



# **Poder y gestión del suelo Estudio de planes parciales en la ciudad de Medellín<sup>1</sup>**

## ***Power and land management Study of partial plans in Medellin***

Alfredo Restrepo Ruiz \*  
alfredorestrepo.ruiz@gmail.com

\* Político, Magíster en Estudios Urbano-Regionales, investigador de la  
Institución Universitaria Esumer,  
Docente del Colegio Mayor de Antioquia –  
Universidad Nacional de Colombia.  
Medellín - Colombia

Fecha de recepción: 19 de octubre de 2012  
Fecha de aceptación: 07 de noviembre de 2012

---

<sup>1</sup> Este artículo es producto de la investigación que lleva el mismo nombre, y corresponde a la tesis de maestría en Estudios Urbano Regionales, desarrollada en el año 2010, en la Escuela de Planeación Urbano-Regional de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.

## **Resumen**

A partir de los lineamientos establecidos por el orden jurídico colombiano para el ordenamiento territorial, en este artículo se aborda el instrumento de planeación y gestión denominado Plan Parcial, desde una perspectiva sociopolítica que permite concebirlo como una práctica de poder sobre el suelo dentro de los procesos de planeación urbana. Desde ese punto de vista, el instrumento Plan Parcial no sólo reúne requerimientos técnicos sino también condiciones sociales, que establecen relaciones de poder e intereses de diversos actores, al determinar su formulación e implementación en porciones específicas de territorios municipales con importancia estratégica por los usos actuales del suelo o por su proyección.

## **Palabras clave**

Ordenamiento Territorial; Plan Parcial; Poder; Planeación Urbana.

## **Abstract**

Based on the guidelines established by the Colombian legal system for land, addresses the planning and management tool "Partial Plan", under a sociopolitical perspective that allows conceived as a practice of power on the ground with in the planning processes urban. From this point of view, this instrument not only meet technical requirements but social conditions that establish power relations and interests of various stake holder to determine their formulation and implementation in specific portions of municipal territories of strategic importance for the existence of current land uses or by projecting the min to the future.

## **Keywords**

Spatial Planning; Partial Plan; Power; Urban Planning.

## 1. Introducción

En este artículo se aborda el ordenamiento territorial colombiano como una práctica política que permite la interacción de distintos actores sociales sobre el suelo y, en esa medida, la posibilidad de ejecutar sobre él diversos intereses.

El Plan Parcial es analizado bajo tres dimensiones del poder: poder político, poder económico y poder ideológico. Cada una de esas relaciones se soporta dentro del desarrollo de un marco conceptual que explica sus contenidos y alcances. Al respecto se contempla la aplicación de estas dimensiones del poder bajo el análisis de dos planes parciales formulados en la ciudad de Medellín, los cuales evidencian la existencia de esas relaciones de poder en sus procesos de formulación e implementación, a saber: Plan Parcial Plaza de Ferias y Plan Parcial Corazón de Jesús.

Desde la ciencia política se genera una reflexión que permite comprender la figura del Plan Parcial no sólo como herramienta técnica de intervención física sobre el territorio, sino como instrumento con sentido político y de interacción social, en la medida que articula al Estado, el sector privado y las comunidades en los procesos de planificación.

El artículo asume que la planeación urbana, además de una práctica técnica, es un ejercicio político que encuentra en la formulación e implementación de los planes parciales un instrumento propicio para la fijación de relaciones de poder dentro del territorio municipal.

## 2. El poder como expresión social del ordenamiento territorial colombiano

### 2.1 El poder: la construcción del concepto

El ordenamiento territorial es un ejercicio cuya práctica permite la interacción y confluencia de actores e intereses sobre el suelo. La realización de los mismos establece la existencia de capacidades de cada uno de esos actores, lo que significa que es necesario contar con los recursos suficientes para conseguir los objetivos. Esta idea indica la concepción de la ordenación territorial como una relación de poder que involucra al Estado y a agentes particulares en los procesos de la planeación urbana.

La configuración del sistema urbanístico colombiano permite concretar las directrices territoriales mediante la aplicación de los instrumentos de

planeación y gestión existentes. Cada uno de ellos define un tipo de acción específica sobre el territorio y establece las posibilidades y restricciones de los involucrados en el desarrollo urbano, determinando así las relaciones de poder.

El concepto *poder* se aborda a partir de los trabajos teóricos de dos grandes exponentes de la sociología y la ciencia política: Max Weber y Norberto Bobbio, considerando la relevancia de su pensamiento para interpretar los fenómenos relativos al poder, la política y el Estado.

Para Norberto Bobbio el poder es un fenómeno social que asume distintas características al interior de la sociedad misma, es decir, no basta con identificar a quienes detentan el poder y quienes le están sometidos, sino que es indispensable identificar los ámbitos o las actividades a las cuales el poder hace referencia; es decir, determinar la esfera del poder, porque “la misma persona o el mismo grupo pueden ser sometidos a varios tipos de poder relacionados con diversos campos” (Bobbio y Matteucci, 1988, p. 1217); en esa medida el poder asume competencias, estrictamente delimitadas o con amplias posibilidades de acción.

A partir de la clasificación del poder en tipos o ámbitos de ejercicio, Norberto Bobbio comienza a definir el poder político como un ejercicio de fuerza o coacción por parte del Estado sobre el conjunto de los ciudadanos o gobernados de un territorio determinado; como bien lo expresa él mismo: “si el uso de la fuerza es la condición necesaria del poder político, sólo el uso exclusivo de este poder es la condición suficiente” (Bobbio, 2000, p. 109).

