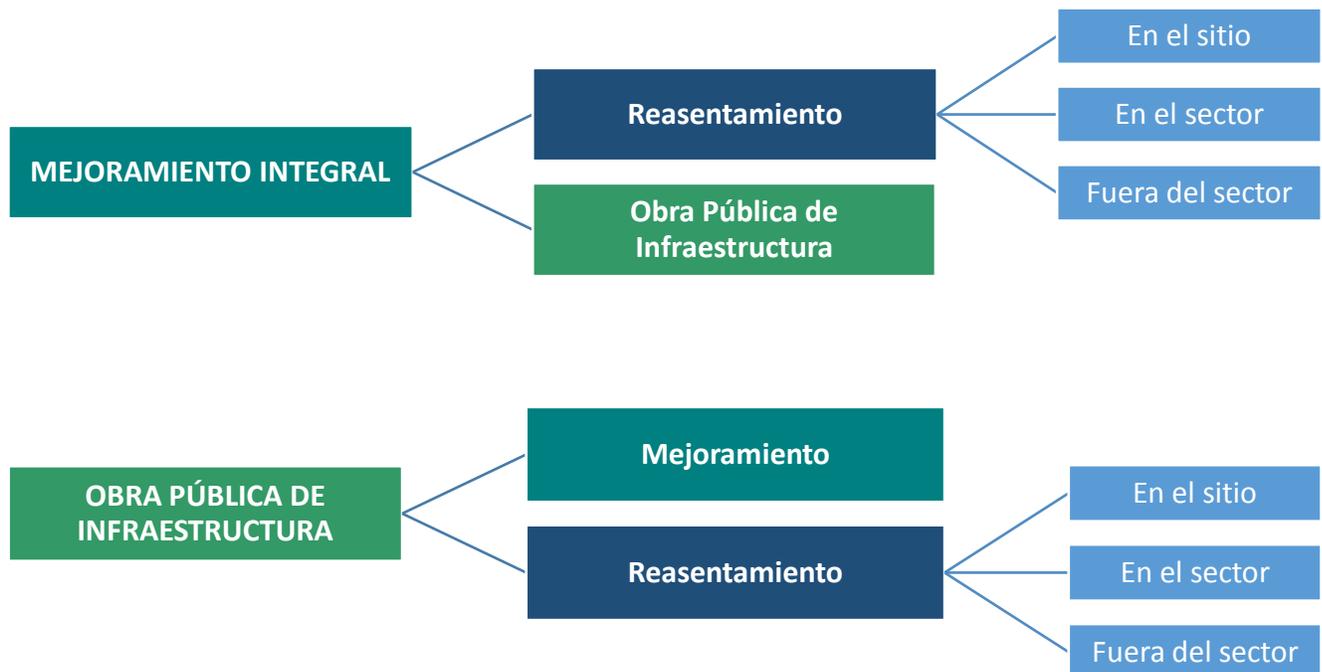
1.12 Aportes para ajustar el protocolo

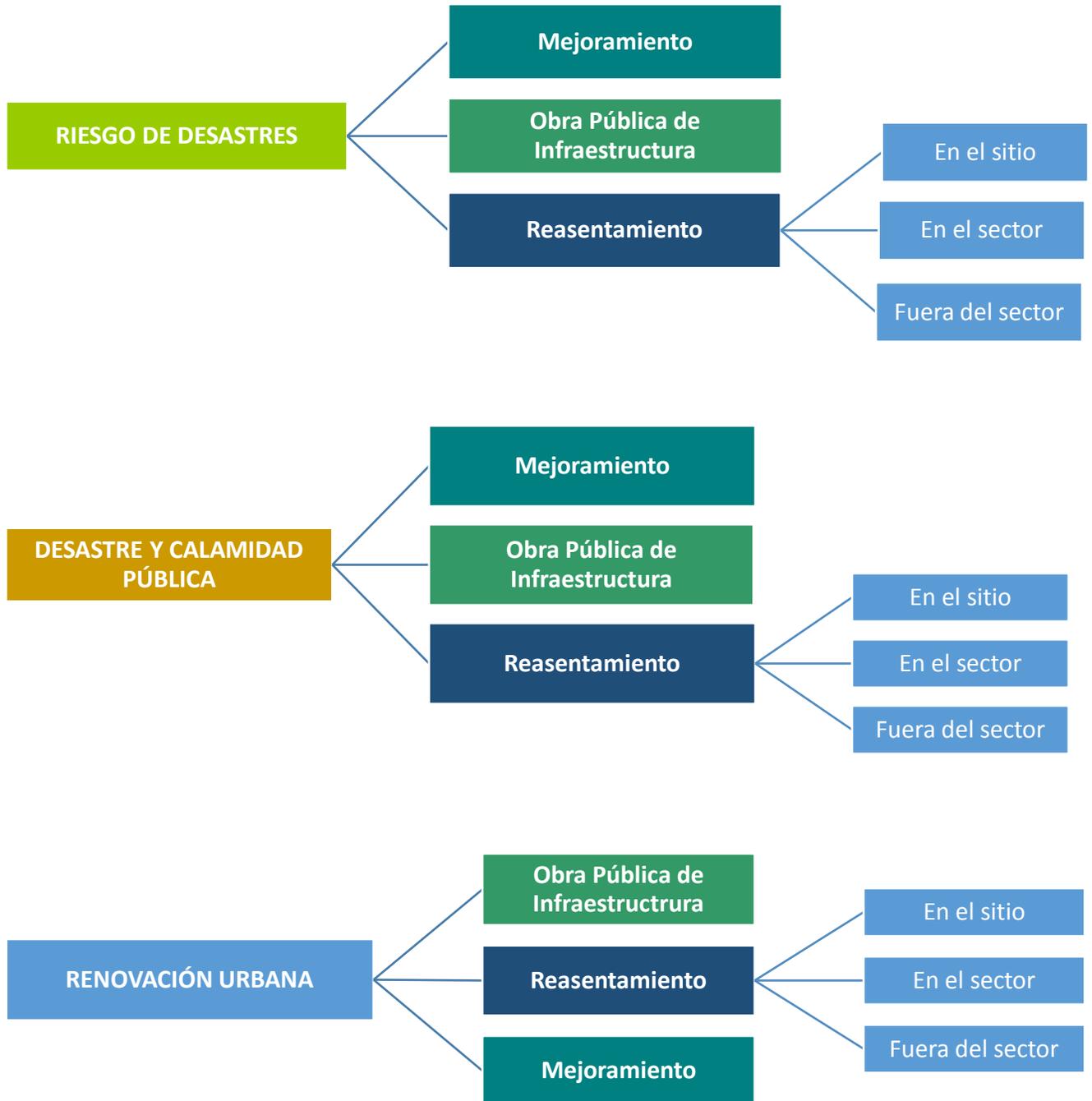
El presente numeral tiene como propósito aportar al desarrollo del protocolo de la Política Pública de Protección a Moradores, Actividades Económicas y Productivas, asumiendo las particularidades que tienen los diversos procesos cobijados por dicha política (Ver los numerales 6, 6.1 y 6.2 del presente informe, correspondientes a la propuesta de Decreto Reglamentario de la PPPMAEP), como se planteó en el Informe Final entregado por la Universidad Nacional de Colombia al Departamento Administrativo de Planeación en diciembre 2020. Para ello se desarrollan a continuación, con mayor detalle las Fases, Pasos y Actividades, correspondientes a los 3 momentos del Antes, Durante y Después, referidos a cada uno de los procesos contemplados en el Acuerdo 145 de 2019, a saber:

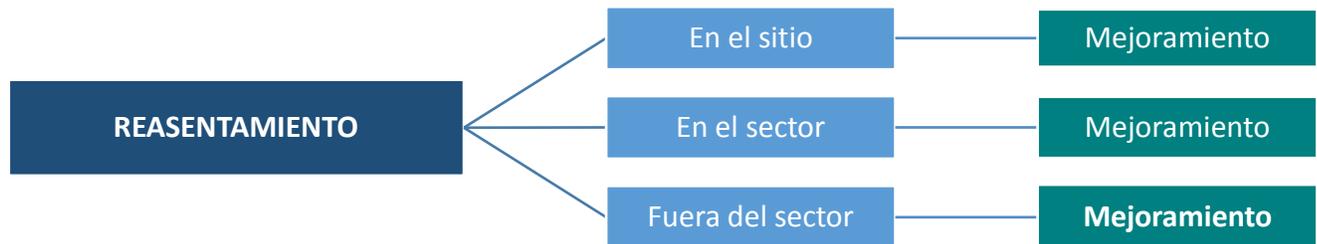
- Mejoramiento Integral,
- Obra Pública de Infraestructura,
- Riesgo de Desastres,
- Desastres y Calamidad Pública,
- Renovación Urbana y
- Reasentamiento.

En todo ello, si bien son comunes muchas de las actividades, otras tantas son distintas o son adicionales (Ver Anexa el Archivo de Excel en el que se integran todos los procesos en la primera hoja). En concordancia con la propuesta que entregamos desde la UNAL para la reglamentación, cada proceso tiene connotaciones diferentes tanto por su naturaleza, por sus ritmos, tiempos y urgencias, como por los territorios implicados y los actores que intervienen. Siendo así, ello exige contar con guías específicas, que compilen sus respectivas actividades para adecuarse a las realidades, y proporcionen mayor claridad y orientación, frente al conjunto de fases, pasos y actividades a abordar, a quienes encaren la realización de alguno de los procesos de protección. Como es bien sabido, algunos de los procesos se interrelacionan entre sí, o podrían llegar a interrelacionarse según los tratamientos específicos definidos por la alternativa seleccionada, bien por posible continuidad como por simultaneidad en las acciones. Ejemplos de posibles derivaciones entre los procesos:

Gráfico 12. Ejemplos de posibles derivaciones entre los procesos de intervención territorial







Fuente: Equipo del Proyecto, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, Facultad de Arquitectura, Escuela del Hábitat.

