

***Amicus curiae* de la Clínica Jurídica de Interés Público de la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAUULA) en el proceso de acción popular del Plan Parcial de Naranjal de Medellín**

Hernán Darío Martínez Hincapié*, Martha Isabel Gómez Vélez**, Jorge Eduardo Vásquez Santamaría***, Karen Viviana Rendón Osorio****, Sara Pulgarín Espinosa***** , Katherine González Bustamante*****

Presentado: 19 de septiembre de 2016 - Aprobado: 9 de febrero de 2017

Resumen

El escrito presenta el *amicus curiae* interpuesto por la Clínica Jurídica de Interés Público UNAUULA en el proceso de acción popular originado a raíz de la ejecución del Plan Parcial de Naranjal. Inicialmente se desarrolla el objetivo de un *amicus curiae* y

* Abogado de la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAUULA). Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad de Medellín. Magíster en Derechos Humanos de la Universidad Sergio Arboleda, Sede Bogotá. Docente investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana. Docente facilitador de la Clínica Jurídica de Interés Público UNAUULA. Correo electrónico: hernan.martinezhi@unaula.edu.co

** Abogada y Magíster en Derecho de la Universidad de Antioquia. Especialista en Derecho Penal de la Universidad EAFIT. Docente investigadora de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAUULA). Docente facilitadora de la Clínica Jurídica de Interés Público UNAUULA. Correo electrónico: martha.gomez@unaula.edu.co

*** Abogado y Magíster en Derecho de la Universidad de Medellín. Especialista en Docencia Investigativa Universitaria y Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Pontificia Bolivariana. Docente investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana. Coordinador de la Clínica Jurídica de Interés Público UNAUULA. Especialista en Docencia Investigativa Universitaria de la Fundación Universitaria Luis Amigó. Correo electrónico: jorge.vasquez@unaula.edu.co

**** Estudiante del programa de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAUULA). Estudiante activa de la tercera cohorte de la Clínica Jurídica de Interés Público UNAUULA. Correo electrónico: rendonosorio9@gmail.com

***** Estudiante del programa de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAUULA). Estudiante activa de la tercera cohorte de la Clínica Jurídica de Interés Público UNAUULA. Correo electrónico: sarapulgarin.e@gmail.com

***** Estudiante del programa de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAUULA). Estudiante activa de la tercera cohorte de la Clínica Jurídica de Interés Público UNAUULA. Correo electrónico: katherine.bustamante@gmail.com

su incidencia en el caso de la referencia. Se abordan argumentos sobre el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y su potencial vulneración por parte de las autoridades demandadas ante la modificación unilateral de algunas disposiciones del decreto 1309 de 2009. Luego se exponen los argumentos acerca de cómo dicha modificación unilateral altera el orden de la aplicación de las normas jurídicas y puede vulnerar la prevalencia del beneficio de la calidad de vida de los habitantes, así como el cambio de ubicación *in situ* de las viviendas VIS y VIP desconoce el principio de protección a los moradores y la relevancia del principio rector y derecho fundamental a la participación ciudadana en el proceso de discusión y ejecución del Plan Parcial de Naranjal y Arrabal y su posible vulneración.

Palabras clave: *amicus curiae*, plan parcial, vivienda, participación.

***Amicus curiae* of the public interest legal clinic of the latin american autonomous university (unaula) in the process of popular action of the partial plan of naranjal in medellín**

Abstract

The brief presents the *amicus curiae* filed by the Legal Clinic of Public Interest UNAULA in the process of popular action originated because of the execution of the Partial Plan Naranjal. Initially the objective of an *amicus curiae* is developed and its incidence in the case of the reference. Arguments about the collective right to constructions, buildings and urban developments are addressed respecting the legal provisions in an orderly manner, and giving priority to the benefit of the quality of life of the inhabitants and their potential violation by the defendant authorities before the unilateral modification of some provisions of Decree 1309 of 2009. Then, arguments are presented about how this unilateral modification alters the order of application of legal norms and may violate the prevalence of the benefit of the quality of life of the inhabitants, as well as the change of location *in situ* of the VIS and VIP dwellings ignores the principle of protection for residents, the relevance of the guiding principle and fundamental right to citizen participation in the process of discussion and execution of the Naranjal Partial Plan and its possible violation.

Key words: *amicus curiae*, partial plan, participation.

***Amicus curiae* de la clinique juridique d'intérêt public de l'université autonome latino-américaine (unaula) dans le processus d'action populaire du plan partiel naranjal à medellín**

Résumé

Cet article présente l'*amicus curiae* introduit par la Clinique Juridique d'Intérêt Public UNAULA dans le processus d'action populaire créé lors de la mise en œuvre du Plan Partiel Naranjal. Dans un premier temps, l'objectif d'un *amicus curiae* et son impact sur le cas de référence se développe. Sont abordées des arguments sur le droit collectif à la réalisation des constructions, des bâtiments et des aménagements urbains concernant la prévalence légale, de façon ordonnée, et en donnant prévalence au profit de la qualité de vie des habitants et l'atteinte potentielle par les autorités défenderesses à la modification unilatérale de certaines dispositions du décret 1309 de 2009. Ensuite, sont exposées les arguments sur la façon dont cette modification unilatérale modifie l'ordre d'application des normes juridiques et peut violer la prévalence du bénéfice de la qualité de vie des habitants, ainsi que le changement de localisation *in situ* du logement VIS et VIP ne tient pas compte du principe de protection aux résidents l'importance du principe directeur et droit fondamental à la participation du public dans le processus de discussion et de mise en œuvre du Plan Partiel et son éventuelle violation.

Mots-clés: *amicus curiae*, plan partiel, le logement, la participation.