No obstante, su aplicación se encuentra articulada al sistema normativo o jurídico que ordena su ejecución. Es decir, el poder político se caracteriza porque fundamentalmente es un ejercicio de fuerza que establece un tipo de acciones, directrices, intereses o valores que deben ser reconocidos y aceptados por los gobernados (ser legítimo) y, además, ser ejercidos dentro de los lineamientos del derecho, o sea, estar inmersos en un marco normativo. En efecto, el sistema urbanístico colombiano, a partir de las leyes y normas que lo sustentan, determina las acciones que pueden desarrollarse sobre el territorio. De esa manera se concibe para el Estado la primacía y la obligación fundamental de dirigir el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano para hacer efectivo el cumplimiento de las disposiciones normativas y legales que regulan esas materias. No obstante, al tiempo se permite la participación democrática de las comunidades y los particulares en esos procesos, estableciendo posibilidades y derechos sobre el territorio.

Otra característica referida al poder político le confiere el atributo de soberano, en el sentido de que el poder político no está sometido a un poder superior, como sí lo están otros poderes.

Para la construcción del concepto de poder político, Bobbio recurre a Weber, de quien retoma las ideas de Coacción y Legitimidad, la concepción del Estado como máximo detentor del monopolio de la coacción física legítima y la clasificación del poder en tres categorías, así:

- El poder político detenta el monopolio sobre los medios de coacción física. Su ejercicio es la manifestación del Estado y sus instituciones, y es ejercido por él mismo desde la existencia y aplicación de los instrumentos de planeación y gestión contenidos por la Ley 9 de 1989 y 388 de 1997, además, por el conjunto de normas urbanísticas adicionales de orden nacional, regional o municipal. La principal característica del poder político es la posibilidad de obligar el cumplimiento de una disposición o mandato, en este caso lo establecido por el Plan de Ordenamiento Territorial.
- El poder económico se basa en la posesión de bienes o riquezas. Es determinado fundamentalmente por la propiedad y su dominio, y la manera en que genera condiciones de ganancia y rentabilidad para los propietarios, además de la posibilidad de decisión y destinación que sobre esa propiedad puede darse. Se asocia a actores particulares y puede representarse en suelo, por ser la base fundamental sobre la cual se ejerce el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano.
- El poder ideológico se sustenta en el control de los medios de persuasión. Se representa en la existencia de los principios sobre los cuales se fundamenta la Ley 388 y la orientación en términos filosóficos, axiológicos y jurídicos del ordenamiento territorial. En esa medida su alcance es transversal a todo proceso de ordenación y desarrollo urbano, puesto que regula las actuaciones públicas y privadas, convirtiéndose en el punto de equilibrio entre el interés colectivo y el interés particular.

En términos de planeación y gestión urbanas, la interacción de distintos actores sociales se permite por la consagración del principio de participación ciudadana y la posibilidad expresa que tienen los ciudadanos de defender sus intereses, bienes y propiedades dentro del territorio.

Destaca como elemento característico de esa relación la propiedad. Además, el dominio, entendido como poder patrimonial o derecho de propiedad, representa la facultad que tienen los ciudadanos para ejercer autoridad sobre un conjunto de bienes, en tanto expresa el ejercicio de su voluntad o la

capacidad de decisión sobre ellos y la posibilidad de beneficiarse con sus rendimientos económicos.

La propiedad es definida como: “la más amplia facultad de una persona respecto de una cosa, por medio de la cual tiene sobre ella goce, uso y disposición de acuerdo con la ley y el interés social” (Malo Garizábal, 2004, p. 520).

La propiedad en la legislación colombiana no se concibe como un derecho absoluto e ilimitado, sino en términos de su función social y ecológica, es decir, le es asignado un conjunto de responsabilidades u obligaciones públicas, desde las normas urbanísticas y ambientales que delimitan su alcance y contenido, incluso regulando su expresión económica.

La premisa del interés colectivo confiere a la propiedad un contenido social, en el sentido de que el propietario posee obligaciones con el resto de la comunidad por el dominio de su bien; se trata entonces de favorecer el interés comunitario y la solidaridad social, de modo que las ganancias individuales puedan ser retribuidas o retornadas a la sociedad, que también favorece el logro del interés particular.

La ruta para la comprensión, definición y caracterización del poder desde el punto de vista de Max Weber comienza a construirse a partir de su definición básica:

Poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad. Por dominación debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas; por disciplina debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia para un mandato por parte de un conjunto de personas que, en virtud de actitudes arraigadas, sea pronta, simple y automática. (Weber, 1997, p. 43)

Esta definición aporta tres características importantes del poder. La primera expresa *capacidad de acción y decisión* de individuos y grupos al interior de la sociedad, la segunda expresa el *sentido de obediencia, acatamiento y aceptación hacia el poder*, la tercera establece la *posibilidad del poder para ser obedecido*, es decir, contrastado ante actos de no obediencia, resistencias, desacatos, ilegitimidades y competencias por su ejercicio.

El principal instrumento de planeación derivado de la Ley 388 es el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que establece la normatividad y las directrices para el uso del suelo municipal, articulando las dimensiones cultural, físico-espacial y económica.

Destaca un elemento adicional: la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial, reconociendo el ámbito municipal, metropolitano, regional y nacional, y estableciendo para cada uno responsabilidades específicas para el desarrollo del territorio, conjugando las relaciones, los distintos intereses y los conflictos que puedan presentarse en virtud del cumplimiento de las disposiciones de la ordenación espacial.

El Plan Parcial es un instrumento de planeación y gestión complementario al POT, que se emplea para desarrollar porciones del suelo urbano o de expansión del municipio. El POT establece las zonas de la ciudad que deben ser desarrolladas mediante ese instrumento, al definir la clasificación del suelo y los tratamientos urbanísticos.

El Plan Parcial, creado por la Ley 388 de 1997, articula planeación y gestión, pues combina elementos propios del ordenamiento territorial con estrategias de gestión y financiación para hacer viables los proyectos.

Los planes parciales como modelos urbanos integran elementos ambientales, sociales, económicos, culturales, políticos, técnicos, jurídicos, urbanísticos y financieros, con el objeto de lograr grandes transformaciones en los espacios urbanos.

Así mismo, como los planes parciales representan instrumentos técnicos de planeación y gestión desde el punto de vista urbanístico, también desde su dimensión social introduce variables no técnicas, elementos dinámicos sujetos a los cambios y perspectivas de las relaciones sociales desde lo económico, lo cultural y lo político.

