



ANÁLISIS NORMATIVO TÉCNICO Y JURÍDICO

REVISIÓN Y AJUSTE PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Tabla de contenido

1. PRESENTACIÓN	3
2. EL PROCESO DE REVISIÓN Y AJUSTE DE LOS PLANES BÁSICOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	4
3. METODOLOGÍA DEL PROCESO DE REVISIÓN Y AJUSTE	4
ETAPA PRELIMINAR	5
ETAPA DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	6
ETAPA DE FORMULACIÓN	6
4. MEMORIA JUSTIFICATIVA	6
4. 1 ALCANCE DE LA MEMORIA JUSTIFICATIVA	7
4.1.1 JUSTIFICACIÓN JURÍDICA DE LA REVISIÓN Y AJUSTE DE LOS PLANES BÁSICOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	7
CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES	7
4.2 MARCO JURÍDICO DE LA REVISIÓN Y AJUSTE DEL PBOT	8
4.3 ASPECTOS NORMATIVOS A CONSIDERAR EN EL PROCESO DE REVISIÓN Y AJUSTE.	11
DETERMINANTES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.	11
REGULACIÓN DEL SUELO RURAL.	15
4.4 OTRAS NORMAS RELACIONADAS CON EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	16
4.4.1 <i>Normas que modifican o complementan la Ley 388 de 1997.</i>	16
4.4.2 <i>Instrumentos de Gestión y Financiación</i>	18
4.4.3 VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL	19
4.4.4 DISPOSICIONES SOBRE DISCAPACIDAD Y ACCESIBILIDAD.....	20
4.5 NORMATIVIDAD AEROPORTUARIA	20
4.6 OTRAS DISPOSICIONES	22
4.7 NORMAS DE CARÁCTER MUNICIPAL	23
4.8 NORMAS NACIONALES Y DE LA AUTORIDAD AMBIENTAL QUE OBLIGAN LAS REVISIONES DE CARÁCTER ESTRUCTURAL DE LARGO PLAZO DEL PBOT DEL MUNICIPIO DE GUARNE.	24
4.8.1 <i>Incorporación de la gestión del riesgo en las Revisiones de los POT</i>	24
4.8.2 <i>Incorporación de las últimas disposiciones de la autoridad ambiental en las revisiones de los POT</i>	26
5. ANÁLISIS Y ARTICULACIÓN SUBREGIONAL	26
5.1 CARACTERIZACIÓN DINÁMICAS TERRITORIALES.....	26
5.2 INTEGRACIÓN URBANO REGIONAL-SUBREGIÓN.	26
5.3 RECONOCIMIENTO DE LOS PROBLEMAS CRÍTICOS DE LA OCUPACIÓN DEL SUELO.	28
TABLA DE RELACIÓN MUNICIPIO/PROBLEMAS	30
OBSERVACIONES	32
6. JUSTIFICACIÓN TÉCNICA DE LA REVISIÓN Y AJUSTE DEL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	34

MEMORIA JUSTIFICATIVA MUNICIPIO DE GUARNE

6.1 EVALUACIÓN Y VALORACIÓN DE INFORMACIÓN, SUMINISTRADA. PBOT MUNICIPIO DE GUARNE-COMPONENTE URBANO	34
6.1.1 Metodología adoptada para el diagnóstico urbano del PBOT del municipio de Guarne.....	34
ANTECEDENTES.....	35
LEY 388 DE 1997 Y LAS MODIFICACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	36
OBSERVACIONES.....	36
CONDICIONES GENERALES	38
CARTOGRAFÍA.....	39
ANÁLISIS DE LOS CONTENIDOS	39
6.2 DIAGNOSTICO URBANO CONTENIDO ESTRUCTURAL.....	39
6.2.1 Modelo de ocupación.....	39
DIAGNÓSTICO	40
PROBLEMÁTICA A NIVEL URBANO.	40
OBSERVACIONES GENERALES	41
PERÍMETRO URBANO.....	41
SUELO DE EXPANSIÓN URBANA.....	42
6.3 VALORACIÓN ESPECÍFICA COMPONENTE URBANO	43
6.4 POLÍTICAS GENERALES SOBRE EL USO Y LA OCUPACIÓN DEL SUELO	45
6.5 INSTRUMENTOS DEL ORDENAMIENTO URBANO.....	45
6.5.2 NORMAS URBANÍSTICAS	49
7. CONCLUSIONES GENERALES.....	50
7.1 LA VALORACIÓN DEL PBOT VIGENTE (2000) Y LA VALORACIÓN DEL PROYECTO PRESENTADO POR MASORA EN EL 2011.	50
7.2 LA APLICACIÓN DEL PBOT.....	51
7.3 LOS CUMPLIMIENTOS DEL PBOT	51
7.3.1 Recomendaciones para la revisión del PBOT en sus aspectos menos desarrollados	52

1. PRESENTACIÓN

Por medio del presente documento, la Administración Municipal pone en consideración de los diferentes actores institucionales y la comunidad en general del municipio de Guarne, el proyecto de revisión ordinaria de largo plazo y ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial; Acuerdo Municipal No. 061 de 2000.

Esta revisión, se convierte en un espacio estratégico para mejorar y corregir anomalías, vacíos e irregularidades identificadas en el Plan vigente, e introducir instrumentos de ley faltantes en el mismo que permitan la construcción real del modelo de ordenamiento municipal, logrando optimizar los beneficios que se obtienen de la planificación a largo plazo.

Para dar cumplimiento a las exigencias que plantea el Decreto Nacional 4002 del 2004, en cuanto a documentos demandados por éste, en especial a lo que concierne con la Memoria Justificativa, se elabora el presente Documento a fin de señalar la conveniencia, oportunidad y propósito de las modificaciones que se pretenden efectuar.

Memoria justificativa en la cual se realizará la descripción técnica y la evaluación de sus impactos sobre el Plan Básico de Ordenamiento Territorial vigente, de conformidad con lo previsto en el Decreto Nacional 4002 de 2004, artículo 9º, literal a, remitiendo a los documentos de soporte técnico, incluido en los anexos del Proyecto de Acuerdo que modifica el PBOT vigente.

2. EL PROCESO DE REVISIÓN Y AJUSTE DE LOS PLANES BÁSICOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El Plan Básico de Ordenamiento Territorial - PBOT, es considerado como un instrumento básico de planeamiento físico, jurídico y económico del territorio y se constituye en un instrumento fundamental para consolidar el futuro de los municipios e impulsar la descentralización y la autonomía.

Este instrumento tiene dentro de sus propósitos determinar un mejor aprovechamiento del territorio e inducir su desarrollo equilibrado, ubicar y reglamentar adecuadamente las actividades que sobre él se generan. Así mismo, contempla como principios fundamentales¹:

- La prevalecía del interés general sobre el particular.
- *La distribución equitativa de las cargas y beneficios.*
- *La función social y ecológica de la propiedad.*

En el proceso de revisión y ajuste es indispensable contar con unos documentos tal y como se establece en el Artículo 9° del Decreto 4002 de 2004:

“Documentos. El proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos deberá acompañarse, por lo menos, de los siguientes documentos y estudios técnicos, sin perjuicio de aquellos que sean necesarios para la correcta sustentación del mismo a juicio de las distintas instancias y autoridades de consulta, concertación y aprobación: Documento de Seguimiento y Evaluación de los resultados obtenidos respecto de los objetivos planteados en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente;

4

- a) Memoria justificativa indicando con precisión, la necesidad, la conveniencia y el propósito de las modificaciones que se pretenden efectuar. Adicionalmente, se anexará la descripción técnica y la evaluación de sus impactos sobre el Plan de Ordenamiento vigente;
- b) Proyecto de Acuerdo con los anexos, planos y demás documentación requerida para la aprobación de la revisión;
- c) Documento de seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos respecto de los objetivos planteados en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente”.

3. METODOLOGÍA DEL PROCESO DE REVISIÓN Y AJUSTE

El proceso de revisión y ajuste del PBOT del municipio de Guarne se estructuró teniendo como base las metodologías propuestas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -MAVDT- (hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio) y el extinto Ministerio de Desarrollo Económico.

¹Ley 388 de 1997, Artículo 2°.

ETAPA PRELIMINAR

De acuerdo a lo contenido en la Guía N° 2 Revisión y Ajuste Planes de Ordenamiento Territorial expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las tareas que se deben adelantar para llevar a cabo la revisión del Plan son las siguientes;

- A. Adelantar el proceso de evaluación del plan, sobre la base del seguimiento que debe haberse iniciado progresivamente durante los años de vigencia.
- B. Desarrollar técnicamente los nuevos contenidos del Plan y ajustar todos los documentos que lo conforman: documentos técnicos de soporte, documento resumen, proyecto de acuerdo, cartografía oficial del plan y anexos (cartera de perímetros para todas las clases y tipos de suelo, glosario, perfiles viales, y demás documentos considerados parte integral del plan).
- C. Solicitar y obtener el concepto favorable sobre la revisión, expedido por el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial. Este Consejo, como máxima instancia en asuntos de ordenamiento municipal, debe dar el aval a la revisión. La administración debe, en consecuencia, preparar con antelación las justificaciones correspondientes que serán puestas a consideración del mencionado Consejo.
- D. Someter a consideración del Consejo de Gobierno Municipal la revisión del Plan. Este trámite, es el aval del compromiso que adquiere la administración de manera unificada, en el proceso de ajuste del Plan.
- E. Someter el proyecto de revisión a consideración de la Corporación Autónoma Regional o Autoridad Ambiental correspondiente, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales que han sido modificados. Como es lógico, los cambios propuestos deben estar sustentados en documentos técnicos. Si no se presentan cambios en los contenidos ambientales, no puede haber objeción por parte de la Corporación.
- F. Someter el proyecto de revisión a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los 30 días siguientes a su recibo. Para facilitar la comprensión de los temas revisados, la administración deberá organizar talleres de inducción con los miembros del mismo.

De conformidad con lo previsto en el artículo 29 de la Ley 388 de 1997 el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial solo debe crearse en los municipios con más de treinta mil (30.000) habitantes, siendo obligatorio para el caso del municipio de Guarne, razón por la cual el presente proceso de revisión del PBOT se sustenta en el dictamen técnico debidamente emitido por dicho Consejo.

- G. Solicitar opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales del municipio y realizar convocatorias públicas para la discusión de la revisión del plan.

Simultáneamente se deben exponer los documentos básicos de la revisión en sitios accesibles a todos los ciudadanos, y se deben recoger, evaluar y responder las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio. Esta fase de participación se puede

desarrollar de forma simultánea con el proceso de estudio por parte de la Corporación Autónoma y el Consejo Territorial de Planeación.

Adelantar el proceso técnico de ajuste a los documentos de la revisión, por efecto de las recomendaciones de la Corporación Autónoma o autoridad ambiental, del Consejo Territorial de Planeación y de los gremios, asociaciones y ciudadanía en general.

La concertación o consulta que se debe surtir ante la Junta Metropolitana, tal como lo establece el numeral 2 del artículo 24 de la Ley 388 de 1997 solo se debe adelantar cuando el municipio respectivo hace parte de un área metropolitana, hecho que no se presenta para ninguno de los municipios del Oriente Antioqueño.

Una vez obtenido el concepto de la corporación ambiental, someter a consideración del Concejo Municipal el proyecto de revisión. Transcurridos 90 días calendario, desde la presentación del proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial sin que el Concejo Municipal o Distrital adopte decisión alguna, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto. Es responsabilidad del Alcalde enviar copia de los ajustes realizados (documento técnico de soporte, acuerdo y resoluciones) a la Gobernación respectiva, Corporación Ambiental y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

- H. Luego de ser adoptado, mediante Acuerdo municipal o decreto, la administración deberá proceder a compilar en un documento único, la versión definitiva del Plan de ordenamiento. Tal compilación contiene los artículos no modificados y los modificados, en un mismo cuerpo.

ETAPA DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

La evaluación y seguimiento es considerada una condición indispensable para iniciar el proceso de revisión y ajuste. En esta etapa es importante tener en cuenta los indicadores que demuestren la oportunidad y conveniencia de emprender dicho proceso, los cuales se pueden identificar fácilmente en el municipio a partir de la formulación y desarrollo del expediente municipal. El expediente municipal, se constituye en el punto de partida para adelantar el proceso de evaluación y seguimiento. Por lo tanto, es de anotar entonces, que si el municipio no llevó a cabo el seguimiento al cumplimiento de los compromisos establecidos en el Plan Básico de Ordenamiento Vigente, se dificulta el desarrollo de la evaluación (MAVDT, 2004).

ETAPA DE FORMULACIÓN

La formulación del plan comprende el proceso de la toma de las decisiones fundamentales acerca del ordenamiento del territorio, las cuales se traducen en los componentes: general y su contenido estructural, urbano y rural. Igualmente deberá incluir las acciones y actuaciones que serán incorporadas en el programa de ejecución.

4. MEMORIA JUSTIFICATIVA

La memoria justificativa precisa e indica con claridad la necesidad, la conveniencia y el propósito de las modificaciones que se llevarán a cabo en la revisión y ajuste del PBOT².

La sustentación de la revisión y ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial - PBOT está contenida en el presente documento, dentro del cual se identifican los temas que han generado mayor dificultad en el ordenamiento territorial y que son prioritarios abordar en este proceso de revisión y ajuste. Igualmente, las inconsistencias normativas encontradas en sus contenidos, la revisión de las mismas dinámicas propias por las cuales atraviesa el municipio en esta materia, la incorporación de las determinantes ambientales expedidas por CORNARE como autoridad ambiental y de estudios, en especial de amenaza, riesgo y vulnerabilidad.

“Es conveniente que la Administración enfrente el proceso de la revisión conformando un equipo técnico con dedicación plena a las labores de seguimiento, evaluación y revisión, y que reserve para ello los recursos financieros necesarios. La revisión es un proceso de alto nivel de complejidad que requiere de profesionales especialistas en diversas ramas que soporten las elaboraciones del equipo base (como mínimo, es conveniente contar con especialistas en urbanismo, sistemas de información geográfica -SIG-, economía, estadística, ambiente, y amenazas y riesgos)”³

4.1 ALCANCE DE LA MEMORIA JUSTIFICATIVA

El Decreto Nacional 4002 de noviembre 30 de 2004 estableció en su artículo 9º, dentro de los documentos que deben acompañar en el proyecto de revisión:

7

“a) Memoria justificativa indicando con precisión, la necesidad, la conveniencia y el propósito de las modificaciones que se pretenden efectuar. Adicionalmente, se anexará la descripción técnica y la evaluación de sus impactos sobre el Plan de Ordenamiento vigente”.

4.1.1 Justificación jurídica de la revisión y ajuste de los planes básicos de ordenamiento territorial

CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES

La Constitución Política de Colombia tanto en su parte dogmática como orgánica tiene disposiciones que directa o indirectamente aluden al ordenamiento territorial, disposiciones que por lo tanto deben ser observadas y acatadas en el presente proceso de Revisión y Ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Guarne.

Las disposiciones que tenemos como referentes constitucionales son:

Artículo	Descripción
Artículo 1	Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria,

² Decreto 4002 de 2004, Artículo 9º.

³ Ministerio Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT. Guía Metodológica para la Revisión y Ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial. Bogotá, 2005, p.13.

	descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.
	Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.
Artículo 82	Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.
	Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la Ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales.
Artículo 311	Al Municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.
	Corresponde a los Concejos: 2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas. 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. 9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del Municipio.

Para el presente proceso de Revisión y Ajuste del PBOT de Guarne, estas disposiciones se refieren a varios temas trascendentales como lo son: la autonomía municipal, al ordenamiento del territorio local, al ambiente sano, la participación de la comunidad en decisiones que puedan afectarlo, la prestación de servicios públicos, la construcción de las obras que demande el progreso local, la reglamentación de los usos del suelo, la participación en la plusvalía que genere su acción urbanística y establecimiento de los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

4.2 Marco Jurídico de la Revisión y Ajuste del PBOT

Como se dijo anteriormente, la revisión de los planes de ordenamiento territorial, es un procedimiento de carácter técnico y jurídico establecido por la Ley 388 de 1997, con el fin principal de actualizar, modificar o ajustar aquellos contenidos del Plan de Ordenamiento Territorial que dificultan o entorpecen la construcción efectiva del modelo de municipio formulado en los mismos.

El espíritu de la citada Ley 388 de 1997 es el de constituir un instrumento con una vigencia mínima de tres administraciones municipales en sus contenidos estructurales, los cuales hacen referencia principalmente a cinco grandes temas del ordenamiento:

- a. Los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo (visión territorial);
- b. La estructura urbana y rural definida principalmente por las redes de transporte, vías, espacios públicos, y servicios públicos;
- c. El sistema de áreas de reserva definidas por su valor ambiental y paisajístico;
- d. Las zonas de amenaza y riesgo que puedan afectar a la población, y
- e. La clasificación del suelo municipal, que implica el respeto por los perímetros establecidos.

En este sentido el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, sostiene que *“La tutela y respeto de los contenidos mencionados anteriormente, es el único mecanismo que garantizará la continuidad que requieren los procesos reales de desarrollo integral de cualquier municipio en el país. Alterar caprichosamente estos contenidos es apostar por el corto plazo y desvirtuar así la planificación a largo plazo y crear desequilibrios económicos”*⁴.

En correspondencia con ese espíritu, las autoridades municipales deben emprender el proceso de revisión ordinaria del Plan con base en los preceptos establecidos en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997.

Sin embargo, si después del seguimiento y evaluación de la implementación del Plan, las autoridades municipales comprueban que es conveniente llevar a cabo una actualización o reformulación sustancial de los objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas formuladas y adoptadas en el Plan, puede emprender su revisión, la cual puede ser general, cuando se revisen sus contenidos estructurantes de largo plazo. Es importante anotar que los Consejos Territoriales, los Consejos Consultivos de Ordenamiento y las Corporaciones Autónomas Regionales, como autoridades ambientales, tienen una gran responsabilidad en la evaluación de los estudios que determinan la conveniencia de este tipo de revisión.

La Ley 388 de 1997⁵ regula, entre otros aspectos, el ordenamiento territorial a nivel municipal y distrital, definiendo en su artículo 10 las determinantes que constituyen norma de superior jerarquía para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial.

En el artículo 15⁶ se define la naturaleza y jerarquía de las normas urbanísticas estructurales de los Planes de Ordenamiento Territorial, determinándose que su modificación sólo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados.

Por su parte, el artículo 23 de la Ley anteriormente citada, determina la oportunidad en la cual las administraciones municipales deberán iniciar el trámite para la formulación del nuevo plan o su revisión y ajuste, debiéndose tener en cuenta en la formulación, adecuación y ajuste el diagnóstico de la situación urbana y rural y la evaluación del Plan vigente, en el mismo sentido el artículo 5° del 4002 de 2004 señala:

“Los Concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde y en el comienzo del período constitucional de este, podrán revisar y ajustar los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los Planes de Ordenamiento Territorial, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos, según lo establecido en dichos planes.