***Amicus curiae* della clinica giuridica dell'interesse pubblico universidad autónoma latinoamericana (unaula) nel processo di azione popolare del piano parziale naranjal de medellín**

Riassunto

La carta presenta il titolo di *amicus curiae* archiviato da clinica legale di interesse pubblico UNAULA nel processo di azione popolare ha avuto origine a seguito dell'esecuzione del Naranjal parziale del piano. Inizialmente si sviluppa l'obiettivo di un *amicus curiae* e la sua incidenza nel caso il riferimento. Viene affrontato argomenti sulla destro collettivo alla realizzazione delle loro costruzioni, edifici e sviluppi urbani nel rispetto delle loro disposizioni legali, di modo che ordinato, e dando prevalenza a beneficio della qualità della vita dei loro abitanti e la sua potenziale violazione da loro autorità ha richiesto prima della modifica unilaterale di alcune disposizioni del 1309 decreto del

2009. Quindi presenta argomenti come tale modificazione unilaterale altera l'ordine dell'applicazione delle norme giuridiche e può minare la prevalenza del beneficio della qualità della vita per i residenti, così come il cambiamento di posizione alloggiamento in loco VIS e VIP è sconosciuto il principio della tutela ai residenti l'importanza del principio guida e fondamentale diritto di partecipazione dei cittadini nel processo di discussione ed esecuzione parziale del Naranjal pianificare e sua eventuale violazione.

Parole chiave: *amicus curiae*, pianta parziale, alloggio, partecipazione.

***Amicus curiae* da clínica jurídica de interesse público da universidade autónoma latinoamericana (unaula) no processo de ação popular do plan parcial de naranjal de medellín**

Resumo

O artigo apresenta o *amicus curiae* apresentado pela clínica jurídica de interesse público UNAULA no processo de ação popular, originou-se como resultado da execução do plano de Naranjal parcial. Inicialmente desenvolvido com o objetivo de um *amicus curiae* e seu impacto no caso da referência. Aproximar-se com argumentos sobre o direito coletivo de realização de obras, prédios e desenvolvimento urbano, respeitando as disposições legais, de forma ordenada e dando prevalência em benefício da qualidade de vida dos habitantes e suas autoridades de violação potencial processadas na alteração unilateral de certas disposições do Decreto 1309 de 2009. Em seguida, apresenta argumentos sobre como tal modificação unilateral altera a ordem da aplicação das normas jurídicas e pode minar a prevalência do benefício da qualidade de vida para os moradores, bem como a mudança de localização no local de habitação VIS e VIP é desconhece o princípio da proteção aos moradores à importância do princípio orientador e direito fundamental da participação dos cidadãos no processo de discussão e execução do Plan Parcial de Naranjal e sua possível violação.

Palavras-chave: *amicus curiae*, em planta parcial, de habitação, de participação.

Introducción

La Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA tiene establecido un proceso de selección de casos como uno de los momentos que integran el método clínico, proceso en el cual se tiene contemplado que la postulación de situaciones problemáticas puede venir de actores académicos de la misma universidad. Esta posibilidad condujo

a que en el primer semestre del año 2015 el doctor José Rodrigo Flórez Ruiz, rector de la UNAULA, postulara como potencial caso clínico la situación de los habitantes del barrio Naranjal, quienes pueden resultar afectados con la ejecución de un plan parcial adelantado por el municipio de Medellín. Así, en atención a la solicitud presentada por los líderes de la comunidad de Naranjal a través del señor rector, la Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA acreditó su interés en la acción popular interpuesta por el doctor Carlos Alberto Ballesteros como apoderado de poco más de setenta actores populares en contra del municipio de Medellín y la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU), y presentó un *amicus curiae* en el caso de la referencia por tratarse de una acción constitucional por presuntas vulneraciones a derechos.

Es importante exponer el contexto fáctico que motivó la interposición del *amicus curiae* que se incorpora en el presente escrito. Los actores populares inician su exposición de los hechos mencionando que con base en la ley 388 de 1997 se expidió el decreto 1284 de 2000, por medio del cual se formuló y adoptó el Plan Parcial de Renovación Urbana del sector de Naranjal como proyecto estratégico y piloto de los instrumentos de la ley 388 de 1997. Posteriormente, el 8 de septiembre de 2009, el alcalde de Medellín expidió el decreto 1309 de 2009 con el fin de ajustar el plan parcial antes mencionado.

Conforme a lo dispuesto por el decreto 1284 de 2000, el primer objetivo consistía en:

Generar un modelo de intervención integral a través de un plan parcial de renovación urbana, que promueva una nueva forma de hacer ciudad bajo las premisas del equitativo reparto de cargas y beneficios, la gestión asociada entre el sector público y el privado, potenciando entre sí sus evidentes ventajas.

Por su parte, el decreto 1309 de 2009 modificadorio del 1284 de 2000, incorpora dos objetivos adicionales que hacen referencia a:

Promover una utilización más racional del suelo urbano, de manera que se generen diferentes usos asociados a su localización como borde del Centro Tradicional y Representativo Metropolitano, incluida la vivienda en altas densidades con excelentes calidades ambientales.

Implementar una estrategia de gestión social que garantice la protección de los moradores del ámbito de actuación, a partir del reconocimiento de la situación

presente y de la valoración de los impactos sociales que pueda generar la transformación urbana en la calidad de vida de la población; minimizando los impactos que se puedan generar con la ejecución de los proyectos, restableciendo las condiciones de vida de la población y fortaleciendo el tejido social y productivo de los residentes, a través de programas para la formación del recurso humano y la creación y fortalecimiento de las unidades productivas.

Con el fin de efectuar la socialización, implementación y ejecución del Plan Parcial de Naranjal se designó como operador social urbano a la EDU. Para dicho propósito, una de las tareas fundamentales fue la aplicación de los censos socioeconómicos poblacionales necesarios para los procesos de enajenación voluntaria y de reasentamiento poblacional, medidas indispensables para dar inicio a la ejecución del plan parcial.

De acuerdo con lo argumentado por los actores populares tanto la administración municipal como el operador social urbano (EDU) han cometido actos irregulares que han afectado la posibilidad de participación real de las comunidades en las decisiones y acciones que ha implementado el plan parcial, debido a que las acciones de sensibilización solo han servido como medios de información que cumplen formalmente con el requisito de la participación. Sin embargo, nunca ha existido una posibilidad de interpelación efectiva y de respeto por las decisiones que han tomado los moradores de Naranjal.

Asimismo, los actores populares se muestran inconformes con la aplicación de los censos poblacionales, en los que, a su juicio, se ha omitido la inclusión de un número importante de residentes y comerciantes que habitaban el sector antes de comenzar la recolección de datos. Por esta razón, exige la elaboración y aplicación de nuevo censo.