En la Parte IV – Propuesta para un decreto reglamentario de la PPPMAEP, Capítulo III - Reglamentación del protocolo, Sección 2 - Ajustes a las actividades en las rutas del protocolo, Capítulo 39 - Ajustes en las rutas del protocolo: fases, pasos y actividades, se presentan las rutas que sigue el protocolo con las respectivas fases, pasos y actividades que se deben seguir en correspondencia con las particularidades de los procesos de intervención territorial referidos a:

- Mejoramiento Integral
- Riesgo de Desastres
- Desastres y Calamidad Pública
- Obra Pública de Infraestructura
- Renovación Urbana
- Reasentamiento

1.13 Aportes sobre metodología

1.13.1 Aportes sobre metodología general para la identificación y valoración de impactos

El presente apartado contiene sugerencias metodológicas para la implementación de los protocolos.

El proceso de conocer y evaluar un impacto presenta **cuatro etapas: Identificación, dimensionamiento, evaluación y valoración**. La primera de ellas es el reconocimiento de la existencia de impactos y para ello se requiere establecer la metodología que permita expresar el impacto en función de los Hechos de Reconocimiento y Protección. El segundo establece la magnitud del impacto y con ello la clasificación de impactos entre significativos y no significativos. Esto también aproxima al impacto residual que requiere ser transferido (pólizas, bolsas de recursos, etc.). La tercera etapa es una evaluación que pretende considerar que tan grave es el impacto para la sociedad y el cuarto su valoración en términos económicos.

Estas etapas son conducidas por los métodos usados para la toma de decisiones, en este caso Toma de Decisiones para la Protección de Moradores y Actividades Económicas y Productivas. A partir de los aportes de Ángel-Sanint (2004) en la rama de la gestión ambiental, se propone y comprenderá como **Decisión para la Protección** a toda decisión sobre la realización o no de un

proyecto, sus características y cualquier otro rango propio de una intervención que puedan llevar a que el conjunto de impactos asociados al proyecto varíe. Siguiendo esta misma línea, **la Toma de Decisiones para la Protección de Moradores y Actividades Económicas y Productivas** se comprenderá como la disciplina que tiene como propósito la racionalización de las decisiones. Este planteamiento es una responsabilidad del Comité de Direccionamiento Estratégico y de la Mesa Técnica.

Frente a la toma de decisiones, como política centrada en la protección de derechos, el direccionamiento estratégico de la PPPMAEP debe establecer un estimativo de los daños causados que traen consigo pérdidas significativas en el bienestar social y resultan del deterioro o carencia de los modos y medios de vida de los moradores ante un proyecto determinado o como tal, ante la materialización del modelo de ciudad. Esto requiere en primera instancia una modelación basada en la **Valoración Económica de Impactos Significativos**, tanto positivos como negativos para establecer la balanza (ver figura 3). En términos de modelo de ciudad, la formulación de los macroproyectos es el método para obtener la información necesaria para estas valoraciones. Por ejemplo, la formulación de los macroproyectos de borde o las transversalidades (macroprocesos) que hace parte del actual plan de desarrollo, en sus avances han identificado viviendas ubicadas en retiros de quebradas, zonas de renovación y diferentes obras públicas vinculadas. Esto permite un acercamiento desde la valoración de la materialidad.

Por otro lado, las valoraciones de los impactos y el riesgo se enfrentan a las subjetividades que están transversalizadas por los intereses y posiciones frente a una realidad. Para ello se acude a la aceptabilidad social del riesgo y de los impactos.

1.13.1.1 Conceptos propuestos que aportan a la comprensión de los impactos

- **Impacto:** se comprende como un cambio o efecto positivo o negativo frente a la línea base de protección a moradores y sus actividades económicas y productivas generada para un proyecto de intervención.
- **Impacto significativo:** Es una alteración de carácter permanente o transitorio en los modos y medios de vida de los moradores. El impacto significativo se manifiesta en los diferentes capitales y capacidades de los moradores y es significativo cuando se vincula con uno o más hechos de reconocimiento y protección.
- **Aceptabilidad del riesgo:** Se comprende como las consecuencias ambientales, económicas o sociales de una intervención territorial o calamidad pública, son consideradas como graves, importantes o insignificantes y si son o no aceptables por parte de quienes tiene la probabilidad de sufrirlas o afrontarlas. En el escenario de riesgo, la aceptabilidad del riesgo depende de los niveles de conocimiento y pronóstico de la posible materialización de un escenario de riesgo descrito en el PMGRD.

- **Riesgo intensivo:** es la potencial ocurrencia de eventos dañinos priorizados por la alta exposición en zonas predominantemente urbanas, con un impacto esperado significativamente mayor y con una frecuencia entre baja y media. Se asocian a eventos de gran magnitud como los grandes deslizamientos de tierra con pérdidas de vidas superiores a 30 personas que han sido caracterizados en los escenarios de riesgo zonales de la ciudad. La materialización de este tipo de eventos si bien es fortuito se relaciona con niveles de conocimiento de las amenazas, las condiciones de vulnerabilidad de los territorios, como también de la probabilidad de concatenación de riesgos.
- **Riesgo extensivo:** es la potencial ocurrencia de eventos dañinos de baja intensidad y de alta frecuencia, asociados principalmente, aunque no de manera exclusiva, con amenazas localizadas. Se asocian a eventos de baja o media magnitud como los pequeños deslizamientos de tierra con pérdidas de vidas inferiores a 30 personas que han sido caracterizados en los escenarios de riesgo zonales de la ciudad. La materialización de este tipo de eventos si bien es fortuito se relaciona con niveles de conocimiento de las amenazas y las condiciones de vulnerabilidad de los territorios.
- **Impactos residuales:** Se comprende que un proyecto establece una serie de medidas de manejo para intervenir los impactos (prevención, control, reducción, compensación y restauración), sin embargo, existe la posibilidad que el impacto no sea reducido a cero. Por lo tanto, los impactos residuales deben ser previstos en términos de bolsas de recursos para el establecimiento de nuevas medidas de intervención.
- **Impacto emergente:** En el caso de la PPPMAEP, estos impactos emergen de la ejecución de una intervención territorial no previstos, pero que deben ser gestionados por el responsable del proyecto, principalmente desde la estrategia de transferencia (pólizas), dada la incertidumbre.
- **Línea base:** Para la PPPMAEP, la línea base es el conjunto de datos e información cuantitativa y cualitativa que se recopila antes de una intervención territorial y que representa los modos y medios de vida de los moradores que frente a una intervención pueden ser alterados temporal o definitivamente. El propósito de esta información es caracterizar el territorio en clave de los hechos de reconocimiento y protección para identificar sus cambios y garantizar su restablecimiento, mejoramiento y sostenibilidad posterior a la obra.

1.13.1.2 Criterios para la construcción de la línea base

La línea base al ser el referente para la comprensión de los impactos en los capitales y la delimitación del Plan de Gestión Social - PGS para la Protección, requiere ser construido bajo los siguientes criterios propuestos:

- La línea base requiere ser construida con información primaria y secundaria de carácter cualitativo y cuantitativo homologables.
- Los tangibles e intangibles que componen los capitales deben ser identificados por parte de los responsables del proyecto con participación de los moradores.

- La línea base como documento técnico debe cruzar los diez hechos de reconocimiento y protección con los capitales identificados y valorados para garantizar que los modos y medios de vida que componen los proyectos de vida de los moradores sean protegidos integralmente.
- Las metodologías de identificación y valoración de impactos deben permitir una jerarquización a partir de los grados de relacionamiento y causalidad de cada impacto. Los impactos no deben ser simplemente leídos de manera lineal o puntual pues existen niveles de correlación que permite su priorización.
- Establecer una batería de indicadores idóneos para la línea base a partir de la metodología modificada CREMA-T del Banco Mundial (Claro, Relevante, Económico, Medible, Adecuado y Territorializables).

1.13.1.3 Listados de fuentes de información secundaria

A continuación, se mencionan algunas de las principales bases de datos con que cuenta la municipalidad y los territorios (memorias y procesos sociales y comunitarios orientados por universidades, ONG u otro tipo de organización), siendo fuente de información para la línea base¹⁶:

- Estructura empresarial de la Cámara de Comercio
- Instalaciones no residenciales y residenciales de EPM
- Base de datos catastral
- Base de datos del impuesto de industria y comercio de la Secretaría de Hacienda
- Base de datos de los venteros informales regulados (subsecretaría de espacio público/Agencia para la Gestión del Paisaje, Patrimonio y las Alianzas Público-Privadas)
- Bases de datos de la secretaría de Desarrollo Económico con sus CEDEZOS
- Censo Nacional de Vivienda y Población de 2018
- Base de datos SISBEN del DAP
- Bases de datos de Familias en Acción
- Encuesta de Calidad de Vida del DAP
- Censos e inventarios Comunitarios
- Registros de usuarios de acueductos comunitarios
- Información de investigaciones académicas
- Información de investigaciones de ONG y similares.
- Inventarios o censos de asentamientos informales históricos
- Bases de datos de condiciones ambientales (Secretaria de Medio Ambiente, DAGRD, Siata)

¹⁶ La Alcaldía de Medellín cuenta con un listado oficial de bases de datos registradas ante la superintendencia de industria y comercio y puede ampliar este panorama.