⁴ Guía Metodológica 2; revisión y ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial.

⁵ Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

⁶ Esta disposición fue modificada por el artículo 1° de la Ley 902 de 2004.

Tales revisiones se harán por los motivos y condiciones contemplados en los mismos Planes de Ordenamiento Territorial para su revisión, según los criterios que establece el artículo 28 anteriormente citado”.

Las vigencias mínimas de los contenidos del Plan de Ordenamiento Territorial para proceder a su revisión, se determinan en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2 de la Ley 902 de 2004, disposición en la que igualmente se determina el procedimiento que debe seguirse y los factores en que debe sustentarse y se dispone que los planes de ordenamiento territorial deberán definir las condiciones que ameritan la revisión de sus contenidos. En cuanto al procedimiento para la revisión es clara al sostener:

“Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan.”. (Negrillas nuestras fuera de texto).

Igualmente el Decreto Nacional 4002 de 2004 se ocupó de las revisiones extraordinarias, señalando que ésta procede por razones de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, en particular en los siguientes casos:

“a) La declaratoria de desastre o calamidad pública de que tratan los artículos 18 y 48 del Decreto Ley 919 de 1989, por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico;

b) Los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones de restricción diferentes de las originalmente adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente”.

El artículo 6° del Decreto 4002 de 2004, por su parte, reglamenta la modificación excepcional de norma urbanística, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, adicionado por el artículo 1° de la Ley 902 de 2004, procediendo dicha modificación, ya sea de alguna o algunas de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del POT, cuando se tiene el objeto de asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes general y urbano. Esta podrá emprenderse en cualquier momento a iniciativa del Alcalde, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación, sujetándose a las previsiones vigentes del respectivo POT, de acuerdo con la jerarquía de prevalencia de los componentes, contenidos y demás normas urbanísticas que lo integran.

A la luz de lo establecido en la Ley 388 de 1997 y el Decreto 4002 de 2004, las revisiones pueden emprenderse al término de la vigencia de sus contenidos (revisión ordinaria) o de manera extraordinaria, cuando se dan las condiciones previstas en el

mismo Plan, o en razón de la ocurrencia de algún fenómeno imprevisto o a través de la modificación excepcional de norma urbanística. Proceso de revisión que se deberá sujetar a los preceptos del artículo 28 de la Ley 388 de 1997 y de los Decretos 2079 de 2003 y 4002 de 2004, en concordancia con lo dispuesto sobre el tema por la Ley 810 de 2003 en su artículo 12 y la Ley 902 de 2004 que ratifica que las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento para aprobar los POT's, soportados en los parámetros e indicadores de seguimiento.

Así las cosas es claro entonces que la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), se da por vencimiento de las vigencias de sus diferentes contenidos que no puede ser inferior a 3 periodos constitucionales o por razones extraordinarias de interés público o de fuerza mayor o caso fortuito o excepcional de norma urbanística; lo cual es coherente con el hecho que el legislador al expedir la Ley 388 de 1997 previó los planes de ordenamiento como una herramienta de planificación que puede ser complementada y ajustada para permitir la construcción real de un modelo de ocupación territorial.

Conforme a lo anterior el tipo de revisión que se adelantará del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Guarne es de carácter ordinario, teniendo como alcance los contenidos estructurales de largo plazo, ello nos lleva a concluir que se trata de una revisión general del Plan.

4.3 Aspectos Normativos a Considerar En El Proceso de Revisión y Ajuste.

Tal como lo expresamos anteriormente, el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, define las determinantes que constituyen norma de superior jerarquía para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, igualmente para sus procesos de revisión y ajuste, las cuales pasaremos a analizar detenidamente a fin de justificar desde lo jurídico el haber emprendido este proceso de revisión y ajuste del PBOT del municipio de Guarne:

DETERMINANTES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

Relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales: Durante los últimos doce (12) años se han expedido, entre otras, las siguientes disposiciones ambientales que se constituyen en determinantes en el presente proceso de revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial, de las cuales resaltamos las siguientes:

Norma	Descripción
Acuerdo 031 del 20 de noviembre de 1970 - Junta Directiva del INDERENA	Por medio de la cual se declaró y reservó como "Zona Forestal Protectora" un área de 118,25 kilómetros cuadrados ubicada en jurisdicción de los Municipios de Medellín, Guarne, Rionegro, Envigado y El Retiro, en el Departamento de Antioquia denominada Reserva Forestal Protectora del Nare.
Acuerdo 106 de Agosto 17 de 2001 - CORNARE	Por el cual se reglamentan las actividades relacionadas con el manejo, conservación, uso y aprovechamiento de las aguas subterráneas en la subregión Valles de San Nicolás.
Decreto 4741 de diciembre 30 de 2005	Por el cual se reglamenta parcialmente la prevención y el manejo de los residuos o desechos peligrosos generados en el marco de la gestión integral.
	Por el cual se establecen las normas generales y las densidades máximas de ocupación de vivienda para parcelaciones en el suelo rural del Suroriente del Departamento de Antioquia. Esta disposición consagra con claridad las definiciones de zona protectora; zona de aptitud forestal; zona de regulación hídrica; zona o corredor turístico, multimodal y de

	<p>servicios; zona agropecuaria; zona de uso del suelo mixto; zona industrial; área o corredor suburbano; vivienda campestre individual; conjunto de viviendas campestres (parcelación); conjunto residencial suburbano y vivienda campesina.</p> <p>Establece las normas generales y las densidades máximas en las zonas anteriormente relacionadas a las que se deben sujetar los municipios para las actuaciones relacionadas con la autorización de parcelaciones en áreas rural:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En las zonas de protección se permiten únicamente usos y actividades de conservación de los recursos naturales, enriquecimiento forestal, manejo de la sucesión vegetal o reforestación, preferiblemente con especies nativas y con fines de protección, investigación, educación e interpretación ambiental. 2. En la zona de Aptitud Forestal se permitirá una densidad máxima de ocupación de una vivienda por hectárea (1 vivienda/hectárea). 3. Para la Zona de Regulación Hídrica se establece una densidad máxima de ocupación de una vivienda por hectárea (1 vivienda/hectárea). 4. En la Zona o Corredor Turístico, Multimodal y de Servicios se establece una densidad máxima de ocupación de tres (3) viviendas por hectárea (3 vivienda/hectárea) para parcelaciones y loteos y de cuatro viviendas por hectárea (4 viviendas/hectárea) para Condominios. 5. En las Zonas Agropecuarias se permitirá una densidad máxima de ocupación de tres (3) viviendas por hectárea (3 vivienda/hectárea) para parcelaciones y loteos y de cuatro viviendas por hectárea (4 viviendas/hectárea) para Condominios. 6. En las Zonas de uso del suelo mixto se permitirá una densidad máxima de ocupación de tres (3) viviendas por hectárea (3 vivienda/hectárea) para parcelaciones y loteos y de cuatro viviendas por hectárea (4 viviendas/hectárea) para Condominios. 7. En las Zonas Industriales se permitirá una densidad máxima de ocupación de dos (2) viviendas por hectárea (2 vivienda/hectárea) para parcelaciones y loteos y de tres viviendas por hectárea (3 viviendas/hectárea) para Condominios. 8. Para aquellas áreas que han sido denominadas Zonas de Suelo Suburbano se permitirá una densidad máxima de ocupación de cuatro viviendas por hectárea (4 viviendas/hectárea). <p>Adicionalmente adopta unas normas generales para el manejo de los proyectos de Parcelación, las cuales deben hacer parte de las Normas Urbanísticas.</p>
<p>Acuerdo 175 de mayo 31 de 2006 - CORNARE</p>	<p>Por medio del cual se aprueban los Planes de Ordenamiento y Manejo de las Cuencas que surten los acueductos urbanos de los municipios de la Subregión Valles de San Nicolás: Rionegro, El Retiro, San Vicente Ferrer, El Carmen de Viboral, El Santuario, Marinilla, Guarne, La Ceja del Tambo y La Unión.</p> <p>Previo a la expedición del presente Acuerdo en cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 1729 de 2002, CORNARE a través de la Resolución 112-5032 del 07 de diciembre de 2004, declaró en ordenación las subcuencas y microcuencas que abastecen los acueductos de las cabeceras urbanas de los municipios de la Subregión de Valles de San Nicolás en el Oriente Antioqueño.</p> <p>En el caso específico del municipio de Guarne la microcuenca que se declaró en ordenación y a la cual se le elaboró y aprobó el Plan de Ordenamiento y Manejo (POMCA) fue La Brizuela, habiéndosele señalado a dicho Acuerdo Corporativo una vigencia para el período 2006 – 2016.</p>
<p>Hidrográfica Río Aburrá</p>	<p>De conformidad con lo previsto en los Decretos 1604⁷ y 1729 de 2002 entre las autoridades ambientales CORNARE, CORANTIOQUIA y el AREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ se conformó una comisión conjunta la cual expidió el Plan de Manejo y Ordenación de la Cuenca Hidrográfica del Río Aburrá mediante el Acuerdo 02 de 2007, cuenca que había sido declarada en ordenación luego de suscribirse convenio interadministrativo entre las instituciones el 23 de diciembre de año 2004 y priorizada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante el Decreto 1480 de 2007.</p> <p>El tramo de la cuenca del Río Aburrá que fue objeto de ordenación está comprendido entre el Alto de San Miguel en el municipio de Caldas y Puente Gavino en el municipio de Santo Domingo, con una extensión aproximada de 100 kilómetros lineales.</p> <p>En el caso específico del municipio de Guarne la Subcuenca que hace parte de la Cuenca del Río Aburrá es la correspondiente a la Quebrada Ovejas.</p>
<p>Acuerdo 198 de abril 03 de 2009 - CORNARE</p>	<p>Por medio del cual se establecen los límites de descarga de vertimientos y porcentajes mínimos de remoción de los sistemas de tratamiento de las aguas residuales en los sectores de Gualanday - Llanogrande – Aeropuerto; Llanogrande – Don Diego – La Fé; Aeropuerto – Sajonia; Aeropuerto – Hipódromo hasta la intersección con la autopista Medellín –Bogotá, y San Antonio-La Ceja, en jurisdicción de los municipios de Rionegro, Guarne, El Retiro y La Ceja.</p>

⁷ Por medio del cual se reglamentan las comisiones conjuntas en cuencas hidrográficas compartidas entre dos o más autoridades ambientales.

de 2008 - CORNARE	Por medio del cual se incorpora un nuevo sector a lo establecido en el Acuerdo 198 de abril 3 de 2008 para la fijación de los límites de descarga de vertimientos y porcentajes mínimos de remoción de los sistemas de tratamiento de las aguas residuales, que el corredor de la Autopista Medellín – Bogotá desde el límite del municipio de Guarne con Medellín hasta el límite del municipio de El Santuario con Cocorná, en una franja de 500 metros a lado y lado del borde de la vía.
Resolución Número 1447 de mayo 11 de 2009	A través de esta disposición el Ministerio de la Protección Social reglamentó la prestación de los servicios de los cementerios, inhumación, exhumación y cremación de cadáveres por parte de las empresas públicas, privadas o mixtas de conformidad con lo dispuesto en los artículos 529, 532, 536 y 539 de la Ley 09 de 1979 (Código Sanitario Nacional). En virtud de esta disposición todo cementerio se someterá para su construcción, ampliación, remodelación, habilitación, funcionamiento y clausura a la reglamentación prevista en la presente resolución.
	Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones.
Decreto Nacional 2820 del 05 de Agosto de 2010	Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.
CORNARE.	“Por medio del cual se aprueba el Plan de Ordenamiento y Manejo de La Subcuenca La Honda en el municipio de Guarne, la cual se extiende en 1496 hectáreas”. Subcuenca que fue declarada en Ordenación por la misma Resolución 112-4655 del 10 de septiembre de 2009, con una extensión de 1496 hectáreas y con área de influencia en las veredas San Ignacio, La Honda y la Hondita, abastecidas por el Acueducto multiveredal Hondita- Hojas Anchas. Advirtiéndose en el Acuerdo No. 235 de 2010 que la Corporación incluirá en la concertación de la revisión y ajustes al Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Guarne, los lineamientos y la zonificación ambiental establecida en el Plan de Ordenamiento y Manejo de la Subcuenca hidrográfica de La Honda.
Resolución No. 1510 del 05 de agosto de 2010 - MAVDT	Por medio de la cual se redelimitó la Reserva Forestal Protectora del Nare, la cual es de carácter nacional y hace parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de conformidad con lo dispuesto en el literal b) del artículo 10 del Decreto 2374 del 1º de julio de 2010. Para el Área de Reserva Forestal Protectora del Río Nare se definen como objetivos: 1. Proteger, conservar y restaurar los ecosistemas andinos y subandinos que aún existen en la zona. 2. Proteger la subcuencas hidrográficas que conforman la cuenca del Río Nare dentro del Área de Reserva Forestal Protectora a fin de garantizar la calidad y cantidad de los flujos hídricos hacia los embalses de Piedra Blancas y La Fe. 3. Proteger las áreas de recarga de acuíferos, a fin de asegurar el suministro de agua de las poblaciones que se abastecen de ellas. 4. Proteger el hábitat de especies de flora y fauna existentes en el área que se encuentran en algún grado de amenaza, se encuentren vedadas o que son endémicas de la región, tales como el <i>Quercus humboldtii</i> , <i>Coupeia platycalyx</i> , <i>Licania cabreræ</i> , <i>Licania saiiicifolia</i> , <i>Dicksonia selloxiana</i> , <i>Talauma espinalii</i> , <i>Cedrela montana</i> , <i>Meliosma antioquiensis</i> , entre otras. 5. Constituirse en escenarios propicios para el desarrollo de actividades de educación ambiental, recreación pasiva, ecoturismo y el esparcimiento, especialmente enfocada a resaltar la importancia de los ecosistemas existentes en la región y los bienes y servicios ambientales que de ellos se derivan. 6. Contribuir a la conservación de la zona de patrimonio arqueológico de la nación, históricamente establecida en este territorio en torno a los pobladores antiguos y sus costumbres. 7. Contribuir a la conectividad e integración de ecosistemas propios de la región, en el marco de la estrategia de gestión SIRAP Parque Central de Antioquia. Las áreas circunvecinas y colindantes al área de Reserva Forestal Protectora del Río Nare, deberán cumplir con la función amortiguadora a que se refiere el artículo 31 del Decreto 2372 de 2010 de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8º de la Resolución 1510 del 05 de agosto de 2010.
Acuerdo 243 de Diciembre 1º de 2010 - CORNARE	Por medio del cual se establece la Unidad Mínima de Subdivisión Predial, y se adoptan lineamientos en relación con la implementación de la Resolución No. 1510 de agosto 05 de 2010 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que redelimita la Reserva Forestal del Nare.
Acuerdo 250 de Agosto 10 de 2011 - CORNARE	Por el cual se establecen determinantes ambientales para efectos de la ordenación del territorio en la subregión Valles de San Nicolás, integrada por los municipios de El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, La Ceja, La Unión, Marinilla, Rionegro y San Vicente, en el Oriente del Departamento de Antioquia.
	Por medio del cual se fijan Determinantes Ambientales para la reglamentación de las

2011 - CORNARE	rondas hídricas y las áreas de protección o conservación aferentes a las corrientes hídricas y nacimientos de agua en el Oriente del Departamentos de Antioquia, jurisdicción de CORNARE.
Acuerdo 265 de Diciembre 06 de 2011 - CORNARE	Por el cual se establecen normas de aprovechamiento, protección y conservación del suelo en la jurisdicción de CORNARE.
2012 - MADS	Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones. El artículo 68 derogó los Decretos 1604 y 1729 de 2009.

Políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente: Referente al patrimonio cultural de la Nación es importante resaltar la expedición de la Ley 1185 de 2008 y su Decreto Reglamentario, la cual modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 y que debe ser considerada como determinantes en el presente proceso de revisión y ajuste.

Norma	Descripción
Ley 1185 de marzo 12 de 2008	Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 – Ley General de Cultura – y se dictan otras disposiciones. Regula, entre otros aspectos: El Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de La Nación; criterios de valoración para declarar bienes de interés cultural –BIC; procedimiento para la declaratoria de bienes de interés cultural; Planes Especiales de Manejo y Protección –PEMP; intervención de BIC; patrimonio arqueológico; estímulos para la conservación y mantenimiento de BIC; entre otros aspectos.
	Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 814 de 2003 y 397 de 1997 modificada por medio de la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material.

Señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamiento para sus áreas de influencia: Merecen especial relevancia en el presente proceso de revisión y ajuste del PBOT, las siguientes disposiciones:

Norma	Descripción
Decreto 1713 de agosto 06 de 2002	Por el cual se reglamentan las Leyes 142 de 1994, 632 de 2000 y 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos. Disposición que obliga a los Municipios y Distritos, a elaborar y mantener actualizado un Plan Municipal o Distrital para la Gestión Integral de Residuos o Desechos Sólidos en el ámbito local y/o regional según el caso, en el marco de la política para la Gestión Integral de los Residuos, el cual debe ser enviado a las autoridades ambientales competentes, para su conocimiento, control y seguimiento. Plan que se diseña para un período acorde con el de los Planes de Desarrollo Municipal y/o Distrital según sea el caso y su ejecución se efectuará en armonía y coherencia con lo dispuesto en los Planes de Ordenamiento Territorial y en los Planes de Desarrollo de Nivel Municipal y/o Distrital.
	Por medio de este Decreto se modificó el Decreto 1713 de 2002, en especial sobre disposición final de residuos sólidos, el cual dispone en su artículo 3º que las áreas potenciales que la entidad territorial seleccione y determine en los Planes de Ordenamiento Territorial, POT, como Suelo de Protección-Zonas de Utilidad Pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión del servicio público de aseo en la actividad complementaria de disposición final, mediante la utilización de la tecnología de relleno sanitario, hacen parte de los bienes y servicios de interés común, los cuales prevalecerán sobre el interés particular. La entidad territorial localizará y señalará las áreas potenciales en los Planes de Ordenamiento Territorial, de conformidad con lo señalado en la ley.