Los demandantes consideran que la verdadera motivación de la ejecución del Plan Parcial de Naranjal es el incremento del valor de la propiedad raíz en el sector, que beneficiará solo a las personas de estratos socioeconómicos altos.

Los derechos y principios que los actores consideran afectados o en riesgo de vulneración con la implementación de este plan parcial son: 1) el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, y su potencial vulneración por parte de las

autoridades demandadas ante la modificación unilateral sobre algunas disposiciones del decreto 1309 de 2009; 2) la modificación unilateral de la ubicación *in situ* de las viviendas VIS y VIP desconoce el principio de protección a moradores y constituye una potencial vulneración a su confianza legítima, que se agrava con la ausencia de reglamentación municipal frente a procesos de reubicación y reasentamiento para garantizar la efectiva protección del derecho y 3) el principio rector y derecho fundamental a la participación ciudadana en el proceso de discusión y ejecución del Plan Parcial de Naranjal. Todos los anteriores derechos se encuentran consagrados en la Constitución Política de Colombia y en el artículo 4 de la ley 472 de 1998.

En el *amicus curiae* presentado por la Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA se estimó conveniente recordar al juzgado administrativo en conocimiento cuál es la naturaleza y finalidad de dicha figura dentro de un proceso judicial, razón por la cual inicialmente se desarrolló el objetivo de un *amicus curiae* y su incidencia en el caso de la referencia. A continuación, se abordan argumentos sobre el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y su potencial vulneración por parte de las autoridades demandadas ante la modificación unilateral de algunas disposiciones del decreto 1309 de 2009. Posteriormente, se exponen argumentos acerca de cómo dicha modificación unilateral altera el orden de la aplicación de las normas jurídicas y puede vulnerar la prevalencia del beneficio de la calidad de vida de los habitantes, así como el cambio de ubicación *in situ* de las viviendas VIS y VIP desconoce el principio de protección a moradores la relevancia del principio rector y derecho fundamental a la participación ciudadana en el proceso de discusión y ejecución del Plan Parcial de Naranjal y su posible vulneración.

A continuación, se transcribe el escrito del *amicus curiae* presentado al juzgado administrativo de conocimiento.

Objetivo del *amicus curiae* y el caso de referencia

La presentación del *amicus curiae* en el desarrollo de este proceso judicial tiene por finalidad facilitar la obtención de elementos de juicio, información y evaluaciones de alto interés público por la naturaleza de los derechos objeto de demanda, cum-

pliando un rol complementario e ilustrativo sin que defina o pretenda decidir el objeto de litigio, además de concretar el propósito de la democracia participativa sin comprometer la autonomía y discrecionalidad del poder judicial.

El *amicus curiae* en el caso de la referencia tiene por objetivo abordar el contexto fáctico en el cual se ha ejercido e involucrado el derecho fundamental a la participación de la comunidad frente a las autoridades administrativas, tanto la EDU como el municipio de Medellín por la ejecución del Plan Parcial de Naranjal y Arrabal (decreto 1309 de 2009), y el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, previsto en el literal m de la ley 472 de 1998, articulado a los principios de función social y ecológica de la propiedad privada, la prevalencia del interés público sobre el privado, el reparto equitativo de cargas y beneficios, y la protección a moradores.

Fundamentos

I- Del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, y su potencial vulneración por parte de las autoridades demandadas ante la modificación unilateral sobre algunas disposiciones del decreto 1309 de 2009.

El todavía corto recorrido de la ley 388 de 1997 en los municipios y distritos de Colombia no se traduce en un ejercicio tímido o escaso, por el contrario, la mayoría de las figuras e instrumentos dispuestos en dicha normativa han sido practicados de manera recurrente, proporcionando una creciente y mejorada experiencia a la cual no escapa el municipio de Medellín, especialmente en la formulación, adopción y ejecución de planes parciales.

Debe recordarse que el plan parcial es un instrumento mediante el cual se desarrollan y complementan las disposiciones de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante Unidades de

Actuación Urbanística (UAU),¹ macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales según los términos previstos en la ley 388 de 1997 (artículo 19). En este sentido, las UAU desarrolladas a través del plan parcial podrán albergar las actuaciones urbanísticas de urbanización y de construcción, así como el tratamiento de renovación urbana (artículo 39), modalidades que aplican para los polígonos Z4-R7 Naranjal, y Z4-CN1-12 Arrabal determinados por la modificación elaborada a la reglamentación del Plan Parcial de Naranjal en el 2009.

El tratamiento de renovación urbana es actualmente definido por el decreto 075 de 2013, artículo 1, numeral 10, como:

las determinaciones del componente urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, que están encaminadas a recuperar o transformar las áreas ya desarrolladas de las ciudades, entre otros fines, para detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos; promover el aprovechamiento intensivo de la infraestructura pública existente; impulsar la densificación racional de áreas para vivienda y otros usos, o garantizar la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales, todo con miras a una utilización más eficiente de los inmuebles urbanos y con mayor beneficio para la comunidad. Este tratamiento podrá desarrollarse mediante las modalidades de reactivación y redesarrollo.

Los polígonos de Naranjal y Arrabal son territorios abarcados por el decreto 1309 de 2009, plan parcial expedido por las autoridades municipales competentes como un instrumento de gestión urbana que involucra la modalidad de actuación urbanística de construcción o edificación, así como el tratamiento de renovación urbana, modalidades conductuales previstas por el derecho colectivo del literal m del artículo 4 de la ley 472 de 1998, sobre el cual la parte actora solicita amparo ante la ejecución de dichas actuaciones y tratamiento en términos presuntamente contrarios a los previstos por el ordenamiento jurídico y englobados en este derecho colectivo.