- Base de datos de la Secretaría de Inclusión Social y Familia
- Bases de datos de Secretaría de Participación Ciudadana
- Beneficiarios Del Mínimo Vital De Agua Potable de Secretaría de Gestión y Control Territorial
- Base de datos enajenación de Secretaría de Gestión y Control Territorial
- Obligaciones Urbanísticas de la Secretaría de Gestión y Control Territorial
- Liquidación Obligaciones Urbanísticas de la Secretaría de Gestión y Control Territorial
- Venta De Derechos de la Secretaría de Gestión y Control Territorial
- Base De Datos Edificadora de la Secretaría de Gestión y Control Territorial
- Censos recicladores de oficio de la Secretaría de Medio Ambiente
- Registro Para La Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad de la Secretaría de Salud.

Toda fuente de información secundaria debe ser verificada en campo por medio de los instrumentos de levantamiento de información primaria asociados a la PPPMAEP.

1.13.1.4 Selección de indicadores para la Línea Base

A partir de los impactos identificados por las intervenciones que se mencionan en el Acuerdo 145 de 2019, se elabora una lista de posibles indicadores para ser empleados, para ello se deben seleccionar aquellos que tengan la información de la mejor calidad para territorializar el impacto en la zona de intervención y construir así la línea base. En este sentido, existen diferentes técnicas para realizar esta selección, entre las que se destaca la metodología CREMA¹⁷ del Banco Mundial, la que permite elegir los indicadores más idóneos, para mirar el cambio, ya que no se trata de tener un exceso de indicadores que genere confusión con el objeto a medir (DNP, 2009).

En esta perspectiva, se plantea la siguiente metodología para la selección de indicadores, donde se le adiciona a la técnica CREMA la **categoría Territorializable**, buscando que los indicadores den cuenta del espacio donde se ocurre el impacto o cambio.

¹⁷ Claro, Relevante, Económico, Medible y Adecuado, “Estos criterios deben ser tenidos en cuenta a la hora de seleccionar los indicadores. Pero no es necesario cumplirlos todos los criterios juntos” (ANLA, 2018, p. 11).

Tabla 29. Metodología CREMA-T complementada

Capital	Impacto	Indicador	Tipología de indicador	Calificación de indicadores (CREMAT)						Puntaje Total		Selección	
				Claro Que exprese de manera precisa e inequívoca el objeto de medición	Relevante Que esté relacionado directamente con el objetivo de medición.	Económico Que esté disponible o sea posible de recolectar bajo un costo razonable.	Medible Que pueda estimarse o validarse de manera independiente, o que cualquiera pueda verificarlo.	Adecuado Que cumpla con una representatividad o base suficiente para medir o estimar la dimensión del objeto de medición.	Territorializable Que capture los cambios en ocurridos en el espacio geográficos objeto de intervención	Total	Media	SI	NO
Económico	Cambio en los niveles de empleo en la zona	Tasa de desempleo	Resultado	4	3	3	5	3	2	20	3,3		

Fuente: Esquema de metodología CREMA complementada por el Equipo del Proyecto, Escuela del Hábitat, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia

La selección y valoración de estos indicadores la realiza el equipo técnico del proyecto con conocimiento del tema, en este sentido,

“los indicadores seleccionados no deben necesariamente cumplir con todos estos criterios. Estos simplemente deben ser tenidos en cuenta para elegir o desechar indicadores, siendo el formulador en últimas el que define cuales utilizar. Asimismo, con respecto al número de indicadores seleccionados es importante que este no sea excesivo ya que esto genera cargas adicionales innecesarias en el día a día de los funcionarios. Por tal razón, la selección debe ser estratégica y concentrarse en escoger los que permitan contar con la información de mejor calidad” (DNP, 2009, pp. 16-17).

Una vez calificado cada uno de los componentes de los indicadores, el profesional seleccionará los indicadores con mejor calificación que permitan dar mayor certeza del impacto que se pretende medir, y así construir la línea base territorializada. En este punto es importante aclarar, que cada intervención desde sus particularidades necesariamente requerirá la aplicación de selección de indicadores que responda a sus condiciones espaciales, es decir, los indicadores de una intervención pueden variar de acuerdo con las características propias de cada territorio.

Cabe destacar que a nivel de ciudad, ya existen una serie de indicadores que constantemente se encuentran en evaluación como los de *Sistema de Seguimiento y Evaluación del POT de Medellín (SSEPOT)*, para lo cual resulta pertinente revisar en estas bases de datos cuales se correlacionan con el impacto a medir, además de ajustarse a los criterios antes enunciados por la técnica

propuesta (CREMAT), en este sentido, a continuación, se enuncian algunos indicadores que podrían ser tenidos en cuenta:

Tabla 30. Indicadores posibles a tener en cuenta para construcción de la línea base

Código	Indicador	Tipo de indicador	Unidad
15.02.01.01.01	Viviendas VIS y VIP construidas en cumplimiento de obligación urbanística	Indicador de producto	Número
15.02.01.02.01	Suelo calificado para Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario	Indicador de producto	Porcentaje
15.02.07.01.01	Hogares reasentados por factores de riesgo o por eventos naturales	Indicador de producto	Número
15.02.07.02.01	Hogares reasentados por causa de obra pública	Indicador de producto	Número
15.02.08.01.02	Viviendas VIS y VIP generadas en áreas de renovación urbana	Indicador de producto	Número
15.03.00.00.01	Participación de suelo en tratamiento de renovación urbana transformado y recuperado	Dato de Monitoreo	Porcentaje
15.03.00.00.02	Polígonos con tratamiento de Renovación transformados y recuperados	Dato de Monitoreo	Porcentaje
15.03.00.00.28	Protocolos Ambientales y Urbanísticos formulados	Indicador de Gestión	Número
15.03.00.00.29	Protocolos Ambientales y Urbanísticos implementados	Indicador de Gestión	Número
15.03.00.00.90	Suelo calificado para Vivienda de Interés Social e Interés Prioritario - VIP	Dato de Monitoreo	Porcentaje
15.03.00.00.91	Viviendas de interés prioritario - VIP construidas por pago de obligaciones	Dato de Monitoreo	Número
15.03.00.00.92	Viviendas de interés social VIS construidas por pago de obligaciones	Dato de Monitoreo	Número
22.02.00.00.01	Planes Parciales de renovación urbana con cargas sociales incorporadas en su reparto de cargas y beneficios	Indicador de resultado	Número
22.02.01.01.01	Política pública de protección a moradores, actividades económicas y productivas adoptada e implementada	Indicador de producto	Porcentaje
22.02.01.01.02	Moradores reasentados por la aplicación del protocolo de la política pública de protección a moradores	Indicador de producto	Porcentaje
22.02.02.01.01	Moradores reasentados en sitio en las viviendas producto de la obligación urbanística de Vivienda de Interés Prioritario en las áreas de renovación	Indicador de producto	Número
22.02.02.01.02	Compensaciones pagadas en el marco de la política pública de protección a moradores, actividades económicas y productivas	Indicador de producto	Pesos
22.02.02.01.03	Cargas sociales recaudadas con respecto a las establecidas en los repartos de cargas y beneficios de los instrumentos de planificación de renovación urbana	Indicador de producto	Pesos
22.02.02.01.04	Cargas sociales ejecutadas con respecto a las establecidas en los repartos de cargas y beneficios de los instrumentos de planificación de renovación urbana	Indicador de producto	Número

Fuente: Equipo del Proyecto, Escuela del Hábitat, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia

1.13.1.5 Identificación de impactos

Los impactos derivados de las intervenciones inciden al menos en dos dimensiones que a su vez generan interrelaciones: lo territorial y lo poblacional, por lo tanto, la PPPMAEP debe garantizar estos aspectos en la identificación y valoración de impactos. En los protocolos y anexos del Acuerdo 145 de 2019 se evidencia la necesidad de contar con métodos claros para la identificación de impactos en los capitales y capacidades ya que su resultado será los datos de las condiciones iniciales (línea base) que se deberán dimensionar, evaluar y valorar. Para ello se propone que cada intervención en el territorio sea caracterizada como un proceso y se comprenda cada una de las partes y sus relaciones causales como el referente de organización para determinar que procesos, actividades y responsables directos se vinculan a un impacto.

El primer paso para llegar a la evaluación de impacto es la identificación de actividades o procesos que tiene el potencial de afectar los modos y medios de vida de los moradores. En los estudios tradicionales de impacto ambiental se identifican las Actividades Susceptibles de Producir Impactos-ASPI, en este caso se propone que las obras públicas, el MIB, la mitigación del riesgo y la renovación son tipos de intervenciones que deben ser leídas como procesos y subprocesos que generan diferentes cambios en el proyecto de vida de los moradores, en este caso se tratarían de **Procesos Susceptibles de Producir Impacto en los Moradores y su Entorno - POSPIME**. Esto también aplicaría para los procesos de reasentamiento, pero de manera más compleja, dado los tres tipos de moradores afectados (los que se quedan, los reasentados y los receptores).

La identificación de los POSPIME requiere ser cruzado con las categorías y variables de los capitales para la configuración e identificación de los impactos sin perder de vista que estos pueden ser tangibles o intangibles. Esto siguiendo la matriz de los ASPI y los aspectos ambientales de la guía socioambiental. Este tipo de cruces debe responder a la naturaleza de las variables, tanto por sus aspectos cualitativos como cuantitativos.