	En el Capítulo II establece el procedimiento, criterios, metodología, prohibiciones y restricciones para la localización de áreas para la disposición final de residuos sólidos.
Ley 1228 de julio 16 de 2008	Por medio de esta Ley se determinan las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, para las carreteras del sistema vial nacional y se crea el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras. De manera puntual es relevante tener en cuenta en el proceso de revisión y ajuste del PBOT que se establecen las zonas de reserva para carreteras de la red vial nacional, las cuales son unas fajas de retiro obligatorio, sobre las cuales no podrán las autoridades municipales autorizar ningún tipo de intervención a excepción de las obras públicas viales. Estas zonas de reserva se clasifican en: 1. Carreteras de primer orden sesenta (60) metros. 2. Carreteras de segundo orden cuarenta y cinco (45) metros. 3. Carreteras de tercer orden treinta (30) metros.
	Por el cual se dictan medidas especiales sobre fajas de retiro en las carreteras del Sistema Vial Nacional, de conformidad con la Ley 1228 de 2008.
Decreto 2976 del 6 de Agosto de 2010	Por el cual se reglamenta el parágrafo 3° del artículo 1° de la Ley 1228 de 2008, y se dictan otras disposiciones. Reglamenta las medidas especiales para fajas de retiro obligatorio o área de reserva o de exclusión en pasos urbanos de la Red Nacional de Carreteras a cargo de la Nación.

REGULACIÓN DEL SUELO RURAL.

La Ley 388 de 1997 fue concebida inicialmente como una norma eminentemente urbana, dado su énfasis en la regulación jurídica del suelo urbano y de las actuaciones y actividades urbanísticas, por ello, desde el año 2000 a la fecha se han expedido una serie de disposiciones reglamentarias de ésta Ley y de la Ley 99 de 1993, las cuales de manera especial buscan complementar el ordenamiento territorial en lo referente al componente rural en los Planes de Ordenamiento Territorial, hecho que es supremamente importante para el caso del municipio de Guarne, dadas las presiones y conflictos de uso que se presentan en su suelo rural.

Entre las normas reglamentarias de la Ley 388 de 1997 que se han expedido recientemente y que regulan el suelo rural, tenemos las siguientes:

Norma	Descripción
Decreto 097 de 2006	Por el cual se regula la expedición de licencias urbanísticas en suelo rural. Prohíbe la expedición de licencias de parcelación o construcción en suelo rural para vivienda campestre, mientras no se incorpore en el POT la identificación y delimitación precisa de las áreas destinadas a este uso, con la definición de las normas urbanísticas de parcelación, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental. Prohibición que comprende las solicitudes de licencias que a su entrada en vigencia se encontraban en trámite. Sujeta la definición de las normas urbanísticas de parcelación por parte de los municipios a las normas generales y las densidades máximas definidas por la CAR, las cuales deberán ser inferiores a aquellas establecidas para el suelo suburbano. Ordena a los municipios señalar en su POT los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su importancia para la explotación agrícola, ganadera, paisajística o de recursos naturales. Prohibiendo que en estos terrenos se autoricen actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso actual. Con respecto a la subdivisión de predios rurales dispone que en ningún caso se puede autorizar la subdivisión de predios rurales en contra de lo dispuesto en la Ley 160 de 1994. En cuanto al suelo suburbano, tenemos que puede ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizado el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios. Para ello los municipios deben establecer las regulaciones complementarias tendientes a impedir el desarrollo de actividades y usos urbanos en estas áreas, en sus respectivos POT.
Decreto 3600 de 2007	Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y el desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo.

	<p>A las normas contenidas en dicho Decreto le asigna el carácter de determinantes para los procesos de formulación, revisión y/o modificación de los planes de ordenamiento territorial, constituyéndose en normas de superior jerarquía en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.</p> <p>Regula el suelo de protección en suelo rural, clasificándolo de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Áreas de conservación y protección ambiental. Dentro de esta categoría, se incluyen: Las áreas del sistema nacional de áreas protegidas, las áreas de reserva forestal, las áreas de manejo especial y las áreas de especial importancia ecosistémica, tales como páramos y subpáramos, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares y reservas de flora y fauna. 2. Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales. 3. Áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural. 4. Áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios. 5. Áreas de amenaza y riesgo. <p>Creación de las categorías de desarrollo restringido en suelo rural, entre las cuales tenemos: Los suelos suburbanos, los centros poblados rurales y la identificación y delimitación de las áreas destinadas a vivienda campestre (parcelación).</p> <p>Creación de la figura de la Unidad de Planificación Rural (UPR) con el fin de desarrollar y precisar las condiciones de ordenamiento de áreas específicas del suelo rural a escala intermedia, las cuales deben hacer parte del plan de ordenamiento territorial, para cuya delimitación se puede tener en cuenta, por lo menos: La división veredal, la red vial y de asentamientos existentes, la estructura ecológica principal, la disposición de las actividades productivas, las cuencas hidrográficas, cerros y planicies u otros elementos geográficos.</p>
Decreto 4066 de 2008	Por medio del cual se modifican algunos artículos del Decreto 3600 de 2007.
Decreto 1069 de marzo 31 de 2009	Por el cual se establecen condiciones para el cálculo del índice de ocupación en las áreas de desarrollo restringido en suelo rural.

4.4 OTRAS NORMAS RELACIONADAS CON EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

Durante los últimos años se han expedido una serie de normas que regulan aspectos del ordenamiento territorial, fundamentalmente referidos a los instrumentos de gestión y financiación, entre las cuales tenemos:

4.4.1 Normas que modifican o complementan la Ley 388 de 1997.

Norma	Descripción
Ley 810 de junio 13 de 2003	Por medio de la cual se modificó la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos.
Ley 902 de julio 26 de 2004	<p>Por medio de esta Ley se adicionaron algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictaron otras disposiciones.</p> <p>Modificó el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, que establece el contenido de las normas urbanísticas, las cuales se clasifican en: estructurales, generales y complementarias. Además estableció que las normas para la urbanización y construcción de vivienda no pueden limitar el desarrollo de programas de vivienda de interés social y que los planes de ordenamiento territorial de los municipios y distritos, no podrán establecer usos compatibles entre servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines, con usos para vivienda y dotacionales educativos.</p> <p>Así mismo modificó el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, norma que se ocupa de la vigencia de los planes de ordenamiento territorial y de definir la oportunidad, condiciones y procedimiento para emprender las revisiones de estos planes.</p>
Decreto 4002 de noviembre 30 de 2004	<p>Por el cual se reglamentan los artículos <u>15</u> y <u>28</u> de la Ley 388 de 1997, en especial en relación con los usos de alto impacto y la revisión y ajuste de los POT.</p> <p>Dispone que en los POT o en los instrumentos que los desarrollen o complementen no se podrán establecer como permitidos, los usos que</p>

	<p>comprendan servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines, en las áreas, zonas o sectores en donde se prevea el desenvolvimiento del uso residencial o cualquier tipo de uso dotacional educativo, independientemente de que alguno de estos últimos se contemple con carácter de principal, complementario, compatible o restringido, o mezclado con otros usos. El desarrollo de los servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines, deberá regularse de manera especial en los Planes de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que los desarrollen o reglamenten, los cuales precisarán los sitios específicos para su localización, las condiciones y restricciones a las que deben sujetarse.</p> <p>Establece las condiciones para el desarrollo de servicios de alto impacto referidos a la prostitución.</p> <p>Ordena que en los actos modificatorios de los Planes de Ordenamiento Territorial, que resulten de los procesos de revisión de los mismos, se contemplarán las condiciones para la relocalización de los usos incompatibles, estableciendo unas reglas para su relocalización.</p> <p>Regula la revisión de los planes de ordenamiento territorial, en especial se ocupa de las revisiones por razones de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, la cual podrá iniciarse en cualquier momento si se presenta la declaratoria de desastre o calamidad pública o como resultado de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones de restricción diferentes de las originalmente adoptadas en el POT vigente.</p> <p>Reglamenta la modificación excepcional de norma urbanística la cual podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación.</p> <p>Reitera lo establecido en los artículo 24 y 25 de la Ley 388 de 1997 en cuanto al procedimiento para aprobar y adoptar las revisiones, además señala los documentos que hacen parte del proyecto de revisión del POT o de alguno de sus contenidos.</p>
Ley 1083 de julio 31 de 2006	<p>Por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible.</p> <p>En el capítulo I regula aspectos referidos a la movilidad sostenible en distritos y municipios con los Planes de Ordenamiento Territorial, estableciendo la obligación para los municipios y distritos que deben adoptar Planes de Ordenamiento Territorial en los términos del literal a) del artículo 9º de la Ley 388 de 1997⁸, de formular y adoptar Planes de Movilidad, para lo cual establece un plazo de dos (2) años contados a partir de la promulgación de la ley, para adoptarlos mediante Decreto.</p> <p>El Capítulo II se ocupa de establecer algunas disposiciones sobre gestión ambiental, asignando al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para que en los dos (2) años siguiente a su expedición, reglamente los protocolos para las declaratorias de los niveles de prevención, alerta o emergencia, por parte de las autoridades ambientales, incluyendo los tiempos de exposición mediante los cuales se considerará que existe una grave amenaza a la salud, así como los procedimientos que deberán seguir las autoridades ambientales para declarar alguno de los estados de emergencia ambiental. Así mismo establece que sin perjuicio de las demás medidas a que haya lugar, cuando de conformidad con las normas sobre calidad del aire la autoridad ambiental competente declare en un área determinada de un distrito o municipio con plan de ordenamiento territorial, el nivel de prevención, alerta o emergencia, restringirá o prohibirá inmediatamente, y durante el período de tiempo estrictamente necesario, la circulación de vehículos de transporte público o privado que no funcionen con combustibles limpios en el área objeto de la declaración, salvo que sea manifiesto que las fuentes móviles no tienen incidencia relevante en el respectivo episodio ambiental.</p>
Ley 1151 de julio 24 de 2007	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.
Ley 1450 del 16 de junio de 2011	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos”.
Ley 1454 del 28 de junio de 2011	Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones – LOOT.
Ley 1469 del 30 de junio de 2011	Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda.
Decreto Ley 019 del 10 de	Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones,

⁸ Esta disposición se refiere a los municipios y distritos con más de 100.000 habitantes.

enero de 2012	procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. En especial las disposiciones contenidas en el Capítulo XIV – Trámites, Procedimientos y Regulaciones del Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio.
Ley 1523 de Abril 24 de 2012	Por la 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 se dictan otras disposiciones, fijando un plazo de un (1) año, contado a partir de la entrada en vigencia de la Ley, para que los municipios que no tienen incorporado en sus Planes de Ordenamiento Territorial la gestión del riesgo procedan a revisar y ajustarlos con dicho fin.
Ley 1551 de Julio 6 de 2012	Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. En su Artículo 6° modifica el artículo 3° de la Ley 136 de 1994, el cual entre las funciones de los municipios dispone en el numeral 9: Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años.

4.4.2 Instrumentos de Gestión y Financiación

Instrumento	Norma	Descripción
Planes Parciales	Decreto 2181 de junio 29 de 2006	Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística.
	Decreto 4300 de noviembre 7 de 2007	Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a planes parciales de que tratan los artículos 19 y 27 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 80 de la Ley 1151 de 2007, se subrogan los artículos 1°, 5°, 12 y 16 del Decreto 2181 de 2006 y se dictan otras disposiciones. Modificó el procedimiento de formulación y adopción de los planes parciales en aspectos como los determinantes ambientales para su formulación, los términos para la concertación con la autoridad ambiental, la expedición del decreto de adopción del plan parcial y las instancias de coordinación interinstitucional; además adicionó el Decreto 2181 de 2006 en aspectos como cartografía oficial del plan parcial, asignación de nomenclatura urbana en suelo de expansión, procedimiento para la modificación de un plan parcial, régimen de transición y adicionalmente en el artículo 10° dispone: <i>“Los municipios y distritos ajustarán sus planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que los desarrollen y complementen a lo dispuesto en el Decreto 2181 de 2006 y a lo señalado en este decreto (...)”.</i>
	Decreto 4065 de octubre 24 de 2008	Por el cual se reglamentan las disposiciones de la Ley 388 de 1997 relativas a actuaciones y procedimientos para la urbanización e incorporación al desarrollo de predios y zonas comprendidas en suelo urbano y de expansión y se dictan otras disposiciones aplicables a la estimación y liquidación de la participación en plusvalía en los procesos de urbanización y edificación de inmuebles.
	Decreto Ley 019 del 10 de enero de 2012	Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Modifica el trámite de concertación y consulta que deben surtir los proyectos de planes parciales.
Licencias Urbanísticas	Decreto 564 de febrero 24 de 2006	Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos; a

		la legalización de asentamientos humanos constituidos por viviendas de Interés Social, y se expiden otras disposiciones.
	Decreto 1469 de abril 30 de 2010	Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones.
	Resolución No. 0984 de julio 21 de 2005	Por la cual se adopta el formulario único nacional para la solicitud de licencias de parcelación, urbanización, subdivisión y construcción y para el reconocimiento de edificaciones y la guía para su diligenciamiento.
Participación en plusvalía	Decreto 1788 del 03 de junio de 2004	Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones referentes a la participación en plusvalía de que trata la Ley 388 de 1997.
	Ley 1450 del 16 de junio de 2011	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos”. Precisa la forma de hacer el cálculo del efecto plusvalía y su liquidación.
Compensación en tratamiento de conservación	Decreto 1337 del 26 de junio de 2002	Por el cual se reglamenta la Ley 388 de 1997 y el Decreto-ley 151 de 1998, en relación con la aplicación de compensaciones en tratamientos de conservación mediante la transferencia de derechos de construcción y desarrollo

4.4.3 Vivienda de interés social

El marco jurídico referido a la inclusión de la Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Social Prioritario VIP en los Planes de Ordenamiento Territorial ha sido complementado por las siguientes disposiciones:

Norma	Descripción																				
Decreto 2060 de junio 24 de 2004	<p>Por el cual se establecen normas mínimas para vivienda de interés social urbana. Adoptó las normas mínimas para la urbanización y construcción de Viviendas de Interés Social (VIS) Tipo 1 y 2: Área mínima de lote para VIS Tipos 1 y 2:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Tipo de Vivienda</th> <th>Lote Mínimo</th> <th>Frente Mínimo</th> <th>Aislamiento Posterior</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Vivienda Unifamiliar</td> <td>35 m2</td> <td>3.50 m2</td> <td>2.00 m2</td> </tr> <tr> <td>Vivienda Bifamiliar</td> <td>70 m2</td> <td>7.00 m2</td> <td>2.00 m2</td> </tr> <tr> <td>Vivienda Multifamiliar</td> <td>120 m2</td> <td>-</td> <td>-</td> </tr> </tbody> </table> <p>2. Porcentaje de cesiones urbanísticas gratuitas: El porcentaje mínimo de las cesiones urbanísticas gratuitas para el desarrollo de programas VIS Tipo 1 y 2 será del 25% del Área Neta Urbanizable, distribuido así:</p> <table border="1"> <tbody> <tr> <td>Para espacio público</td> <td>Entre el 15% al 20 del área neta urbanizable</td> </tr> <tr> <td>Para equipamiento</td> <td>Entre el 5% al 10% del área neta urbanizable</td> </tr> </tbody> </table> <p>3. Densidad habitacional: La densidad habitacional aprovechable será el resultado de aplicar las anteriores normas de lote mínimo y cesiones urbanísticas gratuitas sobre el predio objeto de desarrollo y, en todo caso, se calculará buscando generar el máximo número de soluciones posibles en las condiciones de precio de las viviendas de interés social Tipo 1 y 2 que establecen las normas vigentes.</p>	Tipo de Vivienda	Lote Mínimo	Frente Mínimo	Aislamiento Posterior	Vivienda Unifamiliar	35 m2	3.50 m2	2.00 m2	Vivienda Bifamiliar	70 m2	7.00 m2	2.00 m2	Vivienda Multifamiliar	120 m2	-	-	Para espacio público	Entre el 15% al 20 del área neta urbanizable	Para equipamiento	Entre el 5% al 10% del área neta urbanizable
Tipo de Vivienda	Lote Mínimo	Frente Mínimo	Aislamiento Posterior																		
Vivienda Unifamiliar	35 m2	3.50 m2	2.00 m2																		
Vivienda Bifamiliar	70 m2	7.00 m2	2.00 m2																		
Vivienda Multifamiliar	120 m2	-	-																		
Para espacio público	Entre el 15% al 20 del área neta urbanizable																				
Para equipamiento	Entre el 5% al 10% del área neta urbanizable																				
Ley 1151 de julio 24 de 2007	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010.																				
Decreto 4259 del 2 de noviembre de 2007	Por el cual se reglamenta el artículo 78 de la Ley 1151 de 2007 referente a los porcentajes mínimos de suelo para el desarrollo de Programas de Vivienda de Interés Social (VIS) o de Interés Prioritario (VIP) en tratamiento de desarrollo.																				
Resolución 461 de 2006 del	Define los municipios que hacen parte del área de influencia de los municipios y																				

MAVDT	distritos con población urbana superior a quinientos mil (500.000) habitantes.
Ley 1450 del 16 de junio de 2011	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos”.
Ley 1469 del 30 de junio de 2011	Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda.
Ley 1537 del 20 de junio de 2012	Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.

4.4.4 Disposiciones sobre discapacidad y accesibilidad

Un ejercicio responsable de la planificación del territorio amparado en el principio de equidad social y con el ideario de una ciudad amable y sostenible, tiene necesariamente que abordar los temas de la discapacidad y accesibilidad en el proceso de revisión y ajuste de su Plan Básico de Ordenamiento Territorial, por ello en el presente caso esa determinante será incorporada al PBOT del municipio de Guarne e igualmente a los instrumentos normativos que se desarrollen posteriormente.

Entre las disposiciones legales que regulan aspectos referentes a la discapacidad y la accesibilidad que deban ser incorporados al Plan Básico de Ordenamiento Territorial, tenemos:

Norma	Descripción
Ordenanza No. 14 de 2002	Por medio de la cual la Asamblea Departamental de Antioquia expidió el estatuto de accesibilidad al medio físico y al transporte y dictó unas disposiciones en cuanto a la accesibilidad a las comunicaciones.
Decreto 1660 del 16 de junio de 2003	Por medio del cual el Gobierno Nacional reglamentó la accesibilidad a los modos de transporte de la población en general y en especial de las personas con discapacidad.
Decreto 1538 de 2005	Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 361 de 1997, referentes al diseño, construcción, ampliación, modificación y en general, cualquier intervención y/o ocupación de vías públicas, mobiliario urbano y demás espacios de uso público y para el diseño y ejecución de obras de construcción, ampliación, adecuación y modificación de edificios, establecimientos e instalaciones de propiedad pública o privada, abiertos y de uso al público, con el fin de garantizar la accesibilidad por parte de las personas con discapacidad o movilidad reducida.
Ley 1287 de marzo 3 de 2009.	Mediante esta Ley se adicionó la Ley 361 de 1997, regulando algunos aspectos para la construcción de bahías de estacionamiento para las personas con movilidad reducida.