Bajo esta perspectiva, el Plan Parcial adquiere una dimensión política que se especifica de la siguiente manera:

- El Plan Parcial se aplica en zonas urbanas y suelos de expansión que se deben incorporar al perímetro urbano. Ello implica la existencia de territorios estratégicos con características especiales, que estimulan el posicionamiento sobre su suelo de intereses políticos y económicos, y en esa medida la generación de relaciones de poder para el logro de determinados propósitos.

- El Plan Parcial es un instrumento de alcance municipal; en esa medida cada municipio y distrito, a partir de sus intereses y decisiones administrativas, definen las áreas de su territorio que se deben desarrollar. Ello implica el ejercicio de la descentralización y la autonomía municipal en el ordenamiento territorial.
- El Plan Parcial desarrolla y complementa las disposiciones del POT, en cumplimiento de las normas que orientan las actuaciones urbanísticas para lograr espacios urbanos de óptima calidad, la definición de usos del suelo y sus aprovechamientos. Ello concierne la aplicación de una cadena jerárquica para el ordenamiento territorial, en la que una norma inferior desarrolla lo que dispone la norma superior a través de las respectivas instituciones y organismos públicos.
- El Plan Parcial debe ser aprobado por el alcalde del municipio, lo cual implica un ejercicio de voluntad política de su parte, decisión que favorece el posicionamiento de intereses políticos y económicos en el territorio a desarrollar.
- El Plan Parcial, para su aprobación, deberá ser concertado con las autoridades ambientales del municipio, lo que implica el cumplimiento y adecuación de éste a las normas e instituciones ambientales.
- El Plan Parcial requiere de la concertación social, pues debe tener en cuenta recomendaciones y observaciones de vecinos, propietarios y aquellas personas u organizaciones involucradas en su proceso de formulación y gestión. Ello indica que se deben generar consensos sociales, de modo que se puedan conciliar los desacuerdos existentes.
- El Plan Parcial puede ser de iniciativa pública (estatal), privada, comunitaria o mixta. Lo que indica la existencia de múltiples actores y las posibilidades de ejecutar sobre el territorio sus intereses, públicos (general o colectivo) y privado (dinámicas inmobiliarias o de mercado), participando en los distintos procesos del desarrollo urbano.
- El Plan Parcial promueve la distribución equitativa de cargas y beneficios, que implica principios de equidad y justicia en el acceso a los beneficios del desarrollo urbano y del disfrute privado de los aprovechamientos y ganancias producidas por las acciones urbanísticas.
- Los planes parciales se fundamentan en los principios ideológicos de la Ley 388 de 1997 y en la función pública del urbanismo; ello involucra la

aplicación de ideales políticos constitutivos de la estructura organizativa y funcional del Estado colombiano, forjados a través de su historia política y de la constitución como república en el marco del Estado Social de Derecho.

- Los planes parciales, al igual que los demás instrumentos, se fundamentan en el principio de la participación democrática, consagrado en la Ley 388 de 1997, para estimular la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, a través de la participación de ciudadanos y habitantes, y sus organizaciones, de modo que se pueda garantizar la atención real de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social asociados al ordenamiento del territorio del municipio.

## **2.2 Los planes parciales en Medellín**

Los planes parciales en Medellín se aplican desde 2000, el primero de los cuales es el Plan Parcial Naranjal, bajo el tratamiento de Renovación Urbana, considerado el primero del país.

Desde ese momento hasta hoy la ciudad ha desarrollado un ejercicio constante de formulación y ejecución de planes parciales en distintos tratamientos urbanísticos. Al tiempo ha incorporado las normativas que regulan ese instrumento, y creado las propias, conforme con las necesidades territoriales, las prácticas urbanísticas y las relaciones entre los agentes del desarrollo urbano en la ciudad.

A partir de 2004 comienza un proceso continuo de formulación y adopción de planes parciales, porque se concibió como instrumento efectivo para el desarrollo urbano.

Este proceso fue liderado por el gobierno municipal como un ejercicio de voluntad política, para vincular el desarrollo social con el ordenamiento físico y generar así mecanismos eficientes para lograr el equilibrio territorial en Medellín.

Desde este punto de vista, la base sobre la cual se sustentan las acciones del Municipio de Medellín para promover planes parciales son las siguientes:

- Contribuir a la aplicación de estrategias de gestión del suelo y financiación de proyectos, que se reflejen en el reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados de las intervenciones urbanas.

- Superar los desarrollos predio a predio mediante la implementación de estrategias de integración del suelo.
- Mejorar la productividad urbana a través de un adecuado aprovechamiento del suelo.
- Favorecer el desarrollo de mejores estándares de habitabilidad para nuevos y actuales residentes, que consoliden viviendas de mayor calidad.
- Propiciar la generación de más y mejor espacio público, que responda a las necesidades y estándares de la población moradora y futura, articulando a la estructura urbana existente en el ámbito local.

Obedeciendo los lineamientos para la ordenación del territorio en Medellín, el Modelo de Ciudad se fundamenta sobre los principios de competitividad, sostenibilidad ambiental, equidad social y equilibrio funcional del territorio.

Este conjunto de principios constituye el imaginario colectivo de ciudad, el deber ser que desde el ordenamiento territorial dirigirá el desarrollo futuro del municipio, constituyéndose en el pacto social y ciudadano para el desarrollo urbano de la ciudad.

Actualmente existen en la ciudad 31 planes parciales aprobados.

### **2.2.1 Plan Parcial Plaza de Ferias. Acuerdo político-económico de una experiencia no ejecutada**

#### **Información general**

Iniciativa: mixta

Proponente: Municipio de Medellín, Londoño Gómez, Coninsa, Ramón H., Arquitectura y Concreto.