Tabla 31 Ejemplo de una matriz de cruce entre categorías y variables de la PPPMAEP con posibles POSPIME

		Procesos Susceptibles de Producir Impacto en los moradores y su entorno			
		Anuncio del proyecto	Gestión socio-predial	Demoliciones y movimientos	Movimientos transitorios de población
Condiciones de la oferta ambiental	calidad del aire	¿?	¿?	¿?	¿?
	Calidad del agua	¿?	¿?	¿?	¿?
	Condiciones de los escenarios naturales	¿?	¿?	¿?	¿?
	Percepción de legado y existencia	¿?	¿?	¿?	¿?

Fuente: Equipo del Proyecto, Escuela del Hábitat, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia

Las obras públicas, la renovación, el MIB y las obras de mitigación del riesgo, dado su carácter genera unos efectos perjudiciales temporales, pero a su vez el propósito de la obra genera cambios positivos. La reglamentación debe sopesar los efectos perjudiciales potenciales sobre los capitales de los moradores como los efectos positivos potenciales de la obra desde el cruce de ambos en espacios de construcción de escenarios futuros de barrio. Esto permite crear procesos de educación urbana y apropiación de los cambios.

Tabla 32. Ejemplo de cruce de los efectos positivos y negativos de una intervención para la toma de decisiones.

		Efectos positivos de la obra sobre los capitales			
		Capital 1	Capital 2	Capital 3	Capital 4
Efectos negativos de la obra sobre los capitales	Capital 1				
	Capital 2				
	Capital 3				
	Capital 4				

Fuente: Equipo del Proyecto, Escuela del Hábitat, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia

De igual manera, este tipo de ejercicios permite que los beneficiarios de la PPPMAEP, desde la fase de alistamiento sopesen los pro y contra, así como la institucionalidad y se puedan tomar decisiones estratégicas de orientación y hasta de viabilidad.

1.1.1. *Matriz general para la identificación de impactos desde los capitales-línea base*

La matriz general para la identificación de impactos, posterior a su cruce con los POSPIME debe ser cruzada con los siguientes elementos: 1) Capitales, 2) Categorías y variables, 3) Indicadores o parámetros sugeridos para su valoración/medición, 4) Impactos: comprendidos como los cambios en comparación a la línea base y; 5) Sugerencias metodológicas.

El Acuerdo 145 de 2019 establece los diferentes capitales y en el anexo 3 se detallan las categorías y variables que los componen. En el anexo 1a, se mencionan unos ejemplos de impactos, pero estos son muy puntuales frente a la complejidad de los capitales y los hechos de reconocimiento que los conjugan, por ello, se propone una serie de indicadores o sugerencias de parámetros para perfilar detalladamente las variables de los capitales, lo que permite desde la línea base definir el cambio (impacto) a través de un proceso de seguimiento y monitoreo.

Ver anexo 6.

 Anexo_6_Complementacion_Valoracion_Capitales

1.13.1.6 Criterios de valoración de impactos

En la valoración de los impactos que afectan los modos y medios de vida de los moradores, resulta necesario que una vez identificados se puedan jerarquizar de acuerdo a su nivel de significancia o incidencia, en este sentido, la *Guía de manejo Socioambiental para la construcción de obras de infraestructura pública del municipio de Medellín*, enuncian dos metodologías, EPM & Arboleda y Conesa, donde se clasifica de acuerdo a unos criterios en: Poco significativo o irrelevante, Moderado, Significativo y Muy Significativo. En cuanto a la propuesta de EPM & Arboleda los criterios, son: Clase, Presencia, Duración, Evolución y Magnitud, mientras que Conesa adiciona a los criterios anteriores: extensión, reversibilidad y mitigación. Asimismo, asociado a los impactos identifican las actividades susceptibles de producirlos (ASPI) que deben ser estimados o seleccionados por los profesionales expertos en esta materia.

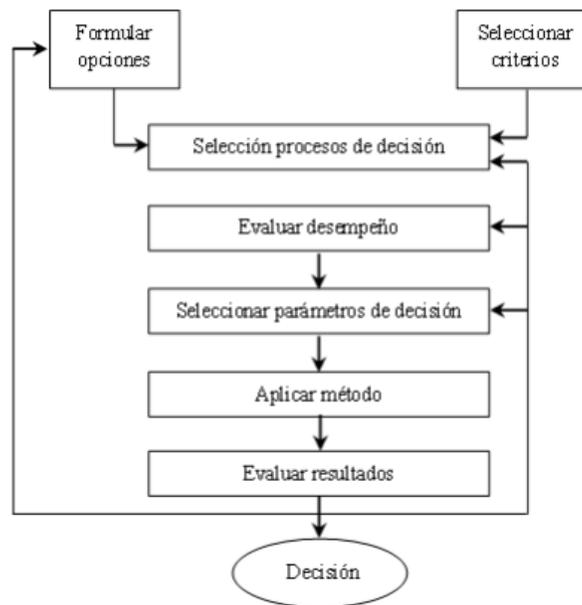
➤ Metodología multicriterio y Valoración Económica Integral

Teniendo en cuenta las metodologías para la valoración de impactos y el objetivo de esta política, en los capitales y los hechos de reconocimiento y protección, se presentan características tangibles e intangibles que frente a la Valoración Económica Integral se enfrentan a las dificultades en el cálculo de las cifras para su inclusión en la elaboración del presupuesto de un proyecto, pues es complejo cuantificar el impacto socioambiental y sus consecuencias en los medios y modos de vida de los moradores. Es por ello por lo que se requieren de metodologías que comprendan la naturaleza de las variables que componen los capitales y los hechos de reconocimiento y protección, siendo el espectro de metodologías multicriterio una gama de opciones que se aproxima a las necesidades de la política.

Una de las características principales de las metodologías multicriterio es la diversidad de factores que se logran integrar en el proceso de evaluación, tanto variables de índole cualitativo como cuantitativo. En este sentido, es recomendable el uso de modelos de **evaluación multicriterio cuyo impacto permite la interacción entre juicios cuantitativos y cualitativos**, métodos y técnicas que ayudan a los individuos o grupos a tomar decisiones cuando se involucran diferentes puntos de vista en conflicto y múltiples agentes interesados (Grajales-Quintero et al, 2013).

La PPPMAEP cuenta con una serie de categorías y variables que tienen una importancia relativa en la configuración de los modos y medios de vida, su valoración con una evaluación multicriterio permite sopesar diferentes alternativas y tomar la **decisión eficiente u óptima** para la protección dependiendo la situación específica a la que se enfrenta. Dada la complejidad, se requiere del intercambio de ideas y opiniones entre **expertos temáticos** quienes por su experiencia y conocimiento pueden ayudar a estructurar el problema y a evaluar las posibles soluciones según el siguiente gráfico (Grajales-Quintero et al, 2013):

Gráfico 13. Modelo para la toma de decisiones



Fuente: Grajales-Quintero et al, 2013

La naturaleza de los proyectos que se enfrenta la política versus los tres momentos (antes, durante y después) es de por sí una relación compleja en la que las decisiones, según su orientación, generan unas consecuencias. La consecuencia de las decisiones es un juego de conocimientos de la realidad, por lo que la identificación, valoración y peso de cada una de las categorías que componen los capitales es un ejercicio de preferencias y jerarquías.

Desde esta perspectiva, los capitales de los moradores son diferenciales dada la geolocalización y grado de relaciones sociales de una unidad mínima de análisis, en este caso, el barrio. Los capitales 1, 2 y 3 (ejemplo) no podrán tener el mismo peso e importancia para el barrio “a” y el barrio “b”, estando el primero ubicado en un área tipo corredor verde con fuertes procesos sociales y ambientales y el segundo en el centro histórico de la ciudad (depende del contexto particular y nivel de consolidación de los capitales (comparativos), esto les da una jerarquía).

Frente a la particularidad de la PPPMAEP se propone los siguientes criterios para las intervenciones en el ámbito urbano y rural.

- **Criterios de contexto:** Con estos se busca identificar, diferenciar y reconocer las condiciones particulares de cada uno de los territorios donde se va realizar las intervenciones, es decir, los impactos son diferenciales por las características propias de estas zonas, en esta perspectiva se tendrán en cuenta los siguientes criterios específicos:
 - **Nivel de consolidación de las áreas del proyecto:** La calificación de este criterio se establece para medir la incidencia del impacto de acuerdo al nivel de consolidación urbana de los territorios intervenidos, ya que tales características, como:

- ocupación de suelo, acceso a equipamientos, a infraestructura, entre otros termina incidiendo en el valor del impacto que se produce por la intervención.
- **Conflictos sociales y ambientales:** La evaluación de este criterio busca medir la correlación que se presenta entre las tensiones territoriales y los impactos ocasionados por el desarrollo de una intervención, es así, que si un proyecto termina agudizando aún más el conflicto territorial que se presenta en la zona de intervención, el impacto va a ser más significativo por la ejecución de dicho proyecto.
 - **Condiciones de vida y pobreza de las áreas de intervención:** Este criterio alude a la relación entre la incidencia y significancia del impacto de acuerdo con la capacidad de vulnerabilidad de la población para enfrentar el escenario de cambio que trae las nuevas intervenciones.
 - **Relación entre uso actual del suelo y tratamientos rurales propuestos:** La calificación de este criterio se establece para medir la incidencia del impacto de acuerdo con el uso del suelo versus los tratamientos rurales propuestos, lo que termina incidiendo en el valor del impacto que se produce por la intervención.
 - **Actividades rurales:** Vinculado al propósito del Distrito Rural Campesino, este criterio hace referencia al nivel de desarrollo de las actividades rurales tradicionales, lo que, frente a una posible intervención, pueda generar sinergia o por lo contrario impactos negativos sobre estas actividades.
 - **Conflictos socioecosistémicos:** Hace alusión a la presencia en los territorios de conflictos previos al proyecto (conflicto actual) que en interacción con las intervenciones puede generar sinergias positivas y negativos con los impactos.
 - **Tenencia de vivienda:** La valoración de la significancia de este impacto muestra como en los escenarios de alta prevalencia de la informalidad en la tenencia del suelo, tienen mayor vulnerabilidad las familias o hogares para enfrentar el escenario de cambio que viene con la intervención.
 - **Aglomeración o concentración de actividades económicas:** La concentración de actividades formales e informales en un territorio determinado genera mayores niveles de relacionamiento y redes de ayuda, lo que aumenta las consecuencias de una intervención.
- **Criterios de proyecto:** Con este criterio se busca evaluar los impactos diferenciales causados por el proyecto en específico, esto conforme que a las características propias de la intervención tendrán un nivel de incidencia en estos territorios.
 - **Escala del proyecto:** Con este criterio se busca evaluar el nivel de significancia del impacto de acuerdo con la escala de intervención del proyecto
 - **Impacto internalizables/ no internalizables:** Valoración de los impactos previstos por el desarrollo del proyecto que puedan ser controlados en su totalidad
 - **Externalización de los impactos:** Valoración de los impactos previstos por el desarrollo del proyecto que pueden ser transferidos a la sociedad

- **Escala de impacto entre moradores:** Es el nivel de significancia del impacto de acuerdo al número de moradores impactados por el desarrollo del proyecto.
- **Criterios de Impactos:**
 - **Clases de impacto:** Según la Guía de Manejo Socioambiental para la construcción de obras de infraestructura pública, la clase de impacto hace referencia a las características benéficas o dañinas de un efecto y su calificación es de tipo cualitativo en términos Positivos (cambio benéfico) o Negativo (cambio adverso). Sin embargo, en el problema público identificado para la formulación de la PPPMAEP, se ha evidenciado que las consecuencias de los impactos no son sentidos de igual forma, por tanto, una misma acción genera clases de impacto distintos, por lo tanto, entran en una categoría de impacto en conflicto entre moradores que se debe gestionar.
 - **Magnitud del impacto:** Según la misma guía, hace referencia a la intensidad de una perturbación en el área de influencia que se le ha asignado. Puede expresarse en términos de área perturbada, de concentración de sustancia contaminante, del número de personas afectadas, etc.
 - **Reversibilidad:** Se refiere a la posibilidad de reconstrucción del factor afectado por el proyecto, es decir, la posibilidad de retornar a las condiciones iniciales previas a la acción, una vez que las acciones temporales dejan de actuar sobre el medio.
 - **Mitigabilidad:** Se refiere a la posibilidad de reconstrucción, total o parcial, del factor afectado como consecuencia del proyecto, es decir, la posibilidad de retornar a las condiciones iniciales previas a la actuación (implementación de medidas correctivas-prospectivas).
 - **Sinergia del impacto en los capitales:** Se comprende como los impactos que tienen la capacidad de aunarse para complejizar sus consecuencias, pasando del impacto puntual a la concatenación. Este criterio aplica tanto para impactos positivos como negativos complejos.
 - **Métodos de medición de impactos:** Dado la complejidad de identificar y evaluar correctamente impactos en los capitales de los moradores y establecer la magnitud del daño, se propone como criterio, la articulación de metodologías cualitativas y cuantitativas que permitan una mirada sistémica y una valoración más aproximada a la realidad, por consiguiente, los métodos de medición utilizados entre mayor sinergia tengan, mejorará los resultados.

Tabla 33. Criterios de valoración de impactos en intervenciones urbanas

Criterio General	Criterios Específico	Valores o Medición de los Criterios		
Criterios de contexto (condiciones macro)	Nivel de consolidación de las Áreas del proyecto	Impactos en barrios o sectores de baja consolidación (C5-4) o MIB	Impactos en barrios o sectores de media consolidación (C3-2)	Impactos en sectores consolidados

Criterio General	Criterios Específico	Valores o Medición de los Criterios			
Información secundaria	(tratamientos urbanos)	<i>Relación impacto/nivel de consolidación</i>	<i>Relación impacto/nivel de consolidación</i>	<i>Relación impacto/nivel de consolidación</i>	
	Conflictos sociales y ambientales	Alta sinergia entre conflictos actuales y los impactos proyectados	Algunos conflictos presentan sinergia con los impactos proyectados	Sin sinergia entre conflictos actuales y los impactos proyectados	
		<i>Relación impacto/conflictos</i>	<i>Relación impacto/conflictos</i>	<i>Relación impacto/conflictos</i>	
	Condiciones de vida y pobreza de las áreas de intervención	Población con condiciones de vulnerabilidad alta	Población con condiciones de vulnerabilidad media	Población con condiciones de vulnerabilidad baja	
		<i>Relación impacto/nivel de vulnerabilidad</i>	<i>Relación impacto/nivel de vulnerabilidad</i>	<i>Relación impacto/nivel de vulnerabilidad</i>	
	Aglomeración o concentración de actividades económicas	Alta aglomeración o concentración de actividades económicas	Mediana aglomeración o concentración de actividades económicas	Baja aglomeración o concentración de actividades económicas	
		<i>Relación impacto/aglomeración de actividades económicas</i>	<i>Relación impacto/aglomeración de actividades económicas</i>	<i>Relación impacto/aglomeración de actividades económicas</i>	
	Tenencia de vivienda	Alta inseguridad jurídica de la mayoría de viviendas	inseguridad jurídica de un porcentaje de viviendas	Alta Seguridad jurídica de la vivienda	
		<i>Entre el 65% y 100% de las viviendas en inseguridad</i>	<i>Entre el 35% y 64% de las viviendas en inseguridad</i>	<i>Menos del 34% de las viviendas</i>	
	Criterios de proyecto	Escala del proyecto	Sector de barrio. Proyectos concentrados de baja escala	Barrio. Proyectos concentrados de mediana escala	Zonal. Proyectos lineales que transversalizan más de un barrio
<i>Relación impacto/escala de proyecto (baja)</i>			<i>Relación impacto/escala de proyecto (media)</i>	<i>Relación impacto/escala de proyecto (alta)</i>	
Impacto internalizable/ no internalizable		Impactos previstos por el desarrollo del proyecto que puedan ser controlados en su totalidad	Impactos del proyecto que NO pueden ser controlados en su totalidad, pero el proyecto debe gestionar		
		<i>Número de impacto internalizable</i>	<i>Número de impacto NO internalizable</i>		
Externalización de los impactos		Impactos previstos por el desarrollo del proyecto que pueden ser transferidos a la sociedad	Impactos previstos por el desarrollo del proyecto que NO pueden ser transferidos (internalizables)		
		<i>Número de impacto externalizable</i>	<i>Número de impacto NO externalizable</i>		
Escala de impacto entre moradores		Impacto en un número reducido de moradores y sus familias (escala baja)	Impacto en cerca del 50% de los moradores y sus familias (escala media)	Impacto en la mayoría de los moradores y sus familias	
		<i>Relación impacto/moradores/escalas</i>	<i>Relación impacto/moradores/escalas</i>	<i>Relación impacto/moradores/escalas</i>	
Criterios de impactos		Clase de impacto	Positiva	Negativa	En conflicto entre moradores
			<i>Relación entre clases de impacto</i>	<i>Relación entre clases de impacto</i>	<i>Relación entre clases de impacto</i>
	Magnitud del impacto	Perturbación parcial	Perturbación media (evidente)	Perturbación alta	
		<i>Intensidad de la perturbación (alta)</i>	<i>Intensidad de la perturbación (media)</i>	<i>Intensidad de la perturbación (baja)</i>	

Criterio General	Criterios Especifico	Valores o Medición de los Criterios		
	Reversibilidad	Impacto reversible en el corto plazo	Impacto reversible en el mediano plazo	Impacto reversible en el largo plazo
		<i>Relación impacto/tiempo</i>	<i>Relación impacto/tiempo</i>	<i>Relación impacto/tiempo</i>
	Mitigabilidad	Irrecuperable	Mitigable	Recuperable
	Sinergia del impacto en los capitales	No sinérgico, impacto puntual	Sinergia lineal determinada	Impacto sinérgico (efeto cascada)
		<i>Impactos sin sinergia</i>	<i>Impactos con sinergia determinada</i>	<i>Impacto complejo</i>
Métodos de medición de impactos	Cualitativa. Análisis parcial que requiere de entrevistas o encuestas para obtener datos	Cuantitativa. Análisis parcial que requiere de datos e instrumentos técnicos para su medición	Mixta. Permite un análisis de mayor precisión	