4.5 Normatividad Aeroportuaria

Un hecho relevante en el caso del municipio de Guarne, es su cercanía con el municipio de Rionegro, en el cual está ubicado el Aeropuerto Internacional José María Córdova, por ello se debe tener como determinante del ordenamiento territorial las restricciones en cuanto al uso del suelo en las áreas aledañas, de manera especial los siguientes aspectos:

a. **Normas y convenios internacionales de la OACI:** Del proyecto regional **LA/92/031, Manual Guía de Protección Ambiental para Aeropuertos**, se contempla la planificación integral de la zonificación en función del ruido y las defines así:

Zona A: Es el área más próxima a la pista del aeropuerto y por esto su ambiente es extremadamente ruidoso, las actividades urbanas no son permitidas.

Zona B: Área donde el ambiente es medianamente ruidoso, las actividades urbanas pueden desarrollarse con alguna restricción.

Zona C: Es el área más distante de la pista, el desarrollo de las actividades urbanas no sufren restricción en función del ruido aeronáutico.

b. **Las normas referentes a ruido aeronáutico: Artículos 187, 188 y 192 del Decreto Ley 2811 de 1974, Resolución No. 8321 de 1993 expedida por el Ministerio de Salud** mediante la cual se establecen los niveles sonoros máximos permisibles de acuerdo con las zonas receptoras, y por último, la Resolución No. 00627 de 2006 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la cual regula la emisión de ruido y ruido ambiental.

c. **Restricciones y eliminación de obstáculos:** Con el objetivo de garantizar la seguridad de las operaciones aéreas, el espacio aéreo en los alrededores de los aeropuertos debe mantenerse libre de obstáculos, razón por la cual la Aeronáutica Civil ejerce control sobre las áreas de despeje o superficies limitadoras de obstáculos de cada aeródromo, por ello, el área técnica de la Aeronáutica Civil determina de acuerdo a los estudios particulares en cada aeropuerto, las condiciones limitantes para la construcción y desarrollo de cualquier tipo de actividad. En este sentido la Aeronáutica Civil tiene como función, para cualquier tipo de construcción, actividad o el levantamiento de una estructura que se proyecté, y cuya ubicación se encuentre dentro de las superficies de despeje y/o de aproximación calculadas para cada aeropuerto, estudiar y conceptuar sobre su incidencia en el normal desarrollo de las operaciones aéreas, concepto que se debe expedir de conformidad con los parámetros básicos definidos en las normas aeroportuarias.

d. La guía **GSAC-5.0-7.01 de febrero 23 de 2009** determina que “La Aeronáutica Civil, para cualquier tipo de construcción, actividad o el levantamiento de una estructura que se proyecte, y cuya ubicación se encuentre dentro de las superficies de despeje y/o de aproximación calculadas para cada aeropuerto, estudiara y conceptuará sobre su incidencia en el normal desarrollo de las operaciones aéreas hasta el límite exterior de la superficie cónica, de conformidad con lo descrito en la Parte decimocuarta de los reglamentos Aeronáuticos de Colombia”.

e. Conforme con establecido en el **artículo 1824 del Código de Comercio**, las construcciones o plantaciones que pretenda levantarse en las inmediaciones de un aeropuerto abierto a la operación pública, más allá de los límites de las superficies limitadoras de obstáculos, deben ser previamente autorizadas por la UAEAC, entidad que conceptuará sobre la viabilidad técnica de las mismas, de forma que pueda procederse a un estudio de seguridad aeronáutico con el fin de determinar los efectos de tales construcciones o plantaciones en las operaciones de las aeronaves.

f. **Peligro aviario:** La **Resolución No. 2786 de julio 16 de 2.003** crea el Comité Nacional de Peligro Aviario y su Circular sobre Comités Regionales de Peligro Aviario, en el Programa Nacional de Peligro Aviario y en el Manual de Uso de Suelos en Aéreas Aledañas a los Aeropuertos, emanados de la UAEAC.

Según la Organización de Aviación Civil Internacional – OACI es necesario que cada Estado expida disposiciones para controlar las actividades que representen peligro para la aviación, por ello ha expedido, entre otras, las siguientes disposiciones: **Resoluciones 03152 del 13 de agosto de 2004 y 1092 de 2007, así como el Decreto Presidencial No. 838 del 23 de marzo de 2005.**

- g. **Usos del suelo:** Normatividad de la aeronáutica Civil contenida en la Guía GSAC–5.0-7.01 de Febrero 23 de 2009 “Normatividad de usos del suelo de áreas aledañas a los aeropuertos” donde se determinan las restricciones aeronáuticas en materia de usos del suelo en las áreas de influencia del aeródromo y por el RAC (reglamento aeronáutico Colombiano), entre otras. El uso del suelos en áreas aledañas a aeropuertos”, busca garantizar la seguridad de las operaciones aéreas y entrega a los municipios la guía para desarrollar los usos que deben ser incorporados en la presente Revisión y Ajuste.

f. **La Resolución N. 05036 de 2009** atribuye el carácter oficial la versión de los reglamentos Aeronáuticos Colombia (RAC) publicada en la página web de la Unidad Administrativa Especial de aeronáutica Civil. La localización de todas las actividades en el Módulo Suburbano de Apoyo a las Actividades Aeroportuarias y en las áreas de influencia del Aeropuerto internacional JMC se regirá por la normatividad de la Aeronáutica Civil contenida en la Guía GSAC-5.0-7.01 de febrero 23 de 2009, “Normatividad de Usos del Suelo en Áreas Aledañas a los Aeropuertos” y en los Reglamentos aeronáuticos de Colombiano (RAC), Parte décimo cuarta – aeródromos, Aeropuertos y Helipuertos, cuyo propósito fundamental es proporcionar a los entes gubernamentales las restricciones y prohibiciones aeronáuticas en materia de usos del suelo en las áreas de influencia de un aeródromo.

4.6 Otras Disposiciones

En el ordenamiento jurídico colombiano también se han expedido otras normas (Leyes, decretos y resoluciones) que de alguna manera tienen relación con el ordenamiento territorial, entre las cuales tenemos:

Norma	Descripción
Ley 675 de agosto 3 de 2001	Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal. Esta disposición tiene por objeto regular la forma especial de dominio, denominada propiedad horizontal, en la que concurren derechos de propiedad exclusiva sobre bienes privados y derechos de copropiedad sobre el terreno y los demás bienes comunes, con el fin de garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a ella, así como la función social de la propiedad.
Ley 685 de agosto 15 de 2001	Por la cual se expidió el Código de Minas-
Decreto 2201 de agosto 5 de 2003	Por medio del cual se reglamenta parcialmente el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 en cuanto a los proyectos, obras o actividades considerados por el legislador de utilidad pública e interés social.
Decreto 1538 de mayo 17 de 2005	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 361 de 1997. Disposición que reglamenta parcialmente la Ley 361 de 1997, en especial el diseño, construcción, ampliación y en general, cualquier intervención y/u ocupación de vías públicas, mobiliario urbano y demás espacios de uso público; así como el diseño y ejecución de obras de construcción, ampliación, adecuación y modificación de edificios, establecimientos e instalaciones de propiedad pública o privada, abiertos y de uso al público.
Ley 1182 de enero 8 de 2008.	Por medio de la cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble.
Ley 1183 de enero 14	A través de esta norma se les asignó a los Notarios la función de realizar la declaración

de 2008	de la posesión regular, la cual se podrá realizar cuando los poseedores materiales de inmuebles urbanos de estratos uno y dos que carezcan de título inscrito así lo soliciten de conformidad con los requisitos y procedimiento establecidos en esta Ley. Ley que fue reglamentada mediante el Decreto 2742 de julio 25 de 2008.
Ley 1217 de julio 16 de 2008	Por medio de la cual se dictan normas para la regulación y modernización de las sociedades de mejoras públicas. Ley que establece entre los fines de estas instituciones la participación en lo pertinente de conformidad con la Ley 388 de 1997.
Ley 1229 de julio 16 de 2008.	Por medio de la cual se modificó y adicionó la Ley 400 del 19 de agosto de 1997.
Ley 1287 de marzo 3 de 2009	Mediante esta Ley se adicionó la Ley 361 de 1997, regulando algunos aspectos para la construcción de bahías de estacionamiento para las personas con movilidad reducida.
Decreto 02171 de junio 10 de 2009	Por medio del cual se señalan medidas aplicables a las piscinas y estructuras similares de uso colectivo y de propiedad privada unihabitacional.
Ley 1382 de 2010	Por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas. Esta norma fue declarada inexecutable condicionadamente por sentencia de la Corte Constitucional C-366/11 M.P Luis Ernesto Vargas Silva, dejando vigentes las normas ambientales que la contienen hasta el día 11 de mayo de 2013, y una serie de normas puntuales.

Por último, en cuanto al marco normativo que debe determinar el contenido de un Plan de Ordenamiento Territorial, en especial la revisión y ajuste del PBOT del municipio de Guarne, además de las normas de las cuales nos hemos ocupado en el presente capítulo, también se deben tener presente otras que si bien se expedieron antes de la expedición de los Acuerdos Municipales 061 de 2000 y 074 de 2007 aún se encuentran vigentes, siendo entre otras: Constitución Nacional, las Leyes 9ª de 1989, 99 de 1993, 152 de 1994, 160 de 1994, 388 de 1997, 507 de 1999, 614 de 2000 y los Decretos 2150 de 1995, 879 de 1998 y 1504 de 1998.

4.7 Normas De Carácter Municipal

El Plan Básico de Ordenamiento Territorial - PBOT- del municipio de Guarne fue adoptado mediante el Acuerdo Municipal N° 061 de Junio 30 de 2000, previa concertación ambiental con CORNARE, la cual fue aprobada por Resolución No. 50 del 12 de enero de 2000. Este municipio no ha adelantado procesos de revisión y ajuste de su PBOT.

Sin embargo, a través del Acuerdo Municipal No. 035 de marzo 2 de 2007, se modificaron algunas normas generales contenidas en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 061 de 2000), referidas a las densidades de vivienda en el área rural, se dictaron normas urbanísticas generales para parcelaciones de vivienda campestre, se reglamentó la subdivisión predial y se delimitaron los retiros a corrientes hídricas y nacimientos de agua; incorporando de esta manera el polígono de parcelaciones de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Nacional 097 de 2005 y el Acuerdo del Consejo Directivo de CORNARE 173 de 2006. Acuerdo que fue concertado con CORNARE tal como consta en el protocolo de concertación de modificación del Plan Básico Territorial del Municipio de Guarne del 27 de noviembre de 2006. Esta modificación, si bien no fue tramitada como tal, puede ser considerada como excepcional de norma urbanística.

De manera específica el Acuerdo Municipal No. 035 de 2007 reguló los siguientes aspectos:

- Incorpora el Acuerdo 173 de 2006 de CORNARE.
- Adopta el polígono de parcelaciones.

- Regula la subdivisión predial en el área rural.
- Adopta normas urbanísticas generales para los procesos de parcelación.
- Regula lo referente a retiros a fuentes hídricas y además adopta la cartilla “Elementos ambientales a tener en cuenta para la delimitación de retiros a corrientes hídricas y nacimientos de agua en el Suroriente Antioqueño”, segunda edición.
- Define las corrientes de agua principales para el municipio de Guarne.

El Acuerdo Municipal No. 035 de 2007 fue reglamentado mediante la Resolución No. 107 del 03 de abril de 2007, por medio de la cual se definieron los predios del mapa “áreas aptas para parcelar” en el Municipio de Guarne.

Pero adicionalmente mediante el Acuerdo Municipal No. 071 de 2010, se modificó el perímetro urbano, y se destinaron unos predios para desarrollar vivienda nueva, de interés social y vivienda de interés prioritario; esta modificación fue considerada como una modificación excepcional de norma urbanística de conformidad con lo previsto en el Decreto 4002 de 2004, la cual fue debidamente concertada con la autoridad ambiental competente que es CORNARE.

Al igual que en otros municipios de la zona de Valles de San Nicolás, se han expedido otras normas, en especial acuerdos y decretos municipales, que si bien no modifican el PBOT, si lo complementan o desarrollan, siendo necesario en este proceso de revisión y ajuste realizar su estudio y articulación, entre los cuales tenemos:

Norma	Descripción
Acuerdo Municipal No. 01 de 2003	Por medio del cual se incorpora la ventana catastral al perímetro urbano
	Por el cual se reglamenta el Acuerdo Municipal No. 061 de 2001, Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Guarne, en cuanto a los contenidos y procedimientos de los planes parciales.
Resolución No. 107 de Abril 3 de 2007	Por medio de la cual se definen los predios del mapa “Áreas Aptas para Parcelar” en el municipio de Guarne.
Acuerdo Municipal No. 049 de 2008	Por medio del cual se aprueba el Plan Local de Salud del municipio de Guarne.
Acuerdo Municipal No. 059 del 22 de diciembre de 2008	Por medio del cual se expide el Estatuto Tributario del municipio de Guarne, en especial el Capítulo III, artículos 233 al 297, los cuales se ocupan de la CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN.

4.8 Normas Nacionales Y De La Autoridad Ambiental Que Obligan LAS revisiones De Carácter Estructural De Largo Plazo Del PBOT Del Municipio De Guarne.

4.8.1 Incorporación de la gestión del riesgo en las Revisiones de los POT

Ante los hechos acaecidos en el país con motivo del Fenómeno de La Niña iniciado en el año 2010 y que se extendió hasta principios del 2012, la incorporación del riego en los Planes de Ordenamiento Territorial se ha convertido en una prioridad y una política de Estado, es así como el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 019 de 2012 – Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, en el cual se dispone en su Artículo 189:

“INCORPORACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO EN LA REVISIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. *Con el fin de promover medidas para la sostenibilidad ambiental del territorio, sólo procederá la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo del plan de ordenamiento territorial o la expedición del nuevo plan de ordenamiento territorial cuando se garantice la delimitación y zonificación de las áreas de amenaza y la delimitación y zonificación de las áreas con condiciones de riesgo además de la determinación de las medidas específicas para su mitigación, la cual deberá incluirse en la cartografía correspondiente. (...)*”. (Negrilla fuera de texto).

El Decreto 1807 de del 19 de septiembre de 2014 reglamenta el artículo 189 del decreto Ley 019 de 2012 que establece las condiciones y escalas de detalle para incorporar de manera gradual la gestión del riesgo en la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial municipal y distrital o en la expedición de un nuevo plan.

Igualmente, el Congreso de la República expidió la Ley 1523 de abril 24 de 2012 - Por la 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 se dictan otras disposiciones -, en la cual se dispuso la integración de la gestión del riesgo en la planificación territorial y del desarrollo en su artículo 39 señalando:

“Los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas hidrográficas y de planificación del desarrollo en los diferentes niveles de gobierno, deberán integrar el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socio-ambiental y, considerar, el riesgo de desastres, como un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, procurando de esta forma evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo”.

Siendo contundente en el Parágrafo de este Artículo al indicar que *“Las entidades territoriales en un plazo no mayor a un (1) año, posterior a la fecha en que se sancione la presente ley, deberán revisar y ajustar los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo municipal y departamental que, estando vigentes, no haya incluido en su proceso de formulación de la gestión del riesgo”*. (Negrilla fuera de texto).

Dado que CORNARE entrego el estudio denominado “Evaluación y Zonificación de riesgo y dimensionamiento de procesos a los 26 municipios de la jurisdicción de CORNARE”, fruto del Convenio No. 2011-CF-12-0051 celebrado entre la Gobernación de Antioquia, el DAPARD y CORNARE, con fundamento en los resultados de este estudio y de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 4002 de 2004, literal b) del Parágrafo del Artículo 5º, se debe incluir en la revisión que se adelanta por cuanto esta procede, entre otros casos cuando: “b) Los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones de restricción diferentes de las originalmente adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente”.

Alternativa que se refuerza con las normas expedidas por el Gobierno Nacional y el Congreso de la República sobre la incorporación de la Gestión del Riego en las revisiones de los POT, tal como se dispone en el Decreto Ley 019 de 2012 “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites

innecesarios existentes en la Administración Pública”; y en la Ley 1523 de abril 24 de 2012 “Por la 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 se dictan otras disposiciones”, en la cual se dispuso la integración de la gestión del riesgo en la planificación territorial y del desarrollo, indicando en el Parágrafo del Artículo 39 que las entidades territoriales tienen un plazo no mayor a un año para revisar y ajustar los POT’s que estando vigentes no hayan incluido en su proceso de formulación la gestión del riesgo, plazo que se vence en el mes de abril del año 2013.

4.8.2 Incorporación de las últimas disposiciones de la autoridad ambiental en las revisiones de los POT

Igualmente en esta revisión de largo plazo del PBOT del municipio de Guarne deben incluir los análisis técnicos y las normas derivados de los acuerdos 250, 251 y 265 de 2011 de la autoridad ambiental CORNARE: por los cuales se establecen los determinantes ambientales para efectos de la ordenación del territorio en la subregión Valles de San Nicolás, por medio del cual se fijan determinantes ambientales para la reglamentación de las rondas hídricas y las áreas de protección o conservación aferentes a las corrientes hídricas y nacimientos de agua para los municipios de la jurisdicción de CORNARE y por medio del cual se establecen normas de aprovechamiento, protección y conservación del suelo en la jurisdicción de CORNARE.

5. ANÁLISIS Y ARTICULACIÓN SUBREGIONAL

5.1 Caracterización Dinámicas Territoriales

El oriente antioqueño, es una de las subregiones con mayores dinámicas en el departamento; En términos de vínculos de movimiento de carga de bienes primarios y secundarios (tanto de origen como destino) la subregión con mayores vínculos con el Valle de Aburrá corresponde al Oriente⁹.

El patrón urbano regional, específicamente de los municipios de la zona Valles de San Nicolás, por su área de influencia (cercanía) con el Valle del Aburrá, muestra como los municipios; Rionegro, Guarne, La Ceja, Marinilla, El Carmen de Viboral y El Retiro, que generan mayores dinámicas sobre el territorio.

La alta movilidad de personas se explica por la importancia económica y de urbanización de la misma: los municipios de Rionegro, El Retiro y Guarne, tienen una mayor vinculación con los municipios del Valle de Aburrá; mientras que los demás se relacionan en su mayoría con los municipios de la misma subregión del Oriente, pero manteniendo también importantes vínculos con el Valle de Aburrá. Municipios como Marinilla, La Ceja, Guarne y el Carmen de Viboral, generan el mayor número de vínculos.