Promotor: Municipio de Medellín

Área de planificación: 28,72ha (287.267 m<sup>2</sup>)

Área neta: 10,04ha (100.478 m<sup>2</sup>)

Norma reglamentaria: Decreto Aprobatorio 1352, diciembre de 2002

Tratamiento: Redesarrollo

Polígono: Z2\_RED\_18

La formulación del Plan Parcial Plaza de Ferias obedece a las directrices dadas por el Plan de Ordenamiento Territorial de 1999, que establece los planes parciales como instrumentos para la planificación y urbanización de los suelos con este tratamiento. Además, para dar cumplimiento a sus disposiciones en el sentido de lograr para Medellín la creación de nuevos

referentes urbanos, la consolidación del Corredor Metropolitano de Servicios, el crecimiento hacia adentro, la generación de la Centralidad de Equilibrio del Norte, la dotación de espacios públicos y equipamientos, la conexión regional y la integración del oriente y el occidente de la ciudad.

A partir del “Plan de Desarrollo 2001-2003 Medellín Competitiva. Hacia una revolución de la cultura ciudadana”, el Plan Parcial se formula en cumplimiento de las disposiciones establecidas por el POT.

El Plan Parcial Plaza de Ferias se formuló para desarrollar el subprograma: “Unidad deportiva y cultural del Norte”, con el objetivo de disminuir el déficit de espacio público, de equipamientos, de movilidad, de transporte, de servicios y de vivienda en la zona norte de la ciudad.

El Plan de Ordenamiento Territorial determinó para la ciudad el “Centro de Equilibrio Norte” como uno de los proyectos estratégicos para la generación de equilibrios urbanos dentro del municipio, competitividad y funcionalidad urbana. Esa decisión se tomó considerando dos circunstancias:

La primera, las condiciones deficitarias de esa zona de la ciudad. La segunda, considerando la ubicación de la Plaza de Ferias de Ganado y la altísima importancia para la ciudad por sus condiciones de localización, la estructura de su predio, su peso socioeconómico, su cercanía al Corredor Metropolitano de Servicios y su capacidad instalada por el flujo de servicios y capitales económicos de ámbito nacional, regional y local.

Así, el Plan Parcial Plaza de Ferias se pensó como el espacio estratégico para comenzar a desarrollar el “Centro de Equilibrio Norte”, en su propósito de disminuir la segregación socio-espacial, la disfuncionalidad territorial y las inequidades en las oportunidades del desarrollo físico y humano, mediante la articulación de actividades mixtas con presencia de comercio, vivienda y dotación de espacio público.

El Plan Parcial Plaza de Ferias, aprobado en 2002, establece el desmonte de las actividades de la Feria de Ganados a raíz de las determinaciones del Plan de Ordenamiento Territorial. Para esa área se asignó la construcción de un parque metropolitano y proyectos de vivienda para redensificar el sector.

El plan parcial traza líneas futuras de transformación de la Plaza de Ferias en la Central Ganadera de Antioquia. La primera determina para la ciudad procesos relativos al saneamiento urbano y el manejo de desechos sólidos, con la presencia de la Sede Administrativa de Empresas Varias de Medellín,

el despiece y comercialización de productos cárnicos y la realización de eventos relacionados con la exposición de bovinos y equinos.

La segunda determina la consolidación de un centro de servicios mediante la creación de una central de frío, que ofrezca refrigeración, procesamiento y congelación industrial para mercados de carne bovina, porcina y pescados. Además del almacenamiento y provisión de frutas, verduras, flores y otros. El propósito es generar la convivencia en el sector de usos múltiples, mediante un gran centro de acopio que reemplace al matadero municipal.

La intencionalidad del plan parcial se concentra en potenciar el valor estratégico del suelo, aprovechando sus condiciones económicas y de mercado para favorecer la consolidación de la Centralidad de Equilibrio del Norte, mediante el mantenimiento en el sector del desarrollo industrial con actividades sustitutas y complementarias.

Tal decisión significó una amenaza para los miembros de la Feria, que veían vulnerada su actividad económica, y generó protestas sociales.

Las negociaciones entre el sector ganadero y el gobierno municipal en 2002 detuvieron la ejecución del Plan Parcial hasta la finalización de la administración del alcalde Luis Pérez Gutiérrez.

Cuando comenzó la administración de Sergio Fajardo Valderrama, en 2004, hubo negociaciones entre el nuevo gobierno municipal y los representantes de la feria. Se pactó un acuerdo entre ambas partes y el Estado se comprometió a que durante esa administración no se impulsaría el desarrollo del plan parcial ni se estimularía el abandono de la misma, considerando las actividades allí realizadas y la importancia de la Feria en la economía de la ciudad y en la generación de empleos.

En 2008 comienza el gobierno del alcalde Alonso Salazar Jaramillo, y al respecto se fijaron los mismos acuerdos realizados con el gobierno anterior, en un ejercicio de continuidad de la voluntad política.

### **2.2.2 Plan Parcial Corazón de Jesús. Acuerdos políticos y participación comunitaria**

#### **Información general**

Iniciativa: mixta de origen comunitario

Proponente: Municipio de Medellín y Fundación Coraje

Promotor: Municipio de Medellín

Área de planificación: 26,4 ha (264.000 m<sup>2</sup>)

Área neta: 9,98 ha (99.803 m<sup>2</sup>)

Norma reglamentaria: Decreto Aprobatorio 1316 de 2007

Tratamiento: Renovación Urbana

Polígono: Z3\_R\_4

El Plan Parcial Corazón de Jesús fue aprobado por el Decreto N° 1316 de 2007, el 10 de agosto, bajo el tratamiento de Renovación Urbana. Se ubica en el polígono Z3\_R4, en la zona centro oriental de la ciudad, que corresponde al Barrio Sagrado Corazón de Jesús.

Su formulación obedece a los lineamientos establecidos por el Plan de Ordenamiento Territorial de 1999 y a los ajustes realizados durante su revisión en 2006, que establece los planes parciales como herramientas de planificación para la urbanización de los suelos cuyo tratamiento corresponde a la Renovación Urbana.