Para tener una aproximación a la naturaleza de este derecho, cerrar las brechas de su indeterminación y definir el sentido que puede resultar vulnerado en los accio-

1 La Unidad de Actuación Urbanística es un mecanismo para garantizar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano, al igual que las compensaciones y la transferencia de derechos.

nantes de Naranjal, proponemos remitirse al fallo del Consejo de Estado del diecinueve (19) de noviembre de dos mil nueve (2009), radicación 17001 2331 000 2004 01492 01, por medio del cual se resuelve el recurso contra la sentencia que niega las pretensiones de una acción popular a cargo del Tribunal Administrativo de Caldas, donde la corporación señaló:

Por urbanismo debe entenderse, según el diccionario de la real academia de la lengua española, lo siguiente: El conjunto de conocimientos relativos a la creación, desarrollo, reforma y progreso de las poblaciones según conviene a las necesidades de la vida humana. Por consiguiente, el núcleo esencial del derecho colectivo comprende los siguientes aspectos: Respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad (inciso segundo artículo 58 C. P.). Protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes.

Respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio (art. 95 numeral 1 C. P.). Atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible (art. 3° Ley 388 de 1997). El acatamiento a la Ley orgánica de ordenamiento territorial —aún no expedida por el Congreso de la República - y los planes de ordenamiento territorial que expidan las diferentes entidades territoriales del país (art. 288 C. P.). Planes de ordenamiento territorial que sirven de guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada, coherente, de tal manera que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político-administrativas —de organización física— contenidas en los mismos (art. 5° Ley 388 de 1997). Cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros. Entonces, para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística, es decir, la forma como progresa y se desarrolla una determinada

población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial - bien sea en sus zonas urbanas o rurales- con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población (CE, 25000-23-25-000-2003-01278-01(AP)/2005) (los subrayados no son del original).

Los planes parciales, como instrumentos que desarrollan y complementan el POT, quedan englobados por los principios del ordenamiento territorial urbano previstos en el artículo 2 de la ley 388 de 1997: función social y ecológica de la propiedad privada, prevalencia del interés público sobre el interés particular y el reparto equitativo de cargas y beneficios, sin dejar de lado la naturaleza principal que reviste a la función pública del urbanismo (artículo 3) y la participación efectiva de la comunidad (artículo 4), figuras todas reunidas en el derecho colectivo del literal m del artículo 4 de la ley 472 de 1998.

Las autoridades municipales están en la obligación de promover el ordenamiento territorial de los polígonos de Naranjal y Arrabal bajo las disposiciones del POT a través de un plan parcial que desde el deber ser realice los contenidos irreductibles del núcleo esencial reconocido al derecho colectivo previsto en el literal m del artículo 4 de la ley 472 de 1998. Lo anterior se traduce para las autoridades municipales en el estricto cumplimiento del ordenamiento territorial municipal, el cual implica el debido ejercicio de la función pública del urbanismo, la cual debe acatar los principios rectores que gobiernan esta materia, siendo la forma prevista por la ley para conducir a la efectiva realización de los objetos del artículo 1 para la debida ejecución del ordenamiento territorial municipal, y de los fines de la función pública del urbanismo previstos en el artículo 3, ambos de la ley 388 de 1997.

Para el caso de la referencia, la ley 388 de 1997 fija como objetivos a cargo del municipio como entidad territorial que desempeña la función pública del urbanismo los siguientes: “establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, [...] así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes”, además de “garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios [...]”. De igual manera prevé como fines de la función pública del urbanismo (artículo 3) “[...] hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domi-

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

Con base en los objetivos legales y los fines de la función pública del urbanismo sustentados en los principios rectores antes citados, el ordenamiento jurídico desarrolla obligaciones a cargo del municipio para que adelante el ordenamiento de su territorio, entre otros, mediante instrumentos como el plan parcial, que desarrolla y complementa el POT, el cual es reconocido como elemento del núcleo esencial del derecho colectivo invocado.

Para el caso del decreto 1309 de 2009, polígonos Z4-R7 Naranjal y Z4-CN1-12 Arrabal, el instrumento con el cual el municipio busca ordenar el territorio bajo el tratamiento de renovación urbana presenta una potencial vulneración del derecho del literal m del artículo 4 de la ley 472 de 1998 debido a algunos aspectos puntuales que pueden ser subsanados:

1.1 La modificación unilateral de algunas disposiciones del decreto 1309 de 2009 altera el orden de la aplicación de las normas jurídicas y puede vulnerar la prevalencia del beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

En Comisión Accidental del Concejo de Medellín celebrada el miércoles 19 de agosto de 2015 en horas de la mañana, la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) reiteró que las Viviendas de Interés Prioritario (VIP) y Viviendas de Interés Social (VIS) previstas en el plan parcial del polígono Z4-R7 Naranjal, no se harían en el área de intervención, lo que confirmó los temores de la comunidad de Naranjal frente a los efectos de la decisión tomada por las autoridades, que además altera las disposiciones normativas que integran el decreto 1309 de 2009 que planea el ordenamiento territorial de los polígonos citados sobre el tratamiento de la renovación urbana, contemplando *in situ* la generación de VIP y de VIS.

La ley 388 de 1997 dispone para los POT normas específicas para garantizar la vivienda, recordando que como derecho social y económico, connaturalmente vinculado al derecho a la propiedad privada, su realización y garantía efectiva para el caso del plan parcial está condicionada a la realización de las actuaciones urbanísticas y el

tratamiento de renovación urbana, sin perder de vista que la vivienda es materia de los objetivos a realizar desde la ley 388 de 1997, y de los fines de la función pública del urbanismo en los cuales se enmarca el POT y los planes parciales que lo desarrollan. En el artículo 92 la ley 388 de 1997 dispone:

Los municipios y distritos determinarán sus necesidades en materia de vivienda de interés social, tanto nueva como objeto de mejoramiento integral, y de acuerdo con las mismas definirán los objetivos de mediano plazo, las estrategias e instrumentos para la ejecución de programas tendientes a la solución del déficit correspondiente. En todo caso al incorporar suelo de expansión urbana, los planes de ordenamiento y los instrumentos que los desarrollen determinarán porcentajes del nuevo suelo que deberán destinarse al desarrollo de programas de vivienda de interés social. Igual previsión habrán de contener los planes parciales para programas de renovación urbana. Lo anterior, sin perjuicio de que este tipo de programas se localicen en otras zonas de la ciudad, de acuerdo con las normas generales sobre usos del suelo.