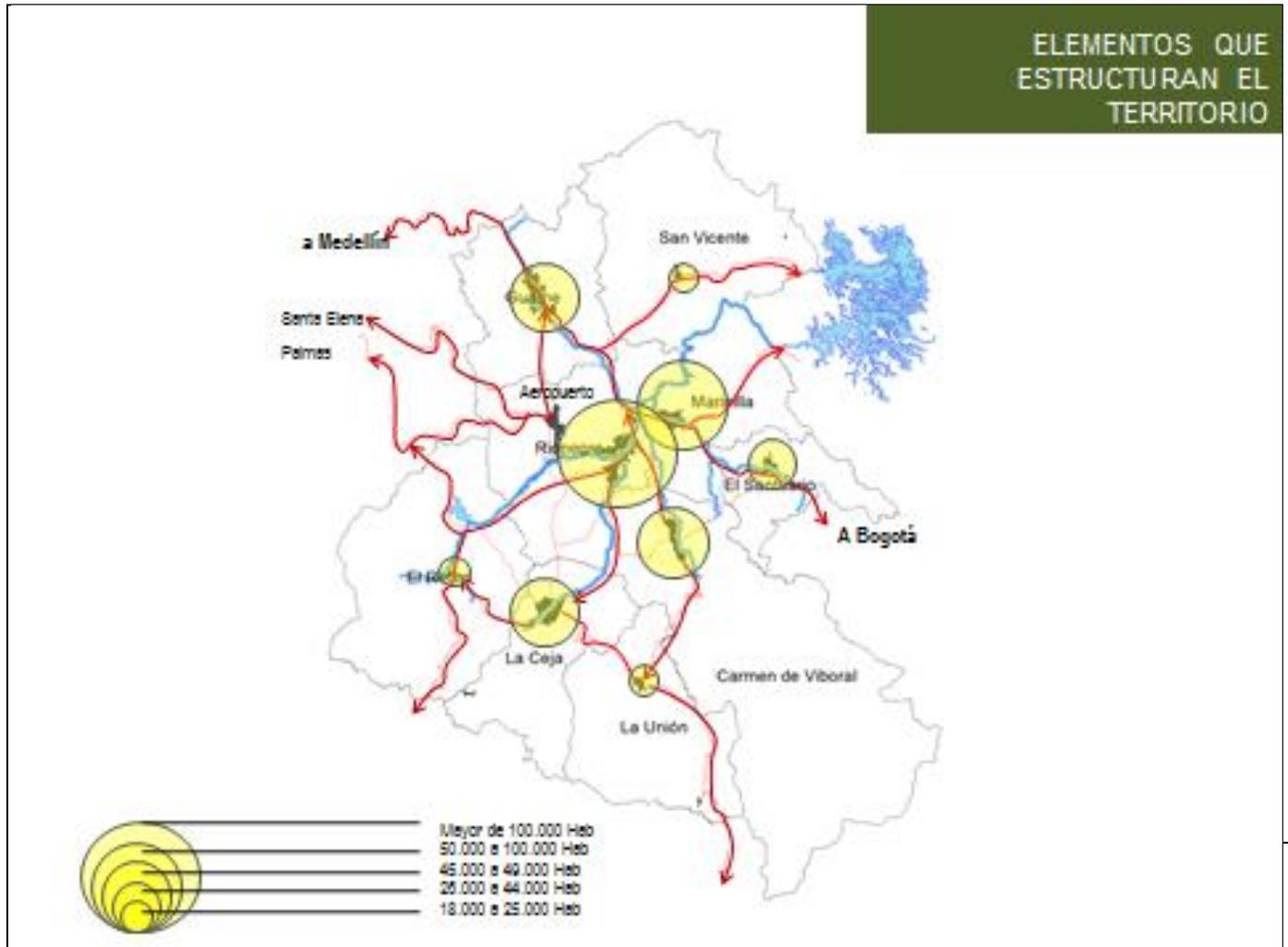
5.2 Integración Urbano Regional-Subregión.

⁹ SURA, Sistema Urbano-Regional de Antioquia. Gobernación de Antioquia 2010

De acuerdo al estudio del sistema Urbano-Regional de Antioquia, el oriente antioqueño, específicamente la zona Valles de San Nicolás, los municipios de El Carmen de Viboral, El Santuario, Guarne, La Ceja, Marinilla y Rionegro, presentan una dinámica e integración territorial categorizada como **muy alta**, lo que corresponden a las de mayor continuidad y expansión urbana, con un fuerte crecimiento del entramado físico-espacial. Se relaciona con territorios en los que el crecimiento de relaciones metropolitanas y de habitabilidad está activo, con una gran competencia urbano-rural por el uso de la tierra, una relativa mayor inserción social y económica, con centros urbanos que funcionan con alta importancia regional, y alto nivel de atracción de población proveniente de zonas urbanas de menor jerarquía y de zonas rurales más periféricas, y de relativo menor desarrollo socioeconómico y menor calidad de vida.

En tanto que, municipios como El Retiro, La Unión y San Vicente, son categorizados como de **alta** integración urbano-regional representan espacios transicionales de una importante significación territorial en la medida en que actúan como tendencias en la configuración de nuevas relaciones urbanas y rurales, dada su posición en la dinámica urbano-regional actual y futura. Se trata de espacios que relacionan territorios rurales con cierto grado de especialización productiva y centros urbanos que vienen adquiriendo importancia funcional y convergencia regional, especialmente por un relativo mejoramiento en servicios y una mayor vinculación con otros epicentros de mayor dinamismo y jerarquía.

MUNICIPIOS DE MUY ALTA INTEGRACIÓN URBANO REGIONAL SUBREGIÓN	MUNICIPIOS DE ALTA INTEGRACIÓN URBANO REGIONAL SUBREGIÓN
EL CARMEN DE VIBORAL	EL RETIRO
EL SANTUARIO	LA UNIÓN
GUARNE	SAN VICENTE
LA CEJA	
MARINILLA	
RIONEGRO	



5.3 Reconocimiento De Los Problemas Críticos De La Ocupación Del Suelo.

- Tras el crecimiento de la industria y la empresa, se ha observado como el principal problema que subyace en este crecimiento es la segregación de la tierra en el área rural. La amenaza de la ruralidad: el crecimiento de las parcelaciones está contribuyendo en la pérdida de la identidad; se están confundiendo arquitectónicamente las edificaciones.
- Ninguno de los municipios de Valles de San Nicolás, está creciendo organizadamente en el área rural y no han cumplido los objetivos plateados en los Planes de Ordenamiento Territorial-PBOT; hay crecimiento desorganizado e ilegal. No se advierte un mayor control en el crecimiento de las construcciones (crecimiento sin reglas), lo que conlleva a la generación de ciertas demandas sobre el municipio saneamiento, energía, telecomunicaciones, y el evidente déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda.

- Las dinámicas poblacionales, asociadas a la demanda industrial que a su vez demanda una proyección y planificación de la región.
- En el marco de los procesos de urbanización aparecen necesidades de diferentes equipamientos: movilidad en vías de orden nacional, vías secundarias y vías terciarias, equipamiento para la educación; Valles de San Nicolás en la zona que más oferta educativa tiene, sin embargo, el problema de movilidad entre los municipios, hace que ha esta oferta educativa, se le sumen un incremento en los costos de transporte por la dificultad en la movilización entre los municipios, pues resulta más costoso moverse entre los municipios de la zona, que entre algún municipio cercano con la ciudad de Medellín. No hay articulación entre los municipios del Oriente en las dinámicas de conectividad y fácil desplazamiento intermunicipal.
- Lo que ha generado la cercanía entre los municipios de esta zona con Medellín, es la copia de modelos urbanísticos y de espacio público que no obedecen a las dinámicas nativas, propias de este territorio, sino a la de los habitantes de Medellín, lo que ha traído problemas para la región: el caso de los desarrollos habitacionales, con todos los problemas habitacionales de vivienda: contaminación de microcuencas, saneamiento y acueducto, la inseguridad; el problema del joven menor infractor, se ha vuelto común en los municipios de la zona.

Medio Ambiente.

Existe una gran preocupación respecto a cómo asegurar las zonas de reserva forestal, cómo pensar el cinturón verde del Oriente antioqueño, no sólo como estrategia para cercar la expansión urbanística, sino para aprovechar las características propias de la zona, dado que es privilegiada en recursos naturales.

Apuestas Subregionales

1. El desarrollo de una política regional; Integración y competitividad.
2. Desarrollo territorial equitativo y solidaridad.
3. Movilidad y transporte como estrategia para el “Gran desarrollo”.
4. Servicios públicos
5. Parques Lineales; elemento articulador regional.

La Unión, San Vicente, Marinilla y El Santuario, son municipios que aún conservan su visión agrícola, gran parte de la actividad económica de estos municipios quiere fortalecerse y apostarle a la dinámica agrícola (Distrito Agrario; economías campesinas, producción rural). Sin embargo, a pesar de existir esta voluntad, Los productos agrícolas, aún no cumplen las condiciones exigidas para ser competitivos y fortalecer esta actividad como un renglón importante de la economía, pues no garantizan estándares de exportación, asimismo, existen dificultades económicas en los campesinos que les impiden lograr estos estándares.

Seguridad alimentaria

La despensa agrícola es una apuesta que hay que salvaguardar en términos de planificación y en relación con la comercialización. Hay un elemento histórico en el tema agrícola, Marinilla tiene su propio Distrito Agrario, en este sentido resulta razonable traer a colación el problema de la asociatividad porque el tema de la comercialización nos convoca. Al respecto es necesario visualizar la posibilidad de establecer un centro de agrícola.

De igual forma, las dinámicas introducidas en el territorio por la llegada de nuevas industrias y las, cada vez más demandadas, parcelaciones, se constituyen en una gran amenaza para el cultivo de la tierra y la permanencia del campesino en ella; presión por la tierra y los bajos ingresos de las familias campesinas están “conspirando” contra identidad

Análisis sobre los productos que están llegando. La falta de eficiencia en el sector productivo campesino demanda un estudio, la industria de la región no está preparada para las dinámicas productivas actuales lo que merece un análisis que contribuya al mejoramiento de la producción de los pequeños campesinos; se observa sobreproducción en algunos municipios,

Usos del suelo.

La cercanía con Medellín, está generando crecimiento urbanístico, presión sobre los usos del suelo, dicha presión es el común denominador de las problemáticas en el Oriente Cercano. Nuestra ruralidad, nuestros campesinos empiezan a asumir un alto nivel de riesgo, lo que ha significado empezar a desplazarse por la llegada de los parceladores, los urbanizadores. Las tierras se ven abocadas a tener un valor comercial en términos de lo que significa el descanso, el veraneo reduciendo la visión del Valle de San Nicolás a un territorio para el descanso.

Escenarios que generan nuevas dinámicas.

El tema del Río Magdalena, el escenario tiene una influencia muy grande en esta región. Ese escenario nos plantea preguntas, hay que inducirlo en el imaginario de los Alcaldes, presentación del tema en la agenda. La Gobernación propone que una persona de CORMAGDALENA venga a explicar el estado del proyecto de navegabilidad del Río.

TABLA DE RELACIÓN MUNICIPIO/PROBLEMAS

MUNICIPIO	PROBLEMAS
Guarne	Crecimiento explosivo industrial (De 8 a 30 empresas), genera buenas finanzas pero es necesario regular
	Pérdida de vocación agrícola, Reconocimiento de vocación de artesanos
	Crecimiento habitacional sobre el área rural
	Por copia de modelos urbanísticos se ha generado deterioro de la calidad de la vivienda de las familias nativas
	Problemas de saneamiento básico
	Crecimiento de la ciudad de Medellín sobre la zona rural del municipio
	Desconexión con otras regiones y con municipios de la región
	Alta demanda a los acueductos veredales por procesos de urbanización en la zona

	Amenaza de desaparición de acueductos veredales por EEPP y empresas privadas
	Marginamiento del municipio de los proyectos relacionados con la cultura sillettera
	Pérdida de cultura e identidad campesina y vida digna
La Ceja	Población desplazada por crecimiento de Medellín, violencia y desempleo
	Dependencia de la floricultura como actividad económica (80% de la economía municipal)
	Municipio se está convirtiendo en ciudad - dormitorio (Atosigamiento de los urbanizadores)
	Crisis por roya blanca y valor del suelo
	Problemas de inseguridad
	Necesidad de vivienda VIS y universitaria
La Unión	Demanda por localización industrial; necesidad de conservar la vocación agropecuaria y fortalecer la economía campesina
	Demanda demográfica habitacional generada por nuevos empleos
	Posibles afectaciones de los tratados de libre comercio sobre su visión agrícola (70% economías campesinas, pequeña producción rural). No estamos preparados para competir en la economía globalizada - campesinos no saben de buenas prácticas agropecuarias, ni de producción limpia, no saben de técnicas adecuadas de producción. Los productos no cumplen las condiciones para la exportación
	Competencia por el suelo afecta la actividad económica y empresarial
	Crecimiento desbordado, desplazamiento de campesinos hacia otras regiones / Creciente urbanización afecta la seguridad alimentaria (Conforma región eminentemente urbana)
	Problemas con el saneamiento básico y acueducto
	Aprovechamiento de las fuentes de agua (por EPM) para provisión de Medellín sin retribución para el Municipio
	A pesar de que el municipio de La Unión aun es dueño de las empresas de servicios hay intereses de gremios económicos que buscan comprar las empresas municipales.
	Inseguridad; Menor infractor
Marinilla	Vías, aeropuerto, zona franca y embalses son a la vez factores de desarrollo y amenazas de deterioro e impacto sobre la economía local y bienestar de la población
	Presión sobre el uso del suelo y valor del suelo que desplaza la ruralidad y a los campesinos locales
	Tendencia a ser una región para el descanso de la población de la ciudad (se genera una visión de la región como zona de descanso)
	Tendencia a nuevos usos del suelo afectan la vocación agropecuaria, la idea de despensa agrícola y la seguridad alimentaria
	Tendencia a industrialización
	Inseguridad; Menor infractor
	Dificultades de movilidad. Las condiciones actuales del transporte en la zona genera fronteras (costos altos, carencia de rutas que conecten los municipios entre sí y las comunidades con los servicios que se ofrecen en la región)
	Políticas de construcción de viviendas, genera presión para habilitar suelo para construir viviendas por fuera del perímetro, conlleva problemas alrededor de la seguridad, el empleo, la salud, el equipamiento público. La oferta institucional nacional está afectando a los entes territoriales.
Afectación de los recursos naturales y del medio ambiente generado por el crecimiento y la urbanización de las zonas rurales	
El Santuario	Crecimiento desorganizado de los municipios y carencia de infraestructura y de equipamientos para las comunidades locales
	Inseguridad (robo, fleteo y extorsión)
	Desarticulación de los POT de la región.
	Dificultades para la movilidad entre los municipios (costos y vías; Conexión con el Peñol y zona de embalses)
	Manejo de las basuras
	Presión sobre la tierra por veraneantes y parcelaciones. Desplazamiento y desempleo de los campesinos (Riesgo de venta de las fincas campesinas para parcelaciones)
	Dificultades para la comercialización de los productos, a veces sobreproducción.
San Vicente	Presión por la tierra, industria y urbanización
	Bajos ingresos familias campesinas que atentan contra la identidad campesina

	No hay posibilidades de comercializar los productos que terminan siendo alimento para animales o desechados (a veces sobreproducción)
	Dificultades con manejo de basuras
	Es necesario cualificar la educación / no hay pertinencia de la educación, se están formando obreros y no hay personas de la región en cargos directivos
	Inseguridad (Bacrim y microtráfico)
	Decisiones sobre la región generadas desde afuera
	Deterioro de la infraestructura educativa
	Deterioro de la calidad de vida y de las viviendas campesinas
	Falta mantenimiento y rehabilitación de vías terciarias
El Carmen de Viboral	Crecimiento poblacional por segunda habitación, industria, desplazados por violencia, tasa de natalidad en aumento
	Crecimiento inmanejable produce segregación de la tierra / crecimiento desorganizado / no es posible controlar / incumplimiento de normas / fraccionamiento del suelo rural para vivienda de los hijos y para urbanización / presión por los servicios públicos / déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda
	Empresas privadas que quieren prestar servicios públicos amenaza a acueductos veredales
	Aunque hay oferta educativa hay graves dificultades para el desplazamiento y la movilidad interna
	Debilidades para el acceso a la prestación de los servicios de salud y problemas de calidad
	Fragmentación de la oferta de servicios de salud por jurisdicción administrativa (No hay posibilidad de prestar servicios de salud a personas de otros municipios)
	Tendencias de crecimiento generan amenazas a la ruralidad, el patrimonio y la identidad de los pueblos.
	Tendencia convertirse en el cinturón de expansión urbanística de la gran ciudad
	Requerimiento de vías troncales, secundarias y terciarias
El Retiro	Inseguridad; Bacrim, menor infractor
	Falta de empleo genera violencia. Hay espiral de violencia intrafamiliar
	Crecimiento parque automotor y demanda de viajes sin vías: Movilidad reducida
	Crecimiento desbordado
	Baja calidad de la educación, no comparable con la del Valle de Aburrá / no hay pertinencia de los programas y saturación de egresados en algunos programas
	Dificultades para el manejo de residuos y basuras

OBSERVACIONES

Al revisar la historia de los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial en la zona Valles de San Nicolás¹⁰ se puede observar como estos procesos han sido construidos desde espacios muy ciudadanos que enmarcan y forjan copias de modelos urbanísticos que, en su gran mayoría, han generado deterioro en el bienestar y en la calidad de vida de sus habitantes, específicamente en esta zona; la calidad de la vivienda de las familias nativas, la industrialización, los servicios públicos, la movilidad y el transporte, así como el espacio público, entre otros, son una prueba de la dinámica atomizada de esta situación.

Al pensar la región desde la región, la mirada es muy distinta, se observa un arraigo por la conservación de la ruralidad, un deseo fuerte por reconocer la vocación económica y la identidad regional, la consciencia clara y la necesidad del consenso que debe existir sobre las afectaciones que puedan ser objeto de ordenamiento y de acciones conjuntas, con políticas claras de región para viabilizar el crecimiento de región; mitigando la competencia que este genera por el suelo, reclamando un modelo de ocupación propio,

¹⁰Taller sobre el ordenamiento territorial del valles de San Nicolás, 13 de septiembre de 2012

el cual quiere conservar un territorio con unas características muy rurales, motivado por el trabajo conjunto en la subregión, que propende por la construcción de un ordenamiento territorial supramunicipal (inversión, contratos-plan, cooperación, construir conjuntamente proyectos, visualizar prioridades, prevenir riesgos, anticipar beneficios y provechos de esos proyectos regionales y nacionales). La región necesita desarrollo integral con una lógica, con un objetivo común, con una visión de conjunto

Los alcaldes municipales, son la primera instancia jurídica constitucional para crear un imaginario y darle un cauce a la región. La importancia de su liderazgo que se inicia será a través de acuerdos y consensos, serán determinantes para ese trabajo conjunto en el ordenamiento de la zona. Sin este trabajo, no es posible concebir el desarrollo en su integralidad para comprender el territorio como una región.