Tabla 34. Criterios de valoración de impactos en intervenciones ámbito rural

Criterio General	Criterios Especifico	Valores o Medición de los Criterios		
Criterios de contexto (condiciones macro) Información secundaria	Relación entre uso actual del suelo y tratamientos rurales propuestos	La relación presenta conflicto alto	La relación presenta conflicto medio	La relación presenta conflicto bajo
		<i>Relación tratamiento/uso actual</i>	<i>Relación tratamiento/uso actual</i>	<i>Relación tratamiento/uso actual</i>
	Actividades rurales	Impactos en veredas con baja o nulas actividades rurales tradicionales	Impactos en veredas con algunas actividades rurales tradicionales	Impactos en veredas con actividades rurales tradicionales
		<i>Relación impacto/actividades</i>	<i>Relación impacto/actividades</i>	<i>Relación impacto/actividades</i>
	Conflictos socioecosistémicos	Alta sinergia entre conflictos actuales y los impactos proyectados	Algunos conflictos presentan sinergia con los impactos proyectados	Sin sinergia entre conflictos actuales y los impactos proyectados
		<i>Relación impacto/conflictos</i>	<i>Relación impacto/conflictos</i>	<i>Relación impacto/conflictos</i>
	Condiciones de vida y pobreza de las áreas de intervención	Población con condiciones de vulnerabilidad alta	Población con condiciones de vulnerabilidad media	Población con condiciones de vulnerabilidad baja
		<i>Relación impacto/nivel de vulnerabilidad</i>	<i>Relación impacto/nivel de vulnerabilidad</i>	<i>Relación impacto/nivel de vulnerabilidad</i>
	Tenencia de vivienda	Alta inseguridad jurídica de la mayoría de viviendas	inseguridad jurídica de un porcentaje de viviendas	Alta Seguridad jurídica de la vivienda
		<i>Entre el 65% y 100% de las viviendas en inseguridad</i>	<i>Entre el 35% y 64% de las viviendas en inseguridad</i>	<i>Menos del 34% de las viviendas</i>
Criterios de proyecto	Escala del proyecto	Sector de barrio. Proyectos concentrados de baja escala	Barrio. Proyectos concentrados de mediana escala	Zonal. Proyectos lineales que transversalizan más de un barrio
		<i>Relación impacto/escala de proyecto (baja)</i>	<i>Relación impacto/escala de proyecto (media)</i>	<i>Relación impacto/escala de proyecto (alta)</i>
	Impacto internalizable/ no internalizable	Impactos previstos por el desarrollo del proyecto que puedan ser controlados en su totalidad	Impactos del proyecto que NO pueden ser controlados en su totalidad, pero el proyecto debe gestionar	

Criterio General	Criterios Especifico	Valores o Medición de los Criterios		
		<i>Número de impacto internalizable</i>	<i>Número de impacto NO internalizable</i>	
	Escala de impacto entre moradores	Impacto en un número reducido de moradores y sus familias (escala baja)	Impacto en cerca del 50% de los moradores y sus familias (escala media)	Impacto en la mayoría de los moradores y sus familias
		<i>Relación impacto/moradores/escalas</i>	<i>Relación impacto/moradores/escalas</i>	<i>Relación impacto/moradores/escalas</i>
Criterios de impactos	Clase de impacto	Positiva	Negativa	En conflicto entre moradores
		<i>Relación entre clases de impacto</i>	<i>Relación entre clases de impacto</i>	<i>Relación entre clases de impacto</i>
	Magnitud del impacto	Perturbación parcial	Perturbación media (evidente)	Perturbación alta
		<i>Intensidad de la perturbación (alta)</i>	<i>Intensidad de la perturbación (media)</i>	<i>Intensidad de la perturbación (baja)</i>
	Reversibilidad	Impacto reversible en el corto plazo	Impacto reversible en el mediano plazo	Impacto reversible en el largo plazo
		<i>Relación impacto/tiempo</i>	<i>Relación impacto/tiempo</i>	<i>Relación impacto/tiempo</i>
	Mitigabilidad	Irrecuperable	Mitigable	Recuperable
	Sinergia del impacto en los capitales	No sinérgico, impacto puntual	Sinergia lineal determinada	Impacto sinérgico (efeto cascada)
		<i>Impactos sin sinergia</i>	<i>Impactos con sinergia determinada</i>	<i>Impacto complejo</i>
	Métodos de medición de impactos	Cualitativa. Análisis parcial que requiere de entrevistas o encuestas para obtener datos	Cuantitativa. Análisis parcial que requiere de datos e instrumentos técnicos para su medición	Mixta. Permite un análisis de mayor precisión

Los criterios de contexto, tipo de proyecto e impactos permiten precisar los impactos y su valoración, basados en las diferencias que tiene los territorios y los tipos de intervención, por lo tanto, son criterios de política (direccionamiento estratégico). La propuesta de criterios específicos es flexible en la medida que respondan a esas tres dimensiones, pero dichos criterios deben ser precisados por expertos técnicos, sociales y comunitarios (líderes sociales-organizaciones de base territorial).

1.13.2 Aportes sobre metodología para el análisis de alternativas de intervención-hechos de reconocimiento

Esta propuesta metodológica se articula a la estimación de los costos de protección a moradores y actividades económicas y productivas establecida dentro del protocolo de la política, para ello se plantean dos matrices que permitirían realizar dicho análisis de alternativas.

1.13.2.1 Matriz de Criterios de Expertos y Comunidad para el Análisis de Alternativas de Protección

La primera metodología es una matriz multicriterio en la que se evaluarían las estrategias propuestas para gestionar los impactos socioambientales relevantes ocasionados por la ejecución del proyecto, tales acciones de protección¹⁸ serían: Indemnización, Compensación, Subsidios habitacionales, Acompañamiento social, Proyectos Específicos, entre otras iniciativas articuladas a los hechos de reconocimiento y protección (HRP) de la política.

En este sentido, se establecen unos criterios para realizar la evaluación por parte de expertos y las comunidades afectadas por el proyecto, estos criterios se calificarían de 0-5 para cada una de las estrategias propuestas para la protección de los Hechos de reconocimiento, siendo 5 la calificación más alta. A continuación, se presentan cada uno de los criterios:

- **Costo global de la protección:** Calificación de 0 a 5 sobre la relación costo/impacto. ¿El costo de la alternativa es adecuado para el manejo de los impactos significativos para este HRP?
- **Programas y proyectos acordes a los impactos por HRP:** Calificación de 0 a 5 en la idoneidad de los programas y proyectos como medidas de manejo de impactos. ¿los programas y proyectos de la alternativa es adecuado para el manejo de los impactos significativos?
- **Grado de participación en la construcción de alternativas:** Calificación de 0 a 5 Sobre el grado de participación de los moradores en la construcción de alternativas. ¿La construcción de alternativas fue concertado y? participativo
- **Grado de confianza en el proyecto:** Calificación de 0 a 5 sobre la percepción de confianza del morador frente al proyecto
- **Calificación total del HRP Alternativa 1:** Calificación promedio de expertos y comunidades sobre las estrategias implementadas y las relaciones de confianza. Esta evaluación daría el puntaje total de las estrategias implementadas para el HRP de dicha alternativa.

Finalmente, después de calificar cada una de las estrategias implementadas para los HRP, se realizaría un promedio total de la alternativa para compararla con otras dos alternativas a las que se realizaría el mismo procedimiento (mirar matriz anexo)

¹⁸ Cada una de estas propuestas es el resultado de las diferentes etapas de participación, concertación con las comunidades.

1.13.2.2 Matriz de Criterios Financiero y de Costos

Esta metodología a diferencia de la anterior estima los costos económicos y financieras de las estrategias propuestas para cada uno de los HRP, para ello es importante traer los costos a valor presente neto (VPN), ya que las diferentes acciones de protección se pueden realizar en diferentes etapas del proyecto, siendo necesario traer dicho flujo económico a valor presente.

Este costo total se establecería para cada una de las tres alternativas propuestas, permitiendo compararlas financieramente. A este costo también hay que sumarle el valor total de la adquisición de suelo para cada una de las alternativas. Adicionalmente, se pueden establecer otros indicadores de carácter financiero que permitirían establecer diferentes comparaciones entre las 3 alternativas.

Ver anexo 2.

1.13.3 *Revisión sobre los anexos del protocolo del Acuerdo 145 de 2019*

1.13.3.1 En el Anexo 1 (Acuerdo 145 de 2019) - Información requerida para la caracterización y análisis

1.13.3.1.1 Anexo 1: Información requerida para la caracterización y análisis

La política (Acuerdo 145 de 2019) menciona tres anexos (1, 1a y 1b que no se incorporó el Acuerdo) que deberían estar armonizados entre sí, conteniendo las mismas categorías y variables para la comprensión de los distintos capitales, sin embargo, no es así. El anexo 1 de información requerida menciona los aspectos a caracterizar frente a los 6 capitales: Físico, Ambiental, Social, Humano, Económico y Jurídico. No obstante, estos 3 anexos deberían incorporar las mismas categorías y variables con sus descripciones. Esto generaría una caracterización coherente, articulada y amplia de la línea base para que sea comprendida desde los aspectos en mención de cada capital.

1.13.3.1.2 Anexo 1a: Categorías, variables e impactos

En el anexo 1a del Acuerdo 145, las variables difieren levemente de aquellas que se presentan en otros anexos, como en los anexos 1 y 5. Los impactos que fueron considerados no son suficientes y algunos de ellos no medibles, de allí que deban valorarse cualitativamente. En la propuesta del Anexo 6 entregada en este informe se aportan los elementos para complementar los impactos y su medición en relación con cada uno de los 6 capitales: Físico, Ambiental, Social, Humano, Económico y Jurídico.

1.13.3.1.3 Anexo 1b (No está en el Acuerdo 145 de 2019)

Al momento no se cuenta con la información de este anexo, aunque el Acuerdo 145 de 2019 lo menciona.