Ahora bien, conforme se establece en el artículo 356 del acuerdo 46 de 2006 (Revisión POT), se define que ese plan parcial se regula por el Acuerdo 062 de 1999 (POT) por ser la normatividad con la que fue radicado, desarrollando el proceso de formulación, consultas y viabilidad.

La adopción del Plan Parcial culmina un largo proceso para la transformación urbanística y socioeconómica del barrio, que comienza en 1990 con la expedición del Acuerdo Municipal 038, que definía el cambio de los usos tradicionales del barrio (servicios y comercio) por vivienda.

En 1999, con la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, se establece para el barrio el tratamiento de Renovación Urbana con usos múltiples y, por tal motivo, se obliga su desarrollo mediante plan parcial. A partir de ese momento se inicia un proceso para formularlo, en el que existieron varias propuestas, producto de la participación de múltiples actores, tanto técnicos como comunitarios.

En 2007, durante el gobierno del alcalde Sergio Fajardo, se aprueba el Plan Parcial, una vez se realizan las concertaciones para adoptar las propuestas urbanísticas y sociales, culminado el proceso.

Es difícil precisar la fecha exacta del origen del Barrio Corazón de Jesús, sin embargo, se acepta que desde 1920 el lugar comienza a configurarse como territorio urbano de intensa actividad económica. Su nacimiento se relaciona con la instauración de elementos urbanos de gran convocatoria en el sector de Guayaquil. Desde 1890, con la construcción de la Plaza de Mercado de Cisneros, el sector comienza a configurarse como poblado urbano. La

construcción de la estación del ferrocarril y las estaciones del tranvía determinaron aún más su naciente configuración. Esas actividades fijaron para el sector una vocación económica articulada al transporte.

El Barrio Corazón de Jesús fue naciendo como apéndice del sector de Guayaquil, considerando que varias industrias de la ciudad se habían instalado allí, y las personas que trabajaban en ellas fueron ubicándose en sus alrededores.

Las actividades económicas giraban, principalmente, en torno al comercio, el ferrocarril, el transporte, los bares, las maderas, la ganadería, la industria lechera, las galletas, los fósforos, los víveres, el café y el mercado mayorista.

El barrio Corazón de Jesús ocupaba el costado occidental de Guayaquil, al lado del Río Medellín. Desde esa posición servía inicialmente como puerto para los productos que bajaban por el río hacia el centro de la ciudad. Vía fluvial se transportaban productos como madera, plátano, yuca, aguacates, panela, materiales de construcción que venían de Caldas y el suroeste y otros, que facilitaron la instalación de los madereros en el sector.

Hacia 1955 llegan al sector las grandes textileras: Coltejer y Fabricato. En 1959 se expide un Acuerdo Municipal (el N° 92 de 1959), que define para el barrio usos comerciales, de repuestos, maderas, textiles y servicios complementarios. Al tiempo que se planificaba el área para construir las vías de acceso y transporte.

Hoy en el barrio existen negocios de comercio, industria y servicios. Predomina el servicio automotriz, le siguen las maderas y los textiles.

La estructura económica se configura por la presencia en el territorio de bares, cantinas, restaurantes, hoteles residenciales, graneros, actividades de comercio al por mayor y al detal de repuestos, mantenimiento de vehículos pesados y livianos, comercio textil, fábricas de confecciones, almacenes de ropa y accesorios, Industria artesanal, depósitos de maderas, depósitos de materiales de construcción.

La ubicación espacial de las actividades en el barrio localizaron vocaciones; sobre el Río se ubicó lo relativo al transporte, en el centro los talleres y almacenes de repuestos, sobre la Avenida del Ferrocarril las maderas, sobre la Avenida San Juan, los vendedores de rines y sobre la Avenida Colombia las textileras y la unidad residencial Los Libertadores.

En 1990 se expide el Acuerdo Municipal 038 (norma anterior al POT), que pretendía cambiar la vocación comercial por zona residencial, en expulsión de las actividades tradicionales. Ese acuerdo municipal planteaba el cambio de los usos del suelo en el barrio, por considerar que eran incompatibles con el uso residencial que se proponía, lo que significaba que las actividades de servicio automotriz, el tránsito pesado, el parqueo en el espacio público y el trabajo informal en las calles no podían funcionar más.

En virtud del este Acuerdo 038, el Departamento Administrativo de Planeación comenzó a expedir Licencias de Funcionamiento a los comerciantes del barrio, que se debían renovar cada seis meses. En algunos casos, cuando los comerciantes requerían tal renovación, no les era concedida porque lo establecido en el Acuerdo prohibía ese uso.

Comienza entonces la inconformidad de la comunidad del barrio, puesto que consideraban los efectos del Acuerdo como negativos para la supervivencia del barrio. La prohibición y desmonte paulatino de las actividades y usos establecidos históricamente en la zona generarían crisis social, considerando la importancia económica, las redes productivas y comerciales, la generación de empleo y la construcción de tejido social establecida en el barrio.

La comunidad del sector comienza entonces un proceso de negociación con el Gobierno Municipal alrededor del año 1993, y se extendería hasta 1999, cuando entra en vigencia el Plan de Ordenamiento Territorial.

Las discusiones entre ambas partes radicaban en el traslado de usos y actividades. Las posiciones asumidas por ambos defendían, por una parte, la permanencia en el sector y, por la otra, su traslado; lo que generó desacuerdos y dificultades para concertar decisiones, incluso protestas comunitarias, marchas y pronunciamientos públicos contra el Acuerdo.

En 1999 se expide el Acuerdo 062 –Plan de Ordenamiento Territorial-, que declara al barrio como “zona de renovación urbana con usos múltiples”, que se debía desarrollar mediante planes parciales. Esa designación mantenía los usos comerciales, pero que vislumbraba la generación de grandes transformaciones urbanísticas, sociales, ambientales y culturales para armonizarlo con los procesos de recuperación del centro de la ciudad.

Conforme se estableció en el POT, los problemas existentes en el barrio se generan por: la ocupación del espacio público con los vehículos y las actividades informales; la construcción predio a predio y problemas ambientales. La generación de residuos de las distintas actividades motivó la formulación de la renovación urbana como tratamiento para el barrio, propiciando por tanto la transformación en los usos del suelo.