Los municipios del eje de conurbación de la Autopista Medellín –Bogotá, en el territorio regional AOA han tenido un acelerado crecimiento demográfico con altas tasas de crecimiento exponencial (se debe construir los datos poblacionales). A pesar de contar con políticas subregionales concertadas en procesos de planificación regional como el Plan Estratégico de Simultaneidad (1999), vinculado a los acuerdos municipales de los PBOT locales en su componente estructural, ello no ha generado hechos comunes que contribuyan a la construcción del modelo de ocupación regional.

La fuerte presión urbanizadora del área central del valle de Aburra y los procesos de conurbación de los municipios de la Autopista Medellín –Bogotá, inducidos principalmente por Rionegro y Marinilla (que siguieron el modelo de norte del Valle de Aburra), presionan a su vez los suelos de protección ambiental y de producción agrícola. La pérdida de este territorio original por el cambio de uso hacia suelos urbanizables plantea tensiones sobre las fuentes hídricas, el abastecimiento de alimentos y la consecuente afectación de la seguridad alimentaria y ambiental para las áreas urbanas y rurales de la región.

Esta subregión y especialmente la zona del AOA, cuenta con una infraestructura que conecta adecuadamente los distintos niveles territoriales, cuyo eje estructurador es la autopista Medellín - Bogotá. Esta conectividad nacional, regional, intermunicipal, y municipal, ha superpuesto vías nacionales sobre cabeceras municipales con una creciente tendencia del modelo de ocupación de los municipios surcados a consolidar su crecimiento a ambos costados de eje vial nacional.

Claramente se observa un volcamiento del crecimiento hacia este corredor nacional, tendencia inconveniente produce disfuncionalidades urbanas, en primer lugar en el funcionamiento del mismo corredor nacional, con puntos conflictivos en los tramos que coinciden con los accesos a las cabeceras urbanas, también deterioro del paisaje, desarrollo espacial espontáneo, desordenado e inapropiado, aspecto que genera inmensos conflictos físicos-espaciales en las estructuras urbanas principales.

Este desarrollo urbano (poco sostenible) que existe en la actualidad desconoce otras opciones de desarrollo urbano de estos asentamientos sobre el resto de su territorio municipal, con grandes atributos naturales, paisajísticos y ambientales.

6. JUSTIFICACIÓN TÉCNICA DE LA REVISIÓN Y AJUSTE DEL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En este aparte abordaremos los temas técnicos y jurídico – técnicos, de una manera más específica y detallada, que justifican el haber emprendido el presente proceso de Revisión y Ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Guarne (Acuerdo 061 de 2000), identificando aspectos como vacíos, asuntos contrarios al marco jurídico vigente, normativas o disposiciones que no son coherentes con las políticas y objetivos propuestos en el PBOT, ajustes necesarios para viabilizar el cumplimiento del Plan, inconsistencias, conflictos, entre otros.

En primer lugar, es importante hacer referencia al documento denominado INSTRUCTIVO PROGRAMA DE GOBIERNO, elaborado por la Gobernación de Antioquia – Departamento Administrativo de Planeación, en el año 2008, en el cual al ocuparse en el caso específico del municipio de Guarne de los aspectos centrales de la revisión y ajuste del PBOT, identificó los siguientes:

Aspectos Centrales en la Revisión y Ajuste del PBOT

Vacíos	Inconsistencias	Conflictos
<p>Falta una mayor reglamentación en temas como:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Instrumentos de gestión de suelo: plusvalía, valorización y derechos de construcción. ▪ Lineamientos para macroproyectos o planes parciales. ▪ Vivienda de interés social. ▪ Patrimonio. ▪ Espacio público. ▪ Zonificación de usos. <p>Revisar la regulación referente al Polígono de Parcelaciones, corredores suburbanos y centros poblados rurales.</p>	<p>Se deben revisar los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Las imprecisiones en la delimitación de áreas objeto de amenazas y riesgos. ▪ Las imprecisiones ligadas al erróneo señalamiento de reservas forestales. ▪ Las imprecisiones u omisiones en el señalamiento de áreas para la provisión de servicios públicos domiciliarios. ▪ Las imprecisiones de la zonificación de usos. ▪ Las impresiones en las normas de aprovechamiento como: densidad (asociada al tratamiento) ó índice de construcción, índice de ocupación ó alturas. 	<p>Se requiere reglamentar con precisión las llanuras de inundación de la red hídrica urbana, la quebrada La Mosca y sus afluentes urbanos a partir de la implementación de los estudios técnicos para el manejo y reglamentación de las llanuras de inundación de la red hídrica principal urbana, con el objetivo primordial de garantizar su mantenimiento y conservación como patrimonio natural hacia su destinación al uso y disfrute de toda la población, a la vez que defina la llanura de inundación como parte integrante de la red hídrica y se restrinjan las construcciones en áreas periódicamente inundables.</p>

6.1 Evaluación Y Valoración De Información, Suministrada. PBOT Municipio De Guarne-Componente Urbano

6.1.1 Metodología adoptada para el diagnóstico urbano del PBOT del municipio de Guarne

El diagnóstico adelantado adopta los lineamientos metodológicos definidos por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, fundamentados en el análisis, tanto de los planes de ordenamiento y

sus instrumentos, como de la evaluación de la implementación e inversión en los programas y proyectos previstos por los mismos planes. Para el caso del diagnóstico del componente urbano de Guarne, dicha metodología conjugó dos procedimientos simultáneos:

- 1) Lectura selectiva y operativa del PBOT vigente (Acuerdo 061 de 2000), lectura del proyecto de revisión adelantado por Masora en el 2011, y observaciones realizadas por CORNARE a este último proyecto de revisión.
- 2) Seguimiento con indicadores para determinar el cumplimiento de los objetivos y metas.

ANTECEDENTES

Mediante convenio celebrado entre la Administración Municipal de Guarne y la Universidad Católica de Oriente, se da comienzo al proceso de Revisión y Ajuste del municipio de Guarne, según los lineamientos de la Ley 388 de 1997, que permite a cada municipio estructurar su propio modelo de desarrollo como parámetro fundamental, y su debida implementación en el marco del ordenamiento del territorio. Para el municipio de Guarne, la revisión y ajuste de su PBOT está justificado por el vencimiento de los plazos establecidos y corresponde a una revisión ordinaria de sus componentes general y estructural; es decir, corresponde a una revisión ordinaria del largo plazo.

Según la metodología general presentado por la Universidad Católica, la revisión del componente urbano para el caso específico del municipio de Guarne, debe desarrollarse en cuatro fases:

1. Valoración y Evaluación del PBOT vigente, (Acuerdo 061 de 2000), de la Revisión iniciada en el 2011 por el equipo de MASORA, y de las observaciones hechas al documento de Masora por CORNARE (radicado No 131-2502 del 1 de septiembre del 2011).
2. Actualización del Diagnóstico.
3. Estructuración y consolidación de la propuesta de ajuste del PBOT.
4. Concertación del documento.

De manera introductoria, el equipo técnico del Componente Urbano hace una evaluación general de todos los documentos encontrados, (Acuerdos, Resoluciones, Decretos), con el propósito de entender el estado actual de las modificaciones que ha realizado en diferentes fechas en el municipio de Guarne al PBOT del año 2000. La valoración de estos Acuerdos se expresa en primera instancia, desde una matriz que da cuenta de los aspectos que determina las actuaciones del PBOT de Guarne, coincidiendo con la estructura que determina la Ley 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial, y los decretos reglamentarios vigentes desde el 2000, y con observaciones muy generales de los temas relevantes que presenta la aplicación de los planes de ordenamiento en la actualidad, como son: Lo jurídico, ambiental, los aspectos de riesgo, la demografía y lo económico, incluyendo el tema de la vivienda, y los aspectos sociales. Luego, la

valoración de estos documentos específicamente frente al desarrollo del componente urbano está dada, desde lo que exige tener presente una mirada disciplinar en una evaluación de situaciones existentes, y segundo desde la posibilidad de complementar el análisis de la situación actual en la siguiente fase de la formulación.

LEY 388 DE 1997 Y LAS MODIFICACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El municipio de Guarne ha emprendido los siguientes procesos de planificación o modificado sus contenidos de la siguiente manera:

1. Acuerdo 061 del 2000 por medio del cual se adopta el plan básico de ordenamiento territorial para el municipio de Guarne.

2. Acuerdo 035 de 2007 *Por medio del cual se incorporó el Polígono de Parcelaciones acogiendo el Acuerdo 173 de 2006 de CORNARE*”.

3. Resolución 1127374 de diciembre de 2007, por medio de la cual se concertó con CORNARE algunas modificaciones al PBOT aprobado mediante acuerdo 035 de 2007. (nota: esta concertación a pesar de no ser tramitada como una modificación es realmente eso, y se convierte en una modificación excepcional de la norma).

4. Acuerdo 071 de 2010, por medio del cual se modifica el perímetro urbano, y se afectan unos predios para desarrollar vivienda nueva, de interés social y vivienda de interés prioritario. (Este Acuerdo es realmente el que más vicios procedimentales presenta, el cual según el documento de Diagnostico de Masora del 2011, fue impugnado por la Gobernación de Antioquia ante el tribunal contencioso administrativo de Antioquia)

Fuente: documento de evaluación y seguimiento realizado por Masora en 2011

OBSERVACIONES

Frente al acuerdo 035 de 2007, se puede observar que al haber sido fruto de la compilación un Acuerdo (Acuerdo 173 de 2006) presenta falencias respecto a su organización y estructura, teniendo presente que la expedición de normas urbanísticas del orden nacional, supone la realización de un proceso de armonización entre ésta y el Plan de Ordenamiento Territorial, de tal forma que haya coherencia y consistencia entre estos dos órdenes.

De igual manera, la estructura jurídica del Acuerdo 071 de 2010, presenta falencias, pues éste no se ajusta integralmente a los postulados contenidos en la Ley 388 de 1997 y en el Decreto 879 de 1998. El ajuste del perímetro urbano a partir del Acuerdo 071 del 2010 se encuentra viciado de nulidad por ser violatorio del debido proceso establecido en la Ley 388 de 1997 y decretos reglamentarios según lo siguiente:

En relación con las revisiones de los planes de ordenamiento territorial el artículo 12 de la ley 810 del 13 de junio de 2003 dispone:

“Los Concejos Municipales y Distritales podrán revisar y hacer ajustes a los Planes de Ordenamiento Territoriales ya adoptados por las entidades territoriales y por iniciativa del Alcalde. Si el concejo no aprueba en noventa (90) días calendario la iniciativa, lo podrá hacer por decreto el alcalde.”

Con posterioridad a la expedición de la citada ley, el Presidente de la República en el artículo 1° del Decreto 2079 del 25 de julio de 2003 estableció: *“Las revisiones y ajustes a los Planes de Ordenamiento Territorial a que hace referencia el artículo 12 de la ley 810 de 2003, se someterán a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24 y 25 de la ley 388 de 1997.*

PARÁGRAFO: En todo caso, la revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento o de alguno de sus contenidos procederá cuando se cumplan las condiciones y requisitos que para tal efecto se determinan en la ley 388 de 1997 y en sus decretos reglamentarios”

Al examinar la ley 388 de 1997 y el Decreto Nacional 4002 de 2004 que la reglamenta encontramos lo siguiente:

1) Sobre la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial, el numeral 4 del artículo 28 de la ley 388 de 1997 dispone:

“Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo Plan.”

2) El artículo 5° del decreto en mención, regula la oportunidad y condiciones para adelantar las revisiones ordinarias y extraordinarias de los Planes de Ordenamiento Territorial en los siguientes términos:

Revisiones ordinarias:

“Los Concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde y en el comienzo del período constitucional de este, podrán revisar y ajustar los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los Planes de Ordenamiento Territorial, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos, según lo establecido en dichos planes.

Tales revisiones se harán por los motivos y condiciones contemplados en los mismos Planes de Ordenamiento Territorial para su revisión, según los criterios que establece el artículo 28 anteriormente citado.”

3) El artículo 6° del Decreto 4002 de 2006, reglamenta la **modificación excepcional de normas urbanísticas** señalando:

De conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la ley 388 de 1997, adicionado por el artículo 1 de la ley 902 de 2004, la modificación excepcional de alguna o algunas de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes General y Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, podrá emprenderse en cualquier momento siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación.

La modificación excepcional de estas normas se sujetará en todo a las previsiones vigentes en el Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con la jerarquía de prevalencia de los componentes, contenidos y demás normas urbanísticas que lo integran.”

Teniendo en cuenta estas determinantes jurídicas, es necesario revisar de manera más precisa la manera en que se han modificado algunos parámetros que tienen que ver específicamente con el desarrollo del Componente Urbano; especialmente revisar el Acuerdo 071 de 2010 que modifica la delimitación del perímetro urbano del municipio de Guarne.

Como muy bien se expone arriba, aunque la facultad de delimitar los perímetros urbanos corresponde a los Concejos municipales, esta decisión se debe apoyar en la Ley, y en este sentido, debe cumplir con el Decreto Nacional 4002 de 2004 que determina el Procedimiento para aprobar y adoptar las revisiones.

Al momento de la presente evaluación, no se encontraron estudios técnicos ni actas que demuestren que este ajuste se realizó siguiendo este procedimiento. Esto indica que la modificación del perímetro no respondió a procesos de una previa planificación del municipio.

Por esto, es necesario tener presente que como suelo urbano se definen los suelos que cumplen usos urbanos y que disponen de infraestructura vial y redes primarias de acueducto, alcantarillado, energía y con aptitud de ser urbanizados, se excluyen de este, las áreas ambientalmente ricas y de protección ecológica, las áreas que por sus altas pendientes resultaría costoso y peligroso para el desarrollo urbano, zonas con procesos de urbanización incompleta que no se encuentran cobijadas dentro del perímetro sanitario y zonas que presentan características rurales.

Se deduce entonces que es necesario revisar las variaciones que ha hecho el municipio de su perímetro urbano, y se debe hacer un estudio del proceso evolutivo de la demarcación del mismo, y hacer un análisis cartográfico que muestre las variaciones urbanas que en razón de la ampliación del perímetro urbano, puedan ser claves para ampliar el mismo.

CONDICIONES GENERALES

Algunos asuntos formales en relación con la información básica municipal que deben ajustarse para hacer una buena revisión y ajuste del PBOT de Guarne, de acuerdo con una revisión preliminar de la información disponible, son:

CARTOGRAFÍA

Tanto la cartografía del Acuerdo original 061 de 2000, y la cartografía elaborada por el convenio con Masora en el 2011, no son precisas ni claras en su conformación técnica. La cartografía del proyecto de Acuerdo del 2011 presentada por Masora fue entregada en formato JPG y no esta georeferenciada.) Siendo importante contar con La cartografía con mejor conformación de convenciones ya que actualmente generan confusión; es entonces necesario hacer una nueva unificada, cumpliendo con la norma NTC 4611 y el decreto 879. Para tal fin, el municipio de Guarne ha adelantado su actualización catastral, y posee un conjunto de documentos cartográficos con los cuales estamos igualmente trabajando para lograr de manera más precisa, levantar y corregir la información de campo necesaria para este componente.

Frente a los mapas nuevos que nos parecen importante construir de manera general para comprender y hacer más clara la revisión, sería muy importante incluir un plano con división predial que muestre las afectaciones por cambio de usos, especialmente para zonas industriales, y también un plano de aplicación de instrumentos de gestión del suelo o afectación por plusvalía. No hay planimetría específica de los asentamientos residenciales suburbanos (al norte del municipio sector El Sango, y al sur en el sector Chaparral específicamente) que cuentan con población significativa y que igualmente es necesario analizar.

En algunos planos, se presentan las siguientes situaciones; las delimitaciones, tanto del articulado como de los planos es imprecisa, (como por ejemplo de la articulación y delimitación de las vías y del espacio público). Lo cual se traduce posteriormente en imprecisiones tanto del articulado como de la cartografía y en la falta de coincidencia entre ambos.

ANÁLISIS DE LOS CONTENIDOS

Nota: Una de las mayores dificultades al momento de hacer una evaluación al PBOT del municipio de Guarne (Acuerdo 061 de 2000), lo constituye el hecho de que en general los programas y proyectos contenidos en el capítulo de instrumentos de gestión, no contienen metas desagregadas por cada vigencia, es decir, el documento no fue claro hasta donde llegar en su ejecución en el corto, mediano y largo plazo.

Los objetivos del PBOT del 2000 del municipio de Guarne se formularon bajo dos ejes especialmente, uno con un enfoque ambiental y el otro como inversiones de infraestructura y equipamientos

6.2 Diagnostico Urbano Contenido Estructural

6.2.1 Modelo de ocupación

Se define un modelo de ocupación equilibrado a partir del desarrollo de los siguientes proyectos:

1. Una zona rural con alta producción rural
2. Un crecimiento orientado hacia adentro
3. Un municipio integrado al desarrollo del Altiplano Oriente
4. Un sistema de espacio público que incorpora de elementos naturales
5. Un municipio que valora su sistema estructurante
6. Un municipio con un sistema jerárquico de centralidades en equilibrio

En general, el Modelo prevé la creación de un sistema ambientalmente sostenible, una red jerarquizada de centralidades, la articulación de la infraestructura y el espacio público.

Los instrumentos del ordenamiento planteados son: La zonificación, la articulación, la sectorización y el desarrollo institucional.

DIAGNÓSTICO

Considerando lo dispuesto desde la dimensión territorial, hay que decir que no existe aún un desarrollo suficiente de los temas que aquí se plantean como fundamentales para alcanzar objetivos como el fortalecimiento de la ruralidad, la concentración espacial de la población en el suelo urbano, promoción del desarrollo urbano a partir de una estructura clara de espacios públicos. Tampoco existe la instrumentalización necesaria para alcanzar dichos objetivos. (Los instrumentos que maneja el PBOT del 2000 simplemente se enuncian o se definen conceptualmente, sin aplicación al municipio de Guarne).

Solamente se realiza una sectorización de acuerdo a las zonas homogéneas, localizando sectores cuya vocación y usos se determinan bajo una sola normatividad, de tal manera que se conserva un único centro donde se desarrollan las actividades comerciales y unos sectores adyacentes con diversos usos en el área urbana. Por lo tanto no se evidencia un modelo que incluya la relación del Casco Urbano con las áreas Rurales y mucho menos con la conexión regional.

PROBLEMÁTICA A NIVEL URBANO.

Se evidencia un diseño urbano sectorizado, en algunos casos con ausencia o contradicción de la normativa específica en densidades y delimitación de construcciones en altura, (ejemplo de ello es que en las normas urbanísticas generales se adopta un índice general de construcción de 2.5 para todo el perímetro urbano -art. 243- y más adelante se determina una altura máxima de 10.50mt -art.275- sin tener en cuenta las características morfológicas de cada predio y/o de cada sector.