1.13.3.2 En el anexo 2 - Ficha Recolección de Información Código Barrio-Manzana -COBAMA

En esta ficha de recolección de información se abordan sólo algunos elementos de los capitales físico espacial, económico y social pero no integra los demás capitales.

1.13.3.3 Anexo 2a: Matriz de Evaluación de Impactos

La matriz de evaluación, anexo 2a de Evaluación de Impactos Sociales generados por la implementación del proyecto se reduce a establecer los cambios en la condición de los Hechos de Reconocimiento y Protección y presenta como criterio de evaluación solo la naturaleza del impacto. Con esta información se pasa a establecer las medidas de manejo a partir de unas categorías de acciones de protección. No tiene una articulación con las categorías y variables de los capitales lo que dificulta la construcción de una batería de indicadores y su valoración. Al respecto se propone dentro del presente informe el Anexo 6 en el cual se complementa la valoración de impactos por capitales. En el anexo 3 - Descripción de la información que debe contener el instrumento de recolección de información secundaria

Este anexo ayuda a establecer un derrotero de información que compondría la línea base por capitales.

1.13.3.4 En el anexo 5 - Ficha de Censo por Hechos de Protección

El anexo 5 de la ficha de censo por hecho de reconocimiento define elementos fundamentales para la identificación de impactos, sin embargo, no se articulan con el tipo de intervención o el momento en que se genera el impacto. También en términos operativos, establecer el censo desde la relación de HRP con las categorías y variables de cada capital, no deja claridad frente a su detalle o límites. La matriz al basarse sobre la comprensión de los HRP puede abarcar un sin número de singularidades y complejiza con mayor fuerza la valoración. Asociado al tema, en el Anexo 7 propuesto, se plantea una valoración de alternativas por hechos de reconocimiento y protección a partir tanto de criterios de expertos y comunitarios como de criterios financieros y de costos.

Tanto el anexo 5 como el 2a, refieren la identificación de impactos desde la comprensión del HRP, pero no desde la sinergia que presenta con las diferentes etapas de la obra y sus procesos. También al estar en el plano de los HRP, las subjetividades tienen mucho peso para su valoración,

es por ello por lo que se requiere contar con métodos de identificación y valoración mixtos, que comprendan la naturaleza cuanti-cualitativa de lo que se quiere evaluar.

Esta herramienta también presenta imprecisiones en la forma de diligenciarla, dado que en algunos aspectos se acude a un relato descriptivo impreciso, por lo que también se requeriría precisar su forma de diligenciamiento, ya que, si es un instrumento censal, se debe optar en la medida de lo posible por preguntas cerradas.

1.13.3.5 El anexo 13 - Avalúos comerciales

Se dejaría tal como está ya que es un instrumento que busca establecer es el costo de la adquisición de suelo, de pronto se podría agregar una columna que permita señalar la condición jurídica del predio, esto con el fin de recolectar información sobre los impactos de acuerdo a las formas de tenencia de la vivienda.

TEMAS ABORDADOS EN LA PROPUESTA PARA UN DECRETO REGLAMENTARIO DE LA PPPMAEP

PARTE IV - PROPUESTA PARA UN DECRETO REGLAMENTARIO DE LA PPPMAEP

CONSIDERANDOS

Mediante Acuerdo 145 de 2019 se adoptó la Política Pública de Protección a Moradores y Actividades Económicas y Productivas en desarrollo de los artículos 5, numeral 8, y 573 al 577 del Acuerdo 48 de 2014 -Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín- que consagran la protección a moradores como principio rector del POT y como política para el desarrollo del modelo de ocupación y a su vez da respuesta a la vulnerabilidad y riesgo social y económico generado en los territorios.

La PPPMAEP busca contemplar enfoques, estrategias e instrumentos para llevar a cabo la identificación y seguimiento a poblaciones y territorios impactados por efectos de las intervenciones físico-espaciales en el marco del POT, en relación con aquellos aspectos vitales afectados, relativos al morador y a su ejercicio de morar.

Atendiendo a la progresividad y multiescalaridad de la política pública definida en el artículo 21 del Acuerdo 145 de 2019, que implica una implementación progresiva de la misma, se propone una reglamentación, en especial desde lo establecido en los artículos 12, 13, 14, 17, 18, 19, 20 y 21 del Acuerdo 145 de 2019.

En ese sentido se propone una revisión a la secuencia lineal de la ruta (pasos y actividades) del Protocolo bajo los criterios de flexibilización y mejoramiento cualitativo de los aspectos procedimentales del mismo, conservando el objetivo de cada fase en los tres momentos: antes durante y después, en atención a la magnitud y singularidad de cada intervención, se procede a complementarlo y ajustarlo (...)

2 CAPÍTULO I. SISTEMA DE ACTORES, ROLES Y RELACIONES

2.1 SECCIÓN 1. DEFINICIÓN Y COMPOSICIÓN DEL SISTEMA DE ACTORES

2.1.1 Artículo 1. Definición y composición del sistema de roles y relaciones. -Art. 13-

2.1.2 Artículo 2. Enlaces del Sistema de Actores, Roles y Relaciones

2.2 SECCIÓN 2. INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA E INSTANCIAS DE ACOMPAÑAMIENTO Y GESTIÓN PARA LA PPPMAEP

2.2.1 Artículo 3. Competencias y roles de los actores institucionales dentro de la PPPMAEP

- a) Direccionamiento estratégico**
- b) Coordinación técnica**
- c) Coordinación administrativa**
- d) Financiación para la ejecución de los proyectos**
- e) Apoyo funcional para la implementación**
- f) La cooperación para la implementación**
- g) Apoyo y gestión financiera**
- h) Control político**

- 2.2.2 *Artículo 4. Desarrollo administrativo para la articulación, coordinación y concurrencia interinstitucional -Art 17 –*
- 2.2.3 *Artículo 5. Comité Intersectorial de Direccionamiento Estratégico de la PPPMAEP -CIDEPP-*
- 2.2.4 *Artículo 6. Composición del Comité Intersectorial de Direccionamiento Estratégico de la PPPMAEP -CIDEPP-*
- 2.2.5 *Artículo 7. Funciones del Comité Intersectorial de Direccionamiento Estratégico de la PPPMAEP -CIDEPP*
- 2.2.6 *Artículo 8. Reglamento del CIDEPP*
- 2.2.7 *Artículo 9. Mesas Técnicas para la protección a moradores y actividades económicas y productivas*
- 2.2.8 *Artículo 10. Coordinación de las Mesas Técnicas para la Protección de Moradores y Actividades Económicas y Productivas de cada intervención territorial*
- 2.2.9 *Artículo 11. Composición de las Mesas Técnicas.*
- 2.2.10 *Artículo 12. Funciones y responsabilidades de las Mesas Técnicas*
- 2.2.11 *Artículo 13. Reglamentación de las Mesas Técnicas*
- 2.2.12 *Artículo 14. Oferta institucional para el desarrollo de la política por las Dependencias del nivel central y Entidades Descentralizadas*

2.3 SECCIÓN 3. ACCIONES DE ACOMPAÑAMIENTO Y GESTIÓN

- 2.3.1 *Artículo 15. Mesas de Articulación Institucional-Comunitaria*
- 2.3.2 *Artículo 16. Composición de las Mesas de Articulación Institucional-Comunitaria*
- 2.3.3 *Artículo 17. Rol de las Mesas de Articulación Institucional-Comunitaria*

3 CAPÍTULO II. IMPLEMENTACIÓN DE LA PPPMAEP Y ACCIONES PARA LA PROTECCIÓN

3.1 SECCIÓN 1. DESARROLLO DE LÍNEAS ESTRATÉGICAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS

- 3.1.1 *Artículo 18. Coordinación de las líneas estratégicas*
- 3.1.2 *Artículo 19. Criterios para las líneas estratégicas*

3.2 SECCIÓN 2. PLAN DE GESTIÓN SOCIAL -ART. 16

3.2.1 Artículo 20. Plan de Gestión Social -PGS-

3.2.2 Artículo 21. Características del PGS

**3.3 SECCIÓN 3. INDEMNIZACIONES, COMPENSACIONES Y RECONOCIMIENTOS
(MODIFICACIÓN al DECRETO 1091 DE 2017)**

3.3.1 Artículo 22. Daño Emergente

- a) **Indemnización por la Vivienda.**
- b) **Reconocimiento por trámites legales, notariado y registro.**
- c) **Indemnización por traslado.**
- d) **Traslado especial.**
- e) **Desconexión a Servicios Públicos.**
- f) **Gastos de publicidad.**
- g) **Arrendamiento y/o almacenamiento Temporal.**
- h) **Impacto por gastos de escolarización.**
- i) **Impuesto Predial.**

Parágrafo. Indemnizaciones que se añaden al Decreto 1091 de 2017.

- a) **Adecuación de áreas remanentes y expensas de curaduría.**
- b) **Adecuación de áreas en vivienda de reposición y expensas de curaduría**
- c) **Perjuicios derivados de la terminación de contratos.**
- d) **Gastos de transporte a sitios de estudio o trabajo.**
- e) **Expensas de la copropiedad.**
- f) **Incremento en los servicios públicos.**

3.3.2 Artículo 23. Lucro cesante

- a) **Economía Formal**
- b) **Economía informal**

3.3.3 Artículo 24. Carácter enunciativo e indicativo de las indemnizaciones y reconocimientos en el marco de la PPPMAEP

3.3.4 Artículo 25. Articulación con el Comité de Indemnizaciones

El Comité de Indemnizaciones establecido en el Capítulo V del Decreto 1091 de 2017, o aquel que lo llegase a complementar, modificar o sustituir, considerará una periodicidad para su funcionamiento y articularse al proceso de protección a moradores, desde las fases iniciales de alistamiento institucional, esto con el objetivo de que las soluciones y propuestas planteadas para la adquisición del suelo, se enmarquen dentro de los principios, enfoques y objetivos de la PPPMAEP.