Desde 2000 comenzó a formularse el Plan Parcial de renovación urbana como opción para conservar la zona y cumplir las disposiciones del ordenamiento territorial, para el mejoramiento ambiental, social y económico, la optimización del uso del espacio público y privado, y la densificación, tras radicar una carta de intención en el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, en la que la Fundación Coraje especificaba que quería realizar un plan parcial en el barrio.

La propuesta, que desde su inicio tuvo como propósito la participación efectiva, se fundamentó metodológicamente en la implementación de talleres comunitarios, con el fin de involucrar a los habitantes del sector en la formulación del plan parcial, para lograr que la transformación del barrio fuera la más acertada.

La aplicación de los talleres permitió elaborar los lineamientos generales del plan parcial, que se organizaron en una propuesta llamada Decálogo, que contenía los principios estructurales del plan parcial, así:

1. El sector goza de muchas ventajas comparativas en relación con Medellín.
2. La gente que trabaja aquí quiere quedarse aquí.
3. Dentro del sector hay unas redes que se apoyan mutuamente en el trabajo.
4. El sector tiene que modificarse, tanto por las transformaciones que ha tenido el entorno, por los requerimientos de Planeación y por sus propios requerimientos y su microeconomía.
5. El trabajo hay que protegerlo, incrementarlo y aumentarlo en productividad.
6. Para ser más productivo y rentable, el sector debe traer más clientes y ofrecer más servicios. Entre estos servicios se incluye la limpieza y el cambio de imagen.
7. En busca de una mayor productividad el sector debe transformarse en función del mercado. No sólo saber y hacer muchas cosas, que es el patrimonio más valioso del barrio, sino buscar que ese saber se ajuste a las necesidades del mercado.
8. El usufructo del mejoramiento físico y productivo debe ser para los que trabajan en el barrio, no para los recién llegados.
9. Todos tienen cabida en el barrio, trabajadores informales y formales.
10. No hay redentores, el proceso debe liderarlo y desarrollarlo la comunidad. (Wolf, 1999, p. 113)

El Decálogo fue la base de la propuesta del Plan Parcial. Sobre esas ideas se fundamentaron los lineamientos arquitectónicos, urbanísticos, económicos, sociales y políticos para llegar a la formulación definitiva

### 3. Conclusiones

La idea central que soporta el desarrollo de este artículo se sustenta en asumir que el ejercicio de formulación y ejecución de un plan parcial favorece la confluencia de tres tipos básicos de poder sobre el ordenamiento territorial de la ciudad, configurados por los intereses y posibilidades de los agentes que los detentan. Estas formas de poder son: el poder político, el poder económico y el poder ideológico.

Aunque cada forma de poder no es exclusiva, ellas tienen la capacidad de mezclarse y generar dinámicas que afectan el ordenamiento territorial. Desde este punto de vista, es posible que el poder político, mediante sus decisiones, produzca, incorpore y favorezca al poder económico, y viceversa.

Para el caso de los planes parciales abordados en este artículo—Corazón de Jesús y Plaza de Ferias—, la interacción de poderes cobra especial relevancia, pues si bien cada plan pertenece a un tratamiento urbanístico distinto y se encuentran ubicados en lugares diferentes de la ciudad, los procesos que llevaron a su formulación muestran la confluencia de intereses económicos y políticos, que se evidencian en cómo se desarrollaron a lo largo del proceso de planeación.

En ambos casos la participación inicial en la formulación tuvo la dirección del poder político, que a través del Estado expidió distintos elementos normativos para la fijación de los planes parciales y los cambios en los usos del suelo que tradicionalmente se desarrollan en esos sectores. Luego participa el poder económico, representado en la comunidad productiva de cada sector, que percibe como negativa la expedición de tales planes parciales y, en virtud de ello, se opone, pues tal situación suscita el declive financiero de las zonas, desempleo y crisis sociales.

Aunque los planes parciales considerados en esta investigación son distintos, su formulación y adopción no fueron procesos inconexos y desorientados. Desde el punto de vista del ordenamiento territorial las posiciones espaciales representan para la ciudad objetivos estratégicos de desarrollo urbano.

## **Plan Parcial Plaza de Ferias**

El eje estructural sobre el cual se ha erigido la Plaza de Ferias a lo largo de su historia ha sido la actividad agropecuaria, pero especialmente la ganadera. A partir de ella se ha dado la configuración de los usos del suelo en ese sector de la ciudad, y el establecimiento de relaciones económicas, sociales y urbanísticas en torno.

La especialización de la actividad ha permitido la permanencia de actores del sector económico. La configuración de la Plaza de Ferias distingue la presencia de industriales agropecuarios, ganaderos, propietarios de haciendas y suelos, carniceros, comerciantes de cuero y sus derivados, comisionistas, transportadores, cooperativas, proveedores de insumos agropecuarios y trabajadores informales, como aseadores del ganado, quienes lo ubican en los establos, quienes lo reciben cuando llegan a la Feria; vendedores ambulantes y otros más.

La Sociedad Ganadera S.A., organización que unifica a los actores que hacen presencia en la Feria de Ganados, está conformada por las Empresas Varias de Medellín, Colanta, Alimentos Cárnicos S.A. y los otros agentes mencionados antes.

La importancia de la Plaza de Ferias es muy grande en virtud de dos razones:

La primera de ellas se concibe a partir de las complejas relaciones sociales creadas allí, principalmente por su vocación económica a partir de la generación de empleos y recursos financieros, pues reporta ganancias que superan los miles de millones de pesos, que se distribuyen en el orden municipal, departamental y nacional, tanto para el Estado como para el sector privado. En la Plaza de Ferias confluye uno de los sectores más influyentes y poderosos de la economía colombiana, es el gremio ganadero, reconocido por su influencia en la dirección de políticas económicas y comerciales.