Para el Ajuste es importante implementar un modelo que cumpla con el desarrollo del municipio frente a las nuevas dinámicas físico espaciales, estructura general, equipamientos, dinámicas poblacionales y económicas, ya que con la alta presión inmobiliaria que actualmente vive el municipio de Guarne, este se verá afectado, por consiguiente hay que implementar un modelo que sea coherente con su condición ambiental y estructura morfológica, aprovechando las potencialidades del municipio dentro del contexto subregional. Esto es, más que zonificar áreas, adecuar un modelo de ordenamiento, de modo que sea más clara la lectura y el valor del suelo rural y las decisiones que en términos de infraestructura y de clasificación del suelo permitan

visualizar e instrumentalizar las acciones necesarias para concretarlo en el tiempo. En dicha perspectiva y considerando el Modelo de Ocupación planteado al interior del PBOT del municipio de Guarne, es importante armonizar este último con las dimensiones Territorial y Ambiental, de modo que se definan claramente el medio físico natural de soporte, el sistema de centralidades que apuntan a equilibrar el territorio, (inexistentes a la fecha), los sistemas generales que articulan los diferentes ámbitos (rural- urbano), y especialmente las formas de ocupación deseables tanto para el suelo rural y el urbano.

OBSERVACIONES GENERALES

El municipio de Guarne planteó en su PBOT un número amplio de proyectos territoriales que corresponden en su mayoría al tema de vías y transporte, a usos del suelo, a servicios públicos, a espacio público, a vivienda. La priorización de los proyectos no fue realizada teniendo en cuenta las necesidades del municipio, la mayoría de los proyectos formulados están para las 3 vigencias del plan, por lo que la articulación con los planes de desarrollo no se hizo de manera articulada.

El plan de ordenamiento se encuentra a este año en la vigencia de largo plazo, por lo que los proyectos deberían estar en su mayoría ejecutados, sin embargo, al analizar la ejecución se observa que de todos estos proyectos, muy pocos están ejecutados parcialmente, y la gran mayoría no se han ejecutado, debido a lo anterior, se puede concluir que el PBOT del municipio de Guarne, no logró el modelo de ordenamiento que se había planteado con la formulación del plan en el año 2000. En esta revisión se recomienda entonces revisar y reformular los proyectos propuestos de manera que sean coherentes con las metas que el municipio propone en su visión.

PERÍMETRO URBANO

Como ya se mencionó anteriormente, el municipio de Guarne mediante el Acuerdo 071 de 2010, hizo un ajuste al perímetro urbano adoptado en el PBOT del 2000. Además de las observaciones de tipo jurídico anteriormente dadas, realizamos un plano para analizar de manera detallada este componente específico. El diagnóstico general que hacemos es que el perímetro en los últimos doce años ha variado en algunos puntos, especialmente en el sector de San Antonio (cerca de la plaza de mercado), esto debido al desarrollo acelerado que tomo este sector al ser definido en el PBOT del 2000 como área de expansión. Según personal de la Oficina de Planeación del municipio de Guarne, al no haber sido muy claro en el documento la manera en que podrían desarrollarse estas áreas de expansión, muchos predios fueron inicialmente desarrollándose cumpliendo normativas de suelo urbano, esto es predio a predio, lo cual se empezó a corregir de manera reciente, pero queda en el análisis morfológico la consecuente morfología discontinua e irregular en algunos puntos. Este sector además cuenta con servicios públicos y el municipio ha mejorado en estos últimos años la infraestructura vial, alargando la vía que articula toda esta área con la malla urbana del municipio. Frente a la ampliación que se quiere hacer del perímetro al otro lado de la autopista, con el compromiso adquirido del lote de la Brizuela, llamamos la atención para que se estudie más a fondo esta iniciativa, ya que a largo plazo un desarrollo urbano en ese costado puede generar problemáticas no solo de articulación y relaciones urbanas con el actual perímetro, sino también problemáticas de orden social y poblacionales. El ajuste entonces del perímetro urbano debe hacerse de manera muy

concertada, e igualmente deben anexarse todos aquellos predios anteriormente descritos en el sector San Antonio que cumplen con las disposiciones de pertenecer al suelo urbano.

Una recomendación en este sentido para el caso de las zonas que actualmente se encuentran sin desarrollo urbanístico localizadas en este sector, es que estas se podrían desarrollar mediante el tratamiento de consolidación urbanística a través de la aplicación de la normatividad de urbanización (según tamaño de predios).

Así mismo, se debe corregir y establecer la aplicación de los instrumentos de gestión del Suelo que puedan suplir la demanda de vivienda que se puede estar generando de manera errada.

SUELO DE EXPANSIÓN URBANA

A pesar de que el Acuerdo 061 del 2000 define en su documento un perímetro de expansión y lo geo referencia con puntos y mojones, es en la cartografía anexa que realmente se entiende la propuesta del mismo. El PBOT del 2000 incorporó cuatro polígonos como suelos de expansión; dos polígonos para desarrollarse a corto plazo (uno en el sector San Antonio, polígono que más desarrollo ha tenido en estos doce años; y otro más pequeño cercano al sector La Charanga); un tercer polígono se define paralelo a la autopista en el sector norte del municipio, para desarrollarse a largo plazo; y el último polígono está ubicado en el sector de la Brizuela, para desarrollarse a mediano plazo. De todos ellos, el sector más consolidado es el de San Antonio, ya que como lo expresamos anteriormente, en gran medida fue desarrollado como suelo urbano y no como suelo de expansión. En general, ninguno de estos polígonos se ha desarrollado consecuentemente como debía ser, la herramienta de los planes parciales simplemente se enuncia en el documento y no se ha utilizado aún, razón por la cual debe revisarse la clasificación de este gran polígono y mejor fraccionarse en unidades de actuación más pequeñas, que puedan ser fácilmente urbanizadas. (Para mayor claridad se anexa un plano que analiza más detalladamente este componente específico).

Luego la propuesta de Áreas de Expansión que adelanta Masora en el 2011, ajusta el perímetro, tomando una área con una extensión aproximada de 56 hectáreas, integrada por dos polígonos, a saber: **Polígono 1:** Ubicado al noroccidente de la zona urbana (sector Montañéz), con un área aproximada de 22 hectáreas, el cual está delimitado por un cuadro de 75 predios; y un **Polígono 2:** Al suroccidente de la zona urbana, costado occidental de la Autopista Medellín - Bogotá por donde se ubica el Cementerio municipal (sector La Honda), con un área aproximada de 34 hectáreas, el cual está delimitado por 73 predios. Ambos polígonos proponen un desarrollo urbano de baja densidad y de carácter semi-campestre, que sin embargo no los exime de la obligación de formular para su desarrollo un Plan Parcial que asegure un urbanismo de calidad.

Esta propuesta también se analizó de manera similar a la del 2000. como una observación general, se debe tener en cuenta que el desarrollo futuro del suelo localizado sobre el costado occidental de la Autopista demandará como complemento, el desarrollo de infraestructuras viales a desnivel (pasos deprimidos o puentes, vehiculares y peatonales) que permitan atravesar la autopista, a fin de articular las nuevas zonas de expansión (al occidente) al casco urbano existente (al oriente de la autopista) , exigiendo además la dotación de espacios públicos, equipamientos y

comercios, (un alto costo para el municipio si no se concreta la figura del plan parcial en su desarrollo).

Igualmente, frente a esta propuesta de Masora, CORNARE hace la siguiente observación: *“Para la zona de expansión urbana propuesta de Montañez, se debe revisar este tipo de uso, dado que esta zona es altamente susceptible a procesos de reptación del terreno, deslizamiento, donde los suelos con alta susceptibilidad a procesos erosivos son de protección, por lo que se puede presentar conflicto por usos. Y donde el municipio se basa en el estudio de FOPREVE, el cual se encuentra desactualizado”*.

Ampliando estas observaciones, podríamos añadir que en la incorporación de estos suelos de expansión sugeridos por el equipo técnico de Masora, no quedan claras las condiciones para su desarrollo en el tiempo, pues no se señala de qué manera se realizarán, previendo que son polígonos bastante grandes que posiblemente ameriten para su ejecución de un estudio específico de las condiciones estructurales generales del territorio y posteriormente de la delimitación de varios planes parciales. (Ver plano anexo con análisis de este componente del año 2011).

Observaciones

La apropiada planificación del uso del suelo en este municipio que viene teniendo un rápido crecimiento, requiere de un soporte normativo y técnico, que se exprese en el cumplimiento y respeto de políticas de desarrollo urbano realmente sostenible. Mientras no exista una congruencia efectiva entre la voluntad política de desarrollar territorio más sustentable, con los hechos concretos que llevan a cabo los actores públicos y privados, todo el esfuerzo será en vano.

En esta dirección, la principal propuesta que desde el equipo de la revisión urbana de la UCO (Universidad Católica de Oriente) se puede desprender a la luz de estos datos, es la aplicación de un modelo de prospección y simulación del crecimiento urbano para generar escenarios que ayuden a la planificación territorial y evaluación ambiental como se verá más adelante en el capítulo de la formulación. La comprobación de aspectos como crecimiento acelerado, variables aleatorias y fuertes impactos ambientales de la urbanización reciente del municipio, dan sustento para aplicar un MODELO DE SIMULACIÓN que requiere urgentemente el municipio para evaluar su crecimiento desde una perspectiva más ordenada.

6.3 Valoración Específica Componente Urbano

El Componente Urbano del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Guarne (Acuerdo 061 de 2000), y el componente urbano de la revisión que adelantó Masora, en su documento técnico de soporte, están ambos clasificados de igual forma en cuatro grandes componentes de la siguiente manera:

6.3.1 Componente urbano

CLASIFICACIÓN DEL TERRITORIO

- Suelo urbano
- Suelo de expansión
- Suelo de protección
- Patrimonio natural, urbanístico y arquitectónico
- Zonas de amenaza y riesgo

Sistema Estructurante Del Ordenamiento Territorial

- Sistema de movilidad
- Proyectos de movilidad:
- Orientaciones de diseño para vías unidireccionales del centro
- Trabajo preparatorio para la formulación del plan de movilidad.
- Sistema de espacio público
- Sistema espacio público urbano
- Constitutivos del espacio público
- Atributos de los constitutivos
- Recomendaciones para los parques lineales
- Sistema de equipamientos
- Clasificación de los equipamientos

Lo Estructurado

- Tratamientos
- Definición
- Tipos de tratamientos
- Aprovechamientos
- Criterios para la definición de alturas
- Creación de centralidades alternas
- Metodología y criterios sugeridos para la definición de sectores normativos
- Aproximación a la definición de sectores normativos
- Usos del suelo
- Consideraciones preliminares
- Políticas de carácter municipal
- Usos suelo urbano
- Zonas por uso predominantes
- Zona residencial
- Zonas especializadas - institucional y recreativa
- Zona semi-industrial y artesanal
- Zona de actividad múltiple

Vivienda Social

- antecedentes proyecto de vivienda
- definiciones
- áreas, densidades y cesiones
- programas del sistema habitacional

En relación con las disposiciones que regulan estos aspectos en el Acuerdo 061 del 2000, se hace las siguientes observaciones:

6.4 POLÍTICAS GENERALES SOBRE EL USO Y LA OCUPACIÓN DEL SUELO

Las políticas generales que rigen el desarrollo urbano del municipio según el PBOT del 2000, se dan sobre el perímetro y la expansión urbana, sobre el sistema vial, sobre el espacio público, sobre los servicios públicos, sobre la sectorización y usos del suelo, sobre el patrimonio ambiental y arquitectónico y sobre urbanismo.

De estas políticas las que menos se cumplen son las relacionadas con el sistema vial, el espacio público y el patrimonio. En estos doce años el municipio aún no cuenta con un estudio sobre lo que será el desarrollo y/o la planificación a mediano y largo plazo de estos temas. Es decir, un sistema estructurante vial y de espacios públicos jerarquizado que determine el crecimiento urbano del municipio, así como tampoco cuenta aún con un estudio detallado de su patrimonio. En la cartografía no existe un plano de plan vial principal, ni plano de conexión urbano -rural. La jerarquización de las vías se consigna en los planos de tratamientos y usos y no establece proyecciones posteriores.

6.5 INSTRUMENTOS DEL ORDENAMIENTO URBANO

Los instrumentos que acoge el PBOT del municipio de Guarne son **la zonificación, la articulación, la sectorización en unidades espaciales de funcionamiento (UEF), y el desarrollo institucional.**

La zonificación se clasifica en cuatro topologías: Áreas de reserva, áreas para conservación de conjuntos históricos y culturales, áreas de amenazas y riesgos y áreas para la vivienda de interés social. De toda esta clasificación por zonas que hace el municipio, la zona que más variaciones presenta frente al Acuerdo adoptado, es la zona destinada a vivienda de interés social. El municipio señala solamente un polígono para el desarrollo de esta vivienda que es el sector de San Antonio, pero prácticamente ha permitido el desarrollo en todo su perímetro de este tipo de proyectos. Según visitas de campo, el caso más delicado lo representa el desarrollo de las torres de Alfaguara, -actualmente en construcción-, un proyecto de 4 torres de apartamentos construidas en un lote demasiado estrecho que excede los índices y la reglamentación de la zona, sin vías adecuadas, y muy cercano a la plaza principal. En las áreas expuestas a amenazas y riesgos, a pesar de que se hizo en un plano la zonificación de amenazas, análisis de vulnerabilidad no hay claridad en la cantidad de viviendas, infraestructura, familias directamente relacionadas con las áreas expuestas a amenazas y riesgos. Frente a las amenazas se debe entonces incorporar un inventario de elementos expuestos (edificaciones, infraestructura de servicios públicos, población) con su respectiva caracterización (descripción y análisis) de los principales factores de vulnerabilidad (Física, económica, cultural, política, ecológica, institucional). Se debe presentar en el PBOT un mapa donde se identifican y localizan los elementos más expuestos; para lo cual es necesario realizar un estudio técnico para medir la vulnerabilidad.

En cuanto al riesgo, se deben incorporar el inventario de viviendas en zonas de riesgo, con sus respectivos mapas de zonificación y niveles de riesgo, donde se identifican y localizan las zonas de riesgo mitigable, no mitigable y sus diferentes categorías. Para lo cual es necesario el estudio técnico donde se evalúe este compromiso.

En materia de servicios públicos de alcantarillado, hace falta una delimitación precisa de la zona de protección y se recomienda la elaboración de estudios y diseños del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado Urbano PMAAU que sirva como base para los futuros desarrollos.

La articulación tiene que ver básicamente con la propuesta de enlazar todas las zonas bajo un sistema estructurante vial y de espacio público. De los proyectos viales que el PBOT nombra en este componente, el intercambio vial de la autopista y dos puentes peatonales (se definieron cuatro) sobre la misma se han realizado. La propuesta de desarrollar una vía perimetral que descongestione el centro del municipio se inició pero aún no tiene un alcance significativo. Este componente tiene por lo tanto que desarrollarse mucho más, especialmente mejorar la conexión del centro del municipio hacia los costados norte y sur (sector el Sango y sector San Antonio). Es importantísimo para el municipio contar con una red principal de vías, actualmente solo se tiene el inventario de tipo de vía pero no existen proyecciones ni diseños específicos que sean correspondientes con el desarrollo urbanístico del municipio.

Son igualmente insuficientes las obras de espacio público en estos doce años, solamente se ha ejecutado un tramo pequeño del parque lineal La Mosca y prácticamente al no existir un plan maestro de este componente no se presentan mayores ejecuciones en este sentido. De este componente, se hace una definición de los elementos que lo constituyen, y se elabora una normatividad especialmente de andenes, antejardines. Se definen objetivos y estrategias enfocados a la infraestructura e incluye el espacio público, y menciona algunas áreas destinadas para parques (especialmente al parque lineal de la quebrada La Mosca) ligadas a la delimitación de áreas de conservación y protección de los recursos naturales especialmente el hídrico y paisajísticos, se define su ubicación en el municipio pero no se define su respectiva área de desarrollo, ni su desarrollo por fases. Se recomienda entonces realizar un análisis de todas estas áreas identificadas en el corredor del parque lineal, para su respectiva reglamentación y así tener criterios de decisión en la recuperación de estos espacios.

Las unidades espaciales se definen en el documento de Acuerdo como una agrupación de barrios pero su selección quedó pendiente para concertar con la comunidad, sin luego desarrollarse mediante Acuerdo. Hoy se reconocen los sectores con los nombres con que tradicionalmente se han llamado los barrios en el municipio. En cuanto a la legalización de barrios, es pertinente contar con todos los requerimientos que el ministerio de medio ambiente y vivienda ha formulado para este fin: Decreto 564 de 2006.

En el **desarrollo institucional**, el municipio define los instrumentos de gerencia, administración y control del ordenamiento de su territorio. Dentro de esto, **Los planes parciales y las unidades de actuación urbanística** se definen como los instrumentos que realmente garantizan la continuidad del PBOT. Frente a esto, observamos que esta definición realmente fue hecha de una manera muy general, describiendo una herramienta que posteriormente no se ve aplicada ni comprendida, a pesar de que se da la ordenanza a la Oficina de Planeación de dar comienzo a la formulación, complementación e implementación de este instrumento. De esta manera se relacionan los siguientes planes parciales y unidades de actuación urbanística:

1. *Construcción de la doble calzada de la Autopista (Cra. 53) como vía – paisajística y articulación al sistema vial urbano y municipal.*
2. *Construcción del parque lineal de La Mosca.*
3. *Desarrollo de Zonas Suburbanas, incluyendo las ventanas prediales.*

OBSERVACIONES

De esta relación, los dos primeros, más que planes parciales podrían leerse más como proyectos estratégicos, o macroproyectos, hay poca claridad frente al alcance que tiene este instrumento e incluso podríamos decir que no hay comprensión frente a la implementación del mismo.

El tercer plan parcial nombrado como “desarrollo de zonas suburbanas”, está igualmente errado, ya que la herramienta de los planes parciales se utiliza como un instrumento en zonas urbanas o de expansión, nunca en zonas rurales y en este caso suburbanas. Debe antes hacerse la revisión del suelo antes de poderse aplicar en esta zona.

De la misma manera se hace mención a este instrumento en el capítulo III que trata la zonificación espacial y delimitación de zonas suburbanas: *“en estas zonas, las áreas de lote serán mínimo de 1000m², y por consiguiente su densidad no podrá ser mayor de 10 viviendas por hectárea, con tendencia a que sea menor. El índice de ocupación no podrá ser superior al 20% se deberá elaborar su respectivo PLAN PARCIAL”...*

Más adelante (específicamente en el Capítulo XI), se menciona la regulación de los planes parciales en aspectos como la definición, requisitos para la formulación; contenido de este instrumento, tipologías, procedimiento para la formulación y adopción e índices de edificabilidad. Todo esto sin embargo no tiene ningún soporte cartográfico, ya que en la cartografía protocolizada del Acuerdo del 2000 no existe ningún plano que especifique este tratamiento en el perímetro urbano, y en la cartografía del suelo de expansión tampoco se identifican los polígonos de desarrollo que se podrían manejar con este tratamiento como área de planificación, así mismo, tampoco se identificaron en el Acuerdo Municipal los polígonos que estaban sujetos a plan parcial, quedando simplemente enunciado este compromiso.

Frente al mismo tema, posteriormente en la revisión que hace Masora en el 2011 se selecciona los dos polígonos de áreas de expansión para desarrollarse a partir de planes parciales con tratamiento de desarrollo, pero no se definen los usos complementarios de las áreas sujetas a desarrollarse mediante estos planes. Igualmente nos parece que son polígonos demasiado grandes que de ser aprobados, deben analizarse de manera previa con todas sus relaciones de estructura y delimitarse de una manera más precisa.

En general, y en relación a ambos documentos, en ninguno se hace referencia a los instrumentos de financiación y gestión que utilizará el municipio para la ejecución de planes parciales. Por esto, es importante aclarar que los planes parciales no fueron creados por la ley para llevar a cabo la declaratoria de los suelos de expansión. Por el contrario, corresponde a los Planes de Ordenamiento delimitar con precisión este tipo del suelo y, si es del caso, programar en el tiempo las porciones de territorio que se habilitarán para el uso urbano durante la vigencia del Plan de Ordenamiento.

En ambos casos, lo que sí resulta claro es que tanto el PBOT de Guarne (Acuerdo 061 del 2000) y el avance de Masora del 2011, desconocen las disposiciones contenidas en el artículo 27 de la Ley 388 de 1997, donde se ordena claramente que los Planes Parciales se adoptan mediante decreto del Alcalde municipal o distrital y, en ningún caso, se condiciona su adopción simplemente a la expedición de acuerdos del respectivo Concejo Municipal. Es por consiguiente una herramienta mucho más compleja que involucra diferentes etapas y que debe revisarse y seleccionarse de manera mucho más rigurosa teniendo presente que su verdadera aplicación es más estructural y más rigurosa que el simple hecho de seleccionar un polígono de expansión.

Es importante decir que la poca aplicación y desarrollo que ha tenido el municipio de Guarne de este instrumento, dejan claro que esta herramienta no se ve como un instrumento que permite el desarrollo integral de grandes piezas del municipio, sino como un trámite, por lo cual la construcción de la malla urbana del municipio no ha superado el desarrollo predio a predio, con poca articulación con el perímetro construido. Hay incertidumbre y falta de clarificación en términos de la definición y la delimitación de las zonas del municipio que requieren para su desarrollo planes parciales. Los largos tiempos de gestión que se requieren para la adopción de este instrumento lo hacen poco eficaz.

6.5.1 Instrumentos de gestión nombrados en el acuerdo

- Unidades de actuación urbanística,
- Desarrollo y construcción prioritaria
- Banco inmobiliario municipal,
- Titularización de derechos de construcción y desarrollo
- Enajenación forzosa
- Expropiación por vía administrativa

Todas estas medidas son nombradas en el PBOT de manera muy amplia, en los cuales se anexan los enunciados de la norma, pero no se caracterizan las áreas ni los polígonos donde se pueden aplicar estos instrumentos. Se recomienda implementar este mecanismo, especialmente cuando se formulan cambios de usos del suelo para que el municipio pueda ejercer en cierta medida el control del valor de la tierra y no se presenten especulación en el mercado del suelo urbano.

Lo mismo ocurre en relación al instrumento de la **Plusvalía**, en el artículo 223 del Acuerdo 161 de 2000, el Municipio de Guarne adopta el instrumento de la participación en la plusvalía, definiendo que será aplicado a los hechos que puedan generarla, pero supeditó la decisión definitiva sobre el cobro o no a los planes parciales, lo cual, según el informe de evaluación que hace Masora en el 2011, puede resultar inconveniente y/o ilegal, puesto que un tributo como éste no puede quedar a la discrecionalidad representada en el Decreto de aprobación de un plan parcial, debiendo estar claramente regulado de manera general en el PBOT o en el Acuerdo específico que expida cada municipio o distritos para regular la participación en la plusvalía. De esta manera el artículo 224 del PBOT simplemente se limitó a transcribir los artículos 74 y 87 de la Ley 388 de 1997, sin detallar los hechos generadores en el PBOT. Hasta la fecha no se ha

hecho ningún estudio que posibilite la verdadera reglamentación y aplicación de este instrumento.

6.5.2 NORMAS URBANÍSTICAS

Las normas urbanísticas en el PBOT de Guarne del 2000, se clasifican en normas urbanísticas estructurales, normas urbanísticas generales y normas urbanísticas complementarias.

Una observación general a la manera en que está hecho el articulado de las normas, es que parece poco lógico que los elementos estructurales de la norma se encuentren en el Componente Urbano del PBOT, en el cual, adicionalmente, se encuentran normas de carácter complementario y específica (antepardines, semisótanos, sótanos, otros) cuyo nivel de especificidad y detalle no corresponde con el carácter estratégico del PBOT.

La clasificación que se hace del suelo en la aplicación normativa, es la misma clasificación que se determina en el componente general, esto es las áreas correspondientes al suelo urbano, suelo de expansión urbana, suelo rural, suelo suburbano y suelo de protección.

Según esto, la estrategia de definición de la norma urbana mediante sectores normativos, necesarios para la caracterización de las áreas del municipio, le resta flexibilidad a las decisiones particulares para la zona por reglamentar.

En las normas urbanísticas generales se establecen las formas de vivienda urbana, las cesiones y densidades aplicables de manera general a todos los sectores de la zona urbana, además establece un área de lote mínimo de construcción. Sin embargo, a normatividad debe ser más contundente y no dejar vacíos o doble interpretación para que se pueda controlar el desarrollo urbanístico, especificar al mismo tiempo densidades o índices de edificabilidad con alturas máximas, es contradictorio (el acuerdo plantea para toda el área urbana un índice de construcción de 2.5, y más adelante se menciona que la altura máxima de todas las edificaciones no podrá sobrepasar la altura de 3 pisos, o en su defecto de cuatro siguiendo un retiro de 4 metros.) Así mismo, cada sector debe caracterizarse de manera clara y ser elocuente las áreas edificadas con las cesiones, con las vías, con la capacidad de prestación de servicios públicos y por supuesto con la necesidad del crecimiento poblacional si fuera el caso.

A nivel general, podríamos hacer las siguientes observaciones frente a este componente:

- No existe un sistema de seguimiento y evaluación de los impactos de la norma Urbanística
- Se presentan conflictos entre usos y tratamientos urbanísticos en relación con los objetivos del modelo, así como una excesiva especificidad en los tratamientos y en los usos y sus tipos, siendo confusa su aplicación.
- No ha habido la suficiente articulación entre la definición establecida en el PBOT para los hechos generadores de plusvalía y su aplicación mediante la norma.

7. CONCLUSIONES GENERALES

7.1 La Valoración Del PBOT Vigente (2000) Y La Valoración Del Proyecto Presentado Por Masora En El 2011.

A nivel general el proyecto de Acuerdo y la aplicación del Plan Básico de Ordenamiento del Municipio de Guarne (Acuerdo 061 de 2000) presentan algunas inconsistencias que tienen varias causas: Internas, de formulación y estructuración; y externas, de conocimiento y relación con los contextos de la planificación nacional. Esta situación lleva a una segunda consideración, la aplicación del PBOT en el municipio, ha tenido tropiezos y dificultades, sin ser desarrollado plena o parcialmente por las distintas administraciones que se sucedieron.

Entre las principales causas externas se tienen:

1. La cartografía con la que se diagnosticó y formuló el Plan original (al igual que la elaborada en el 2011) no tenían la calidad técnica adecuada y necesaria. Por esta razón gran parte de los problemas enunciados en este informe derivan de su utilización, como es el caso del reconocimiento y determinación de los diferentes perímetros, la localización del patrimonio cultural, las posibilidades topográficas para el trazado del sistema vial, el reconocimiento de los cuerpos de agua y sus rondas hidráulicas, etc.

Las causas internas se deben fundamentalmente a los problemas de diagnóstico y decisión política sobre el futuro del municipio:

- La primera interpretación que se presenta son relacionados a su poca aplicación, a las expectativas que no fueron desarrolladas.
- El documento aborda un gran número de problemáticas generales que conllevo a tratar de buscar soluciones en todos los campos sin responder a un modelo que determinara unos principios y prioridades, jerarquías que proporcionaran verdaderos instrumentos de planeación a sus gobernantes.
- En lo que se refiere a la estructura urbana del territorio, no se cuenta con un diagnóstico específico, que dé cuenta de los potenciales y problemas que se presentan en el perímetro urbano, en donde son especialmente críticos el manejo de las quebradas, y los problemas derivados de la ocupación de las mismas.
- No se realizó un análisis morfológico que sirviera de base a la formulación de normas de ocupación y usos, siendo necesario para visualizar conflictos en la determinación de los usos del suelo.
- Las necesidades del suelo de expansión no fueron contabilizadas objetivamente, debido, como ya se ha mencionado a la falta de estudios técnicos y estudios poblacionales sobre los problemas de hacinamiento, procesos de densificación y características tipológicas de la vivienda.

7.2 La Aplicación Del PBOT

La aplicación del PBOT no ha sido realmente exitosa en las tres administraciones que se sucedieron, esto se debe a la dificultad para interpretar su concepción y formulación, a la dificultad para determinar los contenidos que no quedaron completos y a la falta de especificidad en algunos de los objetivos. En este punto tenemos:

1. No hay normas claras frente a la densificación urbana ni al manejo de la volumetría y ocupación de los vacíos urbanos que existen al interior del perímetro urbano del municipio.
2. Como muy bien lo observa CORNARE en su Informe técnico (Septiembre de 2011) No hay normas específicas sobre el manejo ambiental en el suelo urbano.
3. El desarrollo económico esperado por el municipio no cumplió las expectativas previstas en el PBOT, contrariamente en el tema del desarrollo industrial el municipio tiene observaciones que deben ser tenidas en cuenta en el ajuste.
4. No se reglamentó los derechos de plusvalía. Tres administraciones se sucedieron desde el 2000 para la aplicación de la norma, sin embargo adolecen de indiferencia o falta de conocimiento hacia la posibilidad de su aplicación.
5. Modificar el modelo de ocupación territorial es un imperativo, ajustar normas, incluir instrumentos y procedimientos que permitan el desarrollo de las actuaciones en el territorio, retirar artículos que se contravienen entre sí, o con disposiciones del orden Nacional y Departamental, o por los mismos decretos de la Ley, aclarar y precisar los alcances del planeamiento en las instancias de lo general y lo intermedio, armonizar el articulado son tareas requeridas para consolidar un PBOT, y debe convertirse en el verdadero norte de la planificación del municipio, pero se debe hacer siguiendo los trámites y procedimientos legales que exige la ley y no de manera ajena a esta.

7.3 Los Cumplimientos del PBOT

Determinar cuánto y que adelanto el PBOT del municipio de Guarne en su componente urbano en sus años de vigencia no es sencillo. El Consejo de Planeación Territorial como ente creado por la ley para llevar a cabo una veeduría en relación con su cumplimiento se quedó a mitad de camino.

La reglamentación y las obligaciones establecidas para que se desarrollaran en su totalidad los temas que no fueron resueltos y quedan enunciados en el Acuerdo 061, alcanzan un porcentaje muy bajo en su ejecución, debido en gran medida a que estos se tornaron costosos haciendo complejo e imposible su cumplimiento. (Caso específico la construcción del parque lineal La Mosca y la construcción de la vía perimetral) Por esta razón, los mayores avances se visualizan en el trabajo conjunto con otras entidades Nacionales y departamentales, tales como la actualización predial o los estudios de zonificación de cuencas.

En cuanto a la articulación con los planes de desarrollo estos no han incluido las partidas del PBOT como tal, la evaluación llevada a cabo sobre estos permiten establecer que algunos programas de las administraciones de turno coinciden de alguna manera con los propuestos desde el PBOT, y en estas condiciones se avanzó en temas como el desarrollo de vivienda de interés social en el sector de San Antonio, la construcción y las adecuaciones de escenarios deportivos, o las obras que tienen que ver con la doble calzada, pero no se encontró el propósito explícito de actuar frente a lo previsto por el PBOT a excepción de la anterior y la actual administración que han iniciado el proceso de Ajuste.

7.3.1 Recomendaciones para la revisión del PBOT en sus aspectos menos desarrollados

El Modelo De Ocupación

La perspectiva territorial en función de la región Altiplano Oriente, debe permitir establecer unas claras relaciones de sostenibilidad de un modelo territorial de un municipio inmerso en uno de los principales ejes de conexión del país.

Es necesario en el nuevo modelo de ocupación determinar de forma más precisa los sistemas generales de su estructura y sus posibilidades de desarrollo.

Además de tener presente la estructura natural del municipio en la definición del modelo de ocupación, se debe estructurar el mismo a partir de más elementos específicos, entre los cuales se establezcan barreras de contención para controlar la conurbación; bordes de protección o cinturones verdes de contención a la presión de la expansión urbana y se potencie un crecimiento hacia adentro para complementar y consolidar el tejido urbano.

Potenciar el parque lineal de la quebrada La Mosca como eje estructurante integrado espacial y ambientalmente al desarrollo urbanístico del municipio.

Fomentar un sistema de espacio público con una incorporación efectiva de elementos naturales destacados; un sistema de centros urbanos de crecimiento en equilibrio dinámico, a partir del núcleo tradicional y representativo, con nuevos centros urbanos para el equilibrio urbanístico, (uno de ellos podría estar ubicado en el sector de San Antonio) complementados con un subsistema de centros barriales; un sistema vial y de transporte perimetral y circunvalar y el desarrollo de corredores paisajísticos a lo largo de todas las quebradas, para aumentar la calidad urbanística del municipio.

Se requiere formular una política de vivienda, especialmente en el campo del interés social y determinar los lugares específicos para su desarrollo. No dejar este tema a la libre escogencia de promotores inmobiliarios, determinando para ello fuentes de financiación e instrumentos urbanísticos y de gestión que estén previstas desde el mercado inmobiliario y las posibilidades reales de desarrollo.

Se debe desarrollar un plan vial para conciliarlo con el subregional.

Se debe precisar la política de protección de las zonas y edificaciones de interés patrimonial.

Definir el modelo de ocupación con bases erróneas en su planteamiento trae consecuencias profundas para las modificaciones de un PBOT. Es necesario revisar las políticas, objetivos y estrategias en función del nuevo modelo, la valoración realizada permitió establecer que dentro de estas, algunas se ajustan a las condiciones actuales del municipio y se encuentran correctamente formuladas; por el contrario, otras desde su concepción están mal planteadas como es el caso del perímetro de expansión, en realidad la conciliación de la posibilidad de que unas u otras permanezcan tiene que ver con el planteamiento que defina el nuevo modelo de ocupación territorial. Igualmente se debe actualizar el estudio poblacional ya que los requerimientos de dotaciones, equipamientos y espacio público están en función de la población servida, condición que invalida la posibilidad de actuar sobre un referente de población errada.

VIVIENDA

El componente de la vivienda se trata de manera muy general, se hace mención en los tratamientos de zonificación, en la normativa urbana y en las áreas de expansión. Sin embargo, no se trata este tema como una problemática estructural que debe dirigir el desarrollo urbano del municipio. Por ejemplo no se tienen identificadas todas las viviendas que están localizadas en zonas de alto riesgo, no se tiene conocimiento del número de viviendas que requieren mejoramiento integral; ni se cuenta con proyectos definidos para la reubicación o reasentamiento de las viviendas localizadas en zonas de invasión. Aunque se tiene definida un área destinada para proyectos de vivienda de interés social (proyecto de la Brizuela) no se tiene delimitado un polígono para el desarrollo de vivienda de interés prioritario.

Diagnostico general componente vivienda: Algunas dinámicas del municipio corresponden principalmente a su vocación actual de segunda residencia de descanso por parte de población propia de Medellín y sus alrededores, ésta condición genera consecuencias tales como aumento demográfico y hacinamiento causado por la presencia de la creciente población flotante, movimientos poblacionales debido al cambio de suelo rural a urbano o suburbano, asentamiento en zonas de riesgo con técnicas de vivienda inadecuadas y adicionalmente déficit en el desarrollo de la infraestructura básica en cuanto a servicios públicos, vías, equipamiento y espacio público. Para la obtención de un buen perfil habitacional dependerán temas tan importantes para trabajar desde la planeación como: calidad habitacional actual, vivienda digna para todos los estratos socio-económicos, minimización de hacinamiento, cobertura de servicios para los sectores marginales, construcción de infraestructuras o espacios públicos para superar el déficit de los mismos.

Las viviendas cercanas a las riberas de las quebradas y desarrolladas en el polígono suburbano de El Sango, presentan una tendencia al hacinamiento y a la subdivisión del suelo generando mayor densidad de ocupación. Su desarrollo y construcción ha sido espontáneo presentando materiales inadecuados y carencia de infraestructura básica, y la cercanía a las cuencas han generado graves daños al sistema ambiental.

RECOMENDACIONES:

- Es necesario delimitar los sectores según las tipologías de vivienda durante el diagnóstico y la fase de formulación, porque de esta manera se podrá predecir el futuro desarrollo de cada sector, tomar medidas correctivas previamente y/o estimular dinámicas convenientes según cada caso.
- Se observa también que todos los problemas habitacionales se encuentran ubicados en la periferia del casco urbano, lo que comprueba su surgimiento y aparición espontánea, con falta de planificación. En estos sectores se aprecia más ausencia de infraestructuras y sistemas de soporte para garantizar la calidad de la vivienda y adicionalmente con la construcción indiscriminada de estas periferias se ponen en riesgo zonas de protección ambiental.

DELIMITACIÓN DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN, PROTECCIÓN Y AMENAZAS Y RIESGO

- Como se dijo de manera anticipada se debe elaborar un estudio sobre riesgos y amenazas sobre la zona urbana, demarcando los predios que deben ser reubicados y formular las recomendaciones para la mitigación de estos en donde sea factible.

PATRIMONIO

- Realizar el inventario, valoración y reglamentación específica a los bienes inmuebles de conservación arquitectónica localizados dentro del municipio, y elaborar las normas específicas para cada manzana de singularidad resultante del inventario de dichos inmuebles a conservar.
- Se debe establecer requerimientos en cuanto a volumetría, aislamientos y empates para los predios colindantes con los inmuebles a conservar.