3.3.5 *Artículo 26. Articulación con Políticas públicas de desarrollo económico que se pueden articular a la PPPMAEP*

3.4 SECCIÓN 4. MONITOREO, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN -Art 18-

3.4.1 *Artículo 27. Formulación de procedimientos*

3.4.2 *Artículo 28. Participación de la comunidad*

3.4.3 *Artículo 29. Transitorio. Proyectos Piloto*

3.5 SECCIÓN 5. MECANISMOS Y ESTRATEGIAS FINANCIACIÓN -ART 19 –

3.5.1 *Artículo 30. Reglamentación de los instrumentos de financiación de la Política*

3.5.2 *Artículo 31. Mecanismos para la cooperación de recursos en intervenciones derivadas de Riesgos de Desastres o Calamidad Pública.*

4 CAPÍTULO III. REGLAMENTACIÓN DEL PROTOCOLO

4.1 SECCIÓN 1. REVISIÓN Y AJUSTE DEL PROTOCOLO

4.1.1 *Artículo 32. Aspectos generales a ajustar*

4.1.2 *Artículo 33. Contenido del Protocolo*

- I. Principios
- II. Objetivos
- III. Instancias de relacionamiento, coordinación y enlaces del sistema de actores, roles y relaciones (se inserta esquema)
- IV. Composición del protocolo
 - a. Componentes y rutas que se aplicarán según las distintas formas de intervención territorial y para el reasentamiento de población
 - b. Organización de la información del protocolo (Cómo están organizadas las tablas del protocolo: por momentos, fases, pasos, actividades, descripción, productos y responsables)
- V. Rutas del protocolo referidas a las diferentes intervenciones territoriales y al proceso de reasentamiento: procedimientos a aplicar en los momentos del antes, durante y después, según fases, pasos y actividades.
- VI. Anexos

4.1.3 *Artículo 34. Principios del protocolo*

- a) **Legalidad y debido proceso**
- b) **Precaución**
- c) **Eficiencia y eficacia**
- d) **Celeridad y certeza**
- e) **Igualdad y equidad**

4.1.4 *Artículo 35. Objetivos del protocolo*

4.1.5 *Artículo 36. Instancias para la coordinación del sistema de actores, roles y relaciones*

4.1.6 *Artículo 37. Componentes del Protocolo*

4.1.7 *Artículo 38. Organización de la información del protocolo*

4.2 SECCIÓN 2. AJUSTES A LAS ACTIVIDADES EN LAS RUTAS DEL PROTOCOLO

4.2.1 *Artículo 39. Ajustes en las rutas del protocolo: fases, pasos y actividades*

4.2.1.1 Ruta de protección en Mejoramiento Integral

4.2.1.2 Ruta de protección en Obra Pública de Infraestructura

4.2.1.3 Ruta de protección en Riesgo de Desastres

4.2.1.4 Ruta de protección en Desastres y Calamidad Pública

4.2.1.5 Ruta de protección en Renovación Urbana

4.2.1.6 Ruta de protección en Reasentamiento

5 ANEXOS

5.1 Anexos de la propuesta metodológica del protocolo

5.1.1 *Anexo metodológico 6*

 Anexo_6_Complementacion_Valoracion_Capitales

5.1.2 *Anexo metodológico 7*

 Anexo_7_Matriz Valoracion Alternativas

5.2 Anexos del análisis realizado sobre la PPPMAEP

-  Anexo_H_Sistematización desde capitales sobre roles y responsabilidades
-  Anexo_I_institucionales roles y responsabilidades_ hechos reconocimiento y protección
-  Anexo_J1_institucionales_competencias y responsabilidades_ momentos, fases y pasos
-  Anexo_J2_institucionales_competencias y responsabilidades_ momentos, fases y pasos
-  Anexo_K_institucionales_cruce con programas o proyectos de la política con otras políticas
-  Anexo_L_actores sociales planeación local frente a hechos reconocimiento
-  Anexo_M_PPPMAEP con Plan Municipal Gestión Riesgo Desastres
-  Anexo_N_PPPMAEP con el PEHMED 2030
-  Anexo_O_PPPMAEP con Política Pública de Inquilinatos de Medellín
-  Anexo_P_diversos actores sobre propuestas para la reglamentación de la PPPMAEP
-  Anexo_Q_PPPMAEP con la Ley de Participación

-  Anexo_R1_relaciones de la PPPMAEP con las normas y leyes
-  Anexo_R2_relaciones de la PPPMAEP con las normas y leyes
-  Anexo_R3_relaciones de la PPPMAEP con las normas y leyes
-  Anexo_R4_relaciones de la PPPMAEP con las normas y leyes
-  Anexo_R5_relaciones de la PPPMAEP con las normas y leyes

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 3. Sistematización de aportes de los actores participantes en la estrategia pedagógica	10
Tabla 4. Relación de los programas del Plan de Desarrollo de Medellín - PDM 2020-2023 con la PPPMAEP.....	15
Tabla 5. Relación de los Hechos de Reconocimiento y Protección con el PMD 2020-2023	18
Tabla 6. Financiación de los Programas del PDM 2020-2023 que tienen relación directa con la PPPMAEP.....	22
Tabla 7. Financiación de los Programas del PDM 2020-2023 que tienen relación con los Hechos de Reconocimiento y Protección de la PPPMAEP	23
Tabla 8. Comparación de fuentes frente a la indemnización por la vivienda	74
Tabla 9. Comparación de fuentes frente a reconocimiento por trámites legales, notariado y registro	78
Tabla 10. Comparación de fuentes frente a reconocimiento por gastos de traslado	79
Tabla 11. Comparación de fuentes frente a reconocimiento por traslado especial.....	81
Tabla 12. Comparación de fuentes frente a reconocimiento por desconexión de servicios públicos.....	82
Tabla 13. Comparación de fuentes frente a reconocimiento por gastos de publicidad	83
Tabla 14. Comparación de fuentes frente a reconocimiento por arrendamiento o almacenamiento temporal	84
Tabla 15. Comparación de fuentes frente a reconocimiento por escolarización	86
Tabla 16. Comparación de fuentes frente a reconocimiento de carácter tributario	87
Tabla 17. Comparación de fuentes frente a reconocimiento por adecuación de áreas remanentes y expensas de curaduría.....	88
Tabla 18. Comparación de fuentes frente a perjuicios por derivados de terminación de contratos.....	89
Tabla 19. Comparación de fuentes frente al reconocimiento por gastos de transporte.....	91
Tabla 20. Comparación de fuentes frente a expensas de copropiedad	91
Tabla 21. Comparación de fuentes frente a incremento en los servicios públicos	92

Tabla 22. Comparación de fuentes frente a afectación en generación de ingresos.....	93
Tabla 23. Comparación de fuentes frente a indemnización por pérdida de utilidad	95
Tabla 24. Plan operativo del proceso de recuperación	121
Tabla 25. Decreto 676 de 2014 adquisición de bienes inmuebles para el Municipio de Medellín para proyectos de utilidad pública e interés social.....	128
Tabla 26. Paralelo entre los escenarios de Obra Pública y Mejoramiento Integral	130
Tabla 27. Presencia de Mejoramiento Integral en el Acuerdo 48 de 2014 - POT	131
Tabla 28. Derroteros para una propuesta de reglamentación en gestión del suelo	135
Tabla 29. Funciones operadores urbanos a vincular y articular a la Protección de Moradores.....	136
Tabla 30. Temas a reglamentar desde el reasentamiento de población (lista indicativa, no exhaustiva)	176
Tabla 31. Metodología CREMA-T complementada.....	185
Tabla 32. Indicadores posibles a tener en cuenta para construcción de la línea base	186
Tabla 33 Ejemplo de una matriz de cruce entre categorías y variables de la PPPMAEP con posibles POSPIME....	187
Tabla 34. Ejemplo de cruce de los efectos positivos y negativos de una intervención para la toma de decisiones.	187
Tabla 35. Criterios de valoración de impactos en intervenciones urbanas.....	192
Tabla 36. Criterios de valoración de impactos en intervenciones ámbito rural	194

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 2. Esquema inicial utilizado para la formulación de aportes a la reglamentación.....	13
Gráfico 3. Enlaces del Sistema de Actores, Roles y Relaciones (A).....	25
Gráfico 4. Enlaces del Sistema de Actores, Roles y Relaciones (B).....	27
Gráfico 5. Ciclo de acciones conexas con los momentos del protocolo de la PPPMAEP.....	99
Gráfico 6. Procesos y subprocesos de la gestión del riesgo de desastres y principales instrumentos	106
Gráfico 7. Proceso de conocimiento del riesgo	106
Gráfico 8. Procesos, instrumentos y acciones en gestión del riesgo de desastres	109
Gráfico 9. Principios guías y prioridades de acción.....	114
Gráfico 10. Primera fase – Planificación: Preparación para la recuperación	117
Gráfico 11. Flujograma general.....	119
Gráfico 12. Esquema de cadena de eventos relacionados con adquisición predial por motivos de utilidad pública	126
Gráfico 13. Ejemplos de posibles derivaciones entre los procesos de intervención territorial.....	178
Gráfico 14. Modelo para la toma de decisiones	189