La segunda razón, concebida desde las directrices dadas por el Plan de Ordenamiento Territorial, establece que el Plan Parcial Plaza de Ferias se ubica en la Centralidad de Equilibrio del Norte, y es el primer y principal proyecto para su realización. Corresponde al tratamiento de redesarrollo y como “Área en Transformación”, lo que indica la necesidad de desmontar completamente el uso actual y tradicional del suelo ocupado. Su formulación busca dotar la zona norte de la ciudad de equipamientos y espacios públicos de alta calidad, generar vivienda e introducir comercio y servicios como actividades económicas que contribuyen a la consolidación del Corredor

Metropolitano de Servicios. Desde ese punto de vista el valor territorial del plan parcial es innegable, y también la confluencia de intereses que determinan conveniencias e inconveniencias en torno a los usos propuestos y a los existentes. La confluencia de intereses expresa puntos de vista válidos y pertinentes para el desarrollo de la ciudad.

En términos de conveniencias, el primer orden de beneficios favorece a la ciudad, pues desde el punto de vista urbanístico se disminuye el déficit de espacio público, de equipamientos, de movilidad, de transporte, de servicios y de vivienda en la zona norte. Además genera equilibrio territorial en la zona a partir de la creación de espacio público y equipamientos para articular actividades deportivas, recreativas y culturales; estimula la localización de actividades económicas con proyectos de comercio, servicios e industria para la generación de nuevos empleos; convierte el espacio en área multifuncional; promueve desarrollos urbanísticos con vivienda en altura y sistemas de movilidad y transporte para conectar el oriente y el occidente de la ciudad, y recupera ambientalmente la zona incorporando nuevos elementos naturales. Otra escala de beneficios favorece al sector inmobiliario y de la construcción.

Ahora bien, las inconveniencias definen los aspectos negativos que vendrían tras la ejecución del Plan Parcial. Desde este punto de vista el principal afectado es el sector ganadero, pues la condición básica para el comienzo del plan es el desmonte de la Feria de Ganados, que implica la expulsión de los usos tradicionales. Esa decisión, entonces, implica grandes consecuencias para el desarrollo económico, pues la finalización de las actividades rompe un eslabón importante en la cadena productiva, la generación de empleos y la obtención de recursos en la ciudad.

El dilema urbano que genera el plan se concentra en la existencia de las dos razones anteriormente expuestas: la permanencia de la Plaza de Ferias como expresión del poder económico en cabeza del sector ganadero y el desarrollo de la Centralidad Norte en cumplimiento de las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial, como expresión del poder político en cabeza del Municipio de Medellín.

Ahora bien, la razón por la cual no se ha desarrollado aún el Plan Parcial Plaza de Ferias radica en la existencia de acuerdos político-económicos entre el Municipio de Medellín y la Sociedad Ganadera S.A., desde 2002.

Lo anterior indica la capacidad de influencia del poder económico sobre el poder político y la disposición de este último en mantener ciertos acuerdos e intereses. Se evidencia, por tanto, que el ejercicio no es una práctica

restringida y exclusiva, sino que, por el contrario, es abierta y favorece su interrelación.

### **Plan Parcial Corazón de Jesús**

El Plan Parcial Corazón de Jesús pertenece al programa Centro Tradicional y Representativo de la ciudad, bajo el tratamiento de Renovación Urbana. Sus propósitos se dirigen a la consolidación en el centro de actividades institucionales, culturales, comerciales y de servicios; mantener su capacidad de convocatoria; albergar multiplicidad de funciones y actividades económicas, y promover el uso residencial para superar las condiciones de deterioro y conflicto funcional.

La importancia territorial del Plan Parcial Corazón de Jesús se fundamenta principalmente en dos razones. La primera, la existencia histórica del Barrio Corazón de Jesús en el centro de la ciudad, que ha permitido la confluencia de múltiples usos del suelo, generando una actividad económica de gran relevancia para el sector y la ciudad a partir de su especialización en labores de textilera, servicio automotriz en todas sus especificaciones y maderas.

Sobre esas actividades el sector ha sido un espacio dinamizador de la economía de la ciudad, porque atiende 5 millones de clientes al año en sus distintas actividades, que generan alrededor de 7.000 empleos directos y 21.000 indirectos y tributan al año cerca de \$12.500 millones de pesos.

Adicionalmente, el Barrio está ubicado cerca a varias de las principales vías de la ciudad. La avenida San Juan, la calle Colombia, la Avenida del Ferrocarril y la Avenida Regional (Corredor Metropolitano de Servicios).

La segunda razón se fundamenta en las disposiciones dadas por el Plan de Ordenamiento Territorial que, a través del Modelo de Ocupación, define para el Barrio su valor espacial para fortalecer la Plataforma Competitiva de la ciudad, potenciar y diversificar los usos existentes y mejorar las condiciones de su funcionamiento. Además, localizar nuevas formas de producción compatibles y complementarias a las actuales y mejorar el espacio público, la dotación de equipamientos, la integración de espacios y el mantenimiento de la memoria cultural del barrio.

Conforme lo anterior, el barrio Corazón de Jesús es en sí mismo un lugar estratégico para el desarrollo de la ciudad, desde el punto de vista económico, tecnológico, histórico, arquitectónico y urbanístico.

Ahora bien, en términos de conveniencias que los nuevos usos traen para la ciudad y para el sector, el primer nivel de beneficios deriva de las

disposiciones dadas por el Plan de Ordenamiento Territorial al definir como propósitos de ordenación los siguientes:

La conservación de las actividades tradicionales.

La renovación a través de su ordenamiento físico, desde el manejo estético, de espacios públicos.

La consolidación de las cadenas productivas existentes, dinamizando los sectores comercial y de servicios, pero incluyendo el uso de vivienda.

La localización de nuevos usos institucionales, sociales, comerciales y de servicios, distintos de los existentes.

La generación de dinámicas inmobiliarias positivas para favorecer procesos de densificación y crecimiento en altura, el mejoramiento técnico de las edificaciones y el cambio paulatino de los usos y vocaciones comerciales y de servicios.