Los planes parciales correspondientes determinarán la forma de definir las localizaciones de los terrenos tendientes al cumplimiento de los porcentajes expresados, así como los mecanismos para la compensación de las cargas urbanísticas correspondientes, cuando a ello hubiere lugar.

En todo caso las zonas o áreas destinadas para este tipo de viviendas deberán desarrollarse de conformidad con este uso, por sus propietarios o por las entidades públicas competentes, en los casos en los que se hubiere determinado la utilidad pública correspondiente (los subrayados no son del original).

Adicional a la disposición del artículo 92 de la ley 388 de 1997, el acuerdo 1309 de 2009 se sustentó en el decreto 2181 de 2006 (artículo 2), que en su artículo 24 prevé en el numeral 7 como contenido de los planes parciales:

La fijación y localización del porcentaje obligatorio de suelo que deberá destinarse al desarrollo de programas de vivienda de interés social, sin perjuicio de que estas áreas puedan ubicarse en otras zonas de la ciudad, de conformidad con lo que para el efecto haya previsto el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen.

En el decreto 1309 de 2009, artículo 4, la incorporación de las disposiciones relacionadas a la efectiva realización de viviendas de interés social y viviendas de interés prioritario se basan en el objetivo de:

Promover una utilización más racional del suelo urbano, de manera que se generen diferentes usos asociados a su localización como borde del Centro Tradicional y Representativo Metropolitano, incluida la vivienda en altas densidades con excelentes calidades ambientales (los subrayados no son del original).

Para ello, en el marco de las formas de ocupación del espacio privado, la Unidad de Actuación Urbanística número 1 (UAU 1) dispuso:

en esta Unidad se desarrollará un proyecto habitacional destinado a Vivienda de Interés Prioritario —VIP— para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el reparto de Cargas y Beneficios; esta tipología de vivienda podrá desarrollarse a partir del zócalo urbano o desde primer piso.

De la misma manera, como cargas y obligaciones para el desarrollo del plan, incluyó “obligaciones especiales de carga social para programas y proyectos sociales, con el fin de garantizar la protección a los moradores y por la construcción obligatoria de vivienda de interés social”, las cuales se rigen por el acuerdo 023 de 2000. Además, el artículo 32 dispone:

El diez por ciento (10%) del total de los metros cuadrados construidos en vivienda, se destinarán a desarrollos de viviendas de interés social —VIS—, de conformidad con los artículos 8° numeral 7 y 92 de la ley 388 de 1997, en concordancia con el Acuerdo Municipal 23 de 2000 y específicamente la ficha normativa correspondiente al Polígono Z4-R-7. De conformidad con el modelo de ocupación, la simulación urbanística financiera, y el reparto equitativo de cargas y beneficios de este plan parcial, se calcula que un total de 94.171 metros cuadrados construidos, serán destinados al desarrollo de viviendas con valor superior a los 135 SMLV. De este porcentaje, un total de 12.994 m² se desarrollarán para vivienda de interés social y prioritaria, los cuales se ubicarán en cada una de las Unidades de Actuación Urbanística o de Gestión del polígono Z4-R-7, repartidos de la siguiente manera: 10.384 m² aproximadamente corresponden a vivienda de Interés social —VIS— y 2.610 m² corresponden a vivienda de interés prioritario —VIP—, las cuales se localizarán en la Unidad de

Actuación Urbanística N.º 1, según el reparto de cargas y beneficios, como se señala en el artículo 35º de este Decreto.

La obligación de Vivienda de Interés Prioritario —VIP— podrá ser pagada en la misma área de planeamiento o por fuera de ella, previa autorización del Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de Medellín. En el polígono Z4-CN1-12, la vivienda de interés social se localizará en las Unidades de Actuación Urbanística o de Gestión 7 y 8, correspondiendo a cada una un equivalente de 2.490 m², según lo dispuesto en el artículo 35º de este decreto (los subrayados no son del original).

El artículo 35 del decreto 1309 de 2009 distribuye entre las UAU 1 a 5 un total de 7.592 m² destinados a vis, y 2.610 m² para VIP; contempla el número de celdas para motos para estas viviendas (artículo 41), la construcción de VIP se exceptúa en los zócalos urbanos y puede ser construida desde el primer piso (artículo 44), además de hacer de la VIP y de la VIS objetos de acciones amparadas por el CONPES 3583 de 2009.

En este orden de ideas, que el sentido de las normas del Plan Parcial de Renovación Urbana de Naranjal y Arrabal, como instrumento de gestión para el tratamiento de renovación urbana, tenga como uno de sus principales objetivos la generación efectiva de vivienda, tanto de tipología de interés social como de interés prioritario, en el sitio de la realización de la intervención urbana, esto es, en el polígono Z4-R7 Naranjal, e incluso, en el Z4-CN1-12 Arrabal, UAU 7 y 8. El decreto 1309 de 2009 no contempló, como lo permite la ley y el decreto 2181, la localización de las viviendas en otras zonas de la ciudad, salvo el caso previamente autorizado solo para las viviendas con tipología de interés prioritario, lo que mantiene de manera obligatoria la provisión de vivienda como una modalidad de carga a partir del reparto equitativo de obligaciones y beneficios en el sitio previsto por el plan parcial, esto es, en las UAU 1 a 5, pues su relocalización por fuera de los términos previstos en las normas del decreto 1309 de 2009 se constituye en un potencial de vulneración al derecho colectivo del literal m de la ley 472 de 1998.

En las normas del decreto 1309 de 2009 las UAU 1 a 5 están planeadas para recibir *in situ* un área definida y cierta de metros cuadrados destinada a VIS y VIP, viviendas que están condicionadas a la realización de la construcción, edificación y desarrollo urbano a través del tratamiento de renovación dispuesto en el plan parcial,

lo que desenvuelve alcances esenciales del derecho colectivo del literal m del artículo 4 de la ley 472 de 1998, como el uso del suelo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible (artículo 3, ley 388 de 1997) y el desarrollo de los POT guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada y coherente, para que prevalezca el interés general sobre el particular y se garantice la aplicación de las disposiciones político- administrativas —de organización física— contenidas en los mismos (artículo 5, ley 388 de 1997).

Retomando al honorable Consejo de Estado en su providencia del 2009:

la vulneración al derecho colectivo de la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes es un derecho e interés colectivo que implica que las autoridades públicas y los particulares desconozcan la normativa en materia urbanística y usos del suelo

y para el caso de la referencia, desconocer las normas del plan parcial que desarrollan las propias del POT que previó la generación de vivienda en las UAU de Naranjal, y que serán ahora reubicadas en una UAU no prevista en el decreto 1309, lo que implica una posible violación al derecho colectivo del literal m del artículo 4 de la ley 472 de 1998 en lo que toca su contenido esencial de respetar las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dar prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Así lo reitera en sentencia de 21 de febrero de 2007 el honorable Consejo de Estado, consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez, número de radicación: 63001-23-31-000-2004-00243-01 (AP), retomada por esta Corporación en sentencia 170013331001200901566 01, de septiembre 3 de 2013, consejero ponente Mauricio Fajardo Gómez:

Es un derecho colectivo que comporta la obligación impuesta por el legislador tanto a las autoridades públicas como a los particulares, en general, de observar plenamente la normativa jurídica que rige la materia urbanística, es decir la forma como progresa materialmente y se desarrolla una determinada población, asentada en una entidad territorial, bien sea en sus zonas urbanas o rurales, con miras a satisfacer plenamente las necesidades de sus habitantes, dando preponderancia al propósito de mejorar su calidad de vida [...]

para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística es decir la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial —bien sea en sus zonas urbanas o rurales— con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población. En ese contexto, la Sala concluye que el derecho o interés colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes, se circunscribe a los parámetros normativos antes señalados, sin que sea posible predicar su trasgresión por el simple incumplimiento de obligaciones técnicas del orden contractual —es decir, aquellas que hacen parte del objeto jurídico de un determinado negocio jurídico—, por cuanto, el simple retardo o incumplimiento de las obligaciones de un contratista-constructor, no puede implicar, per se, la trasgresión del derecho colectivo.

Siguiendo al Consejo de Estado, adicionalmente el núcleo esencial de este derecho colectivo adquiere razón de ser desde el respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad, que desde 1948 a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos da lugar a que se reconozca el derecho a un techo en condiciones de salubridad, para luego, con Vancouver (1976) y Estambul (1996), revisar el derecho a la vivienda digna en el marco de los derechos económicos, sociales y culturales.

La vivienda tiene una relación connatural con la función social y ecológica de la propiedad privada, y en el plan parcial 1309 cumple el rol de principio y derecho social y económico, sujeto a la realización de las actuaciones urbanísticas y el tratamiento de renovación urbana que justamente condicionan la efectiva realización de la vivienda como carga resultante del reparto previsto por las normas, las cuales no deben ser variadas por las autoridades municipales.

Siguiendo los objetivos y fines de la ley 388 de 1997, la vivienda debe ser comprendida en un contexto más amplio que trasciende del espacio habitacional hacia un espacio compartido por muchos habitantes, es decir, asentamientos humanos, tal como lo concibió la Cumbre sobre Asentamientos Habitacionales de Estambul en

1996. Del alcance mencionado la íntima relación con el derecho a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, toda vez que toda intervención urbana, en este caso, a través de un plan parcial, debe efectivizar los objetivos legales del ordenamiento territorial urbano, entre ellos la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia de interés público sobre el privado y el reparto equitativo de cargas y beneficios, desde los cuales la vivienda asume para el caso de la referencia la tipología de carga resultante de la distribución de obligaciones y beneficios, sujeta a una realización efectiva *in situ* en los términos reglamentarios del decreto 1309 de 2009.

I.II La modificación unilateral de la ubicación *in situ* de las VIS y VIP desconoce el principio de protección a moradores, constituye una potencial vulneración a la confianza legítima de los mismos, y se agrava con la ausencia de reglamentación municipal frente a procesos de reubicación y reasentamiento para garantizar la efectiva protección del derecho del literal m del artículo 4 de la ley 472 de 1998.

De acuerdo a la ley 9 de 1989, capítulo IV y en consonancia con el acuerdo 48 de 2014, por medio del cual se revisa y ajusta el POT de Medellín, se encuentra que la protección a moradores tiene por base la política de responsabilidad social que deviene de la ley 9 de 1989 y de la ley 388 de 1997. Dicho principio versa sobre la protección de las personas que habitan territorios, o que ejercen en ellos actividades económicas y productivas, por lo que conforme al acuerdo tiene por objeto “atender a las complejidades socioeconómicas y socioculturales presentes en territorio”.

De acuerdo a las normas, por moradores se tienen a todos aquellos pobladores que habitan un territorio, independientemente de la forma de tenencia y de la actividad económica que realicen en él. Así pues, el principio de protección a moradores implica respecto de aquellos la preservación de las garantías mínimas a las personas que habitan territorios objeto de intervención urbanística, en cuyo marco se debe propender, entre otros, por la protección de la estabilidad poblacional en su territorio.

Tal como lo plantea la Corporación Región —en sus propuestas y consideraciones frente al POT 2014—, dicho principio toma vital importancia no por constituirse como rector del actual POT, sino como:

reconocimiento de los derechos adquiridos por los pobladores que habitan un territorio, independientemente de su calidad de tenedores, poseedores, inquilinos y propietarios. Esta consideración es indispensable porque tradicionalmente se ha considerado que solo tiene derechos quien exhibe un título de propiedad (“Consideraciones y propuestas”, s. f., p. 4).

De allí que dicho principio implique su exigibilidad frente al desarrollo urbano, en tanto se considera que:

Es una obligación del Estado proteger los moradores, porque hay un peligro inminente para los moradores impactados por proyectos del desarrollo y, en segundo lugar, estos moradores tienen derechos constituidos en relación con la permanencia, la ocupación, los usos y prácticas del habitar en el territorio urbano, elementos que se configuran en la razón de ser de la protección. Es decir que se habla con pertinencia de la protección porque hay un peligro sobre los derechos constituidos alrededor de la morada (“Protección a moradores prevalencia de la dignidad humana por encima de todas las actuaciones”, 2004).

El acuerdo 48 de 2014, en desarrollo de dicho principio, plantea la formulación de una política de protección a moradores desarrollada en el artículo 575 así:

Implementación de la política de protección a moradores. Simultáneamente a la implementación de la gestión urbanística e inmobiliaria de cada Macroproyecto, procesos de Renovación Urbana y Mejoramiento Integral, en el marco de los instrumentos de planificación complementaria (planes de legalización y regularización urbanística, proyectos urbanos integrales del ámbito ladera, distritos rurales campesinos, planes maestros y unidades de planificación rural) y demás proyectos de infraestructura de gran impacto, deberá iniciar formulación y aplicación de la Gestión Social, la cual, partiendo del análisis del riesgo social y económico asociado al desarrollo urbano, permitirá conocer las realidades de los grupos sociales y la magnitud y dinámica de las actividades económicas de la población de un determinado sector, con el fin de desarrollar medidas preventivas que ayuden a proteger y potenciar estas actividades (el subrayado no es del original).

Ahora bien, el acuerdo 046 de 2006, POT vigente para la época de expedición del decreto 1309 de 2009, no estaba exento de la consagración de este principio

como pilar que orienta la ejecución de planes de renovación urbana y similares, por ejemplo, el artículo 13 de esta norma que contemplaba el imaginario de ciudad, los objetivos estratégicos y políticas, planteaba como una de ellas (objetivo 8) “proteger a los habitantes y moradores de sectores sometidos a procesos planificados de transformación”.

Adicionalmente, el artículo 135 *ibídem* contemplaba las líneas estratégicas y Programas del Sistema Habitacional, donde el programa de Nuevos Desarrollos Habitacionales en su inciso 3 brindaba preponderancia a la preservación del patrimonio familiar, las redes económicas y tejidos sociales de los moradores de territorios objetos de procesos de consolidación, redesarrollo y renovación urbana. Asimismo, el artículo 245 de la norma señalaba como finalidad de los planes de renovación el mejoramiento de la calidad de vida de los moradores.

En este sentido, recuérdese que el Plan Parcial de Renovación Urbana de Naranjal se adoptó inicialmente por el decreto 1284 de 2000 el cual fue revisado y ajustado por el ya aludido decreto 1309 de 2009. Dicho reajuste se efectuó (de acuerdo a las consideraciones del mismo) entre otras razones porque:

el plan parcial no respondía en forma precisa y adecuada al principio de protección a moradores definido en los artículos 39 de la Ley 9° de 1989 y 119 de la ley 388 de 1997, siendo incompatible con la política de protección a los habitantes y moradores de sectores sometidos a procesos planificados de transformación, definida en el objetivo número 8 del Plan de Ordenamiento Territorial (D. 1309/2009, consideración 7).

El decreto que actualmente rige el plan parcial incluyó de manera amplia la normativa tendiente a lograr la materialización de la protección a moradores, preceptuando que es un principio del plan parcial garantizar la protección a los mismos (artículo 3) por lo que se tendrá como objetivo del plan la: “Implementación de estrategias de gestión social que garanticen la protección de los moradores del ámbito de actuación” (artículo 4).

A lo largo del decreto 1309 de 2009 se percibe el desarrollo de este principio como guía de la actuación urbanística, encontrándose disposiciones como las contenidas en los artículos 5, 19, 25, 32, 34, 48, 59, 60, 61, 62 y 63 que consagran, en términos generales, la implementación de estrategias y de obligaciones especiales de carga social para programas y proyectos sociales que permitan la ejecución del

plan, dándole supremacía a los derechos de los moradores, a su unidad familiar y al mantenimiento de sus tejidos sociales, priorizando los más vulnerables y brindándoles, incluso, derechos de preferencia para la adquisición de inmuebles destinados a locales comerciales.

No obstante, la población catalogada en el caso de la referencia como moradores ha denunciado una serie de vulneraciones en virtud de la ejecución del plan parcial. Como ya se mencionó en apartado precedente:

En Comisión Accidental del Concejo de Medellín celebrada el miércoles 19 de agosto de 2015 en horas de la mañana, la Empresa de Desarrollo Urbano – EDU– reiteró que las viviendas de interés prioritario (VIP) y viviendas de interés social (VIS) previstas como carga del plan parcial en el polígono Z4-R7 Naranjal no se harían en el área de intervención (s. d.) (el subrayado no es del original).

Lo anterior implica que pese a la existencia de una actuación anterior de la administración (como fue la expedición del decreto 1309 de 2009), esta redirecciona la ejecución de su voluntad de manera contrapuesta a lo inicialmente manifestado, esto es, las VIP y VIS se harán por fuera de las UAU, para contrariar lo establecido en el antedicho decreto. Así pues, siendo el decreto un acto administrativo que se reputa como la manifestación directa y unilateral de la voluntad de la administración, el mismo debe ser acatado principalmente por la entidad que lo expide so pena de inadmisibilidad de toda pretensión objetivamente contraria con respecto a su conducta anterior,² es decir, está la administración obligada a actuar conforme a sus actos propios, doctrina que según el Tribunal Supremo Español:

significa la vinculación del autor de una declaración de voluntad generalmente de carácter tácito al sentido objetivo de la misma y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio, lo que encuentra su fundamento último en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y la regla de buena fe que impone el deber de coherencia en el comportamiento y limita por ello el ejercicio de los derechos subjetivos. Quiere ello decir que, aunque tal doctrina puede ser aplicable a las relaciones jurídicas regidas por el Derecho

2 Al respecto, véase “la regla de los actos propios y su aplicación en el derecho administrativo ecuatoriano” de Jorge Zavala Egas.

administrativo y por el Derecho público en general, como ha venido reconociendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, solo puede serlo con las necesarias matizaciones, que no la desvíen de los principios rectores que constituyen su fundamento último, que son, como acabamos de recordar la protección de la confianza y la protección de la buena fe (STC, 73/1988).

Constituye entonces la doctrina de propios actos una categoría jurídica que implica a) el cumplimiento de las manifestaciones de voluntad que a priori ha tenido la administración pública, b) la inadmisibilidad de toda actuación posterior objetivamente contraria a ella y c) la posible vulneración del principio de confianza legítima, lo cual posiblemente genera *per se* la responsabilidad del Estado (CE, 27228/2013).

Es necesario reiterar que cuando la administración pública actúa en contra de sus propios actos lo está haciendo en detrimento de la confianza legítima que había creado en el administrado respecto de una situación jurídica particular que le concierne, tal como ocurre con los moradores del Plan Parcial de Naranjal frente a la reubicación de las VIP y las VIS. Al respecto, el Consejo de Estado ha precisado:

A propósito de la relación existente entre la teoría de los actos propios y el principio de la confianza legítima, debe precisarse que de ambos se deriva para los administrados la garantía de que las autoridades del Estado no van a sorprenderlos con actuaciones o decisiones contrarias a aquellas que previamente emanaron de la misma entidad pública y en virtud de las cuales se generó un convencimiento frente a determinadas materias (CE, 30571/2013).

La confianza legítima es pues, la convicción del administrado de que la administración pública actuará conforme lo prescrito contractual o legalmente (principio de buena fe), como consecuencia del principio de seguridad jurídica el cual se concibe, según el Consejo de Estado como:

la palabra dada por la sociedad y las instituciones a sus asociados de que los proyectos de vida (económicos, sociales, personales, etc.) que se estructuran dentro del marco legal, serán, en el presente y en el futuro respetados y protegidos por las autoridades. Se oponen a ese propósito la inestabilidad normativa, los cambios intempestivos de reglas de organización social y la incertidumbre en la interpretación y aplicación de las leyes (CE, 2233/2014).

Así pues, en el caso *sub examine* la administración debe proceder conforme a lo dispuesto por ella anteriormente (decreto 1309 de 2009) respecto al lugar donde se garantizarán las cargas representadas en las VIP y las VIS, en armonía a la confianza legítima que creó en los moradores de Naranjal, y en cumplimiento del principio de buena fe consagrada en el artículo 83 constitucional, lo que finalmente materializaría, en este respecto, el principio de protección a moradores.

II- El principio rector y derecho fundamental a la participación ciudadana en el proceso de discusión y ejecución del plan parcial de Naranjal.

II.1 La participación ciudadana posee un doble carácter: consagrado constitucionalmente como principio fundante del estado social de derecho y como derecho fundamental.

La Corte Constitucional, en múltiples pronunciamientos, ha establecido que el derecho a la participación está concebido desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en el artículo 21, en el que se dispone que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes directamente elegidos. A su turno, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala en su artículo 25 que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos, a votar y ser elegido en elecciones públicas, y a tener acceso a las funciones públicas. En la Organización de Estados Americanos se encuentra la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la cual consagra en los artículos 13, 20, 21 y 22 los derechos a ser parte de las decisiones de quienes gobiernan, el derecho a reunirse y asociarse y a presentar peticiones respetuosas. Por su parte, la Carta Democrática en su artículo 6 reconoce la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 23, reconoce varios derechos políticos entre los cuales se encuentra el derecho de todo ciudadano a participar en los asuntos públicos.

Colombia, por su parte, constituida como un Estado Social de Derecho, establece en su constitución como principio (preámbulo, artículos 1, 2 y 3)³ y como derecho fundamental (principalmente el artículo 40) el de la participación ciudadana; así expresa, en su preámbulo, la estructuración de un marco jurídico, democrático y participativo en miras a garantizar un orden político, económico y social justo, entre otros.

Como ya se mencionó, el artículo 40 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental a la participación así:

Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: [...] 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática (el subrayado no es del original).

De una manera más concreta, nuestra constitución en su artículo 270 consagra este concepto de participación ciudadana así: “La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados” (Constitución Política de Colombia, 1991).

De igual forma lo plantea la Corte Constitucional, en tanto designa que la participación ciudadana deviene como aquel deber de participar tanto en lo público como en lo privado, es así, que en sentencia C-891 de 2002 plantea que:

la participación ciudadana se impone literalmente como derecho y como deber, a cuya realización contribuyen primeramente los canales positivos y la voluntad popular de asumir con autonomía de entendimiento las oportunidades que el Estado debe ofrecer, y también, las oportunidades que las personas en general lleguen a propiciar para sí o para otros en la esfera de sus acciones cotidianas. De suerte tal que el fenómeno de la participación ciudadana se encamina sobre la base de unas oportunidades dadas a todos con arreglo a sus condiciones concretas, con la subsiguiente respuesta que en ejercicio de la libre elección [1] le incumbe a cada cual dar, realizándose o no la efectiva

3 Sobre estos artículos es especialmente importante mencionar el segundo, ya que establece: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo” (el subrayado no es del original).

participación en forma directamente proporcional a la conjugación armónica de estas dos instancias (oportunidades-voluntad popular) como en una simbiosis que da cuenta tanto de la inclinación del Estado hacia la oferta de oportunidades reales, como de la respuesta colectiva en razón de sus propios intereses.

Por otro lado, la misma corporación en sentencia C-1338 de 2000 afirma que “la participación ciudadana es un principio fundamental que ilumina todo el actuar social y colectivo en el Estado social de Derecho”.

Es así, que la participación ciudadana se convierte, por lo tanto, en derecho fundamental en la medida que supone que todo ciudadano desde la perspectiva de-ber- derecho tiene facultad constitucional para intervenir en la actividad pública, en tanto se concibe que el mismo es parte activa e imprescindible de la estructura del Estado. El derecho a la participación tiene su fundamento entonces en la democracia participativa, lo que le permite a los ciudadanos tomar parte activamente en la vida política y, en consecuencia, ejercer sus derechos.

Así, la sentencia C-351 de 2013 también plantea que la participación ciudadana es un derecho de naturaleza expansiva:

El derecho a la participación está consagrado en la Constitución Política como una manifestación del principio democrático del Estado Social de Derecho, resultando fundamental en la relación de las autoridades estatales y los ciudadanos, y en el intervenir de estos en la gestión pública, por lo que puede ser entendida como una acción incluyente, es decir, una acción que integra y articula a los partícipes de las dinámicas sociales. En cuanto a su protección, la jurisprudencia constitucional ha señalado que este no se circunscribe únicamente a la esfera electoral o estatal, sino que incluye otros espacios en los cuales se adoptan decisiones que afectan la forma de vida de