La consolidación de la imagen del sector en términos de sus actividades productivas y de la visión futura.

La creación de espacios públicos y equipamientos articulados mediante la consolidación de varias plazas y una red peatonal que estimulen el disfrute, la recreación y la participación ciudadana.

La aplicación de la sana mezcla de usos al articular vivienda, comercio y servicios.

Estimular la asociación y la solidaridad mediante el reparto equitativo de cargas y beneficios para la ejecución de los proyectos.

La participación de la comunidad en los asuntos relativos al plan parcial, de modo que puedan expresar sus intereses.

Contribuir a la generación de empleos en el barrio, a través de la articulación de los ámbitos físico, económico y empresarial.

El establecimiento de redes y relaciones empresariales para generar competitividad y articularse al resto de la ciudad.

La implementación del plan parcial, entonces, extiende los beneficios al conjunto de la población del barrio y a la ciudad en general.

Si bien el plan parcial se sustenta en los principios de la protección a moradores y actividades económicas, en la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), en la permanencia y la concertación para la disminución de impactos por el cambio de usos, las consecuencias negativas no se pueden evitar. Esto significa que las inconveniencias repercuten directamente en las personas y propietarios que deben salir del barrio, en las rupturas de las relaciones sociales y económicas generadas por la tradición y especialización productiva de la zona, en el desempleo y en la imposibilidad de generar más ganancias económicas.

Al respecto, los usos permitidos determinan una configuración nueva que transforma la vocación tradicional del barrio, porque establecen primacía a las actividades de bajo impacto a través del uso residencial y comercial no mecánico, mientras que las actividades de tipo industrial en todas sus formas se limitan. En la definición de los usos complementarios y condicionados se restringen las actividades relacionadas al servicio automotriz y a la industria maderera.

La fijación de usos del suelo determina el proceso paulatino de renovación que debe realizarse. Si bien el propósito de ese tratamiento urbanístico reconoce las realidades socioeconómicas preexistentes y consolidadas en el barrio y define estrategias para su conservación, es claro que el cambio debe producirse.

Ante ello, el concepto de dilema urbano para el Plan Parcial Corazón de Jesús asume una característica especial, porque las circunstancias existentes justifican las razones a favor y en contra de la implementación del plan. Bajo esta perspectiva, las acciones implementadas dependen de las decisiones que se tomen en ejercicio del poder político, del poder económico y de la capacidad de generar acuerdos.

En cuanto a los usos del suelo, y como experiencia previa a la formulación del plan parcial, el Decálogo o declaración de principios determinó un conjunto de acuerdos y posturas de los habitantes del barrio frente a las amenazas de expulsión y prohibición de usos. Ese documento estableció las condiciones fundamentales que deberían estructurar la formulación del plan parcial, y se fundamentó en el reconocimiento de las condiciones y valores inherentes al barrio en términos económicos, sociales, culturales y urbanísticos, como columnas vertebrales para su renovación.

En esa declaración, los usos tradicionales relativos al servicio automotriz, industrial, maderero, comercial y de servicios se asumen como actividades representativas y estructurales del barrio, que se deben conservar. Sin embargo, en la formulación del plan parcial, los usos prohibidos se refieren a las actividades que el Decálogo quería conservar. Por tanto, se presentan contradicciones entre lo establecido por la normatividad y los acuerdos comunitarios. Esa medida representa el ejercicio del poder sobre el territorio, que expresa la primacía del poder político en las decisiones del ordenamiento territorial.

Para el caso de la implementación del Plan Parcial Corazón de Jesús, ya está en marcha un proceso, pues algunas unidades de actuación urbanística se encuentran en ejecución desarrollando proyectos privados.

La elección de los dos planes parciales como objeto de estudio obedeció a la intención de explorar las razones que motivaron su formulación, y más aún comprender las causas por las cuales no se habían ejecutado, aunque debe aclararse que solo el de Plaza de Ferias sigue inactivo, ya que el del Corazón de Jesús comienza a desarrollar algunas unidades de actuación.

Lo señalado hasta aquí indica que la presencia de los poderes anteriormente descritos han sido fuertes en su ejercicio y, en esa medida, han logrado influenciar los intereses de su contraparte, tanto para la ejecución como para la inactividad actuales en ambos planes parciales.

#### 4. Bibliografía

Bobbio, Norberto (1985). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola (1988). *Diccionario de Política*. Bogotá; Siglo XXI.

Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo (1994). *Origen y fundamentos del poder político*. México: Grijalbo.

Departamento Administrativo de Planeación y Equipo Técnico de Planes Parciales (2007). *Planes parciales. Conceptos y aplicación*. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística e Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2003). *Gestión del suelo urbano, en el Marco del Ordenamiento Territorial. Aproximación metodológica*. Bogotá.

Maldonado Copello, María M. (2003). Instrumentos de gestión de suelo (Notas de Clase: Especialización en Planificación y Administración del Desarrollo Regional, CIDER). Bogotá: Universidad de los Andes.

Maldonado C., María M. (2000). El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre ordenamiento territorial y reforma urbana (ponencia en el Seminario *El marco jurídico para la construcción de ciudad. Normativa urbana y de la vivienda*, 4-5 de agosto. Uruguay: ISU - LILP.

Malo Garizábal, Mario Madrid (2004). *Derechos fundamentales. Conózcalos, ejérzalos y defiéndalos*. Bogotá: Panamericana -3R.

Martínez Muñoz, Luis Roberto (2004). *Instrumentos de ordenamiento territorial y urbano: Conceptos, proceso legal y articulación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Quintanilla, Miguel Ángel (1990). Reflexiones acerca de la maldad del poder y la impureza de la política. En: *Ciencia Política* N° 21, 31-42, Bogotá.
- Weber, Max (1997). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wolf Amaya, Gilda (1999). Una experiencia de investigación para un plan parcial. Taller de diseño urbano-arquitectónico participativo. En: *Ensayos sobre arquitectura urbana. Línea de investigación en urbanismo*. Medellín: Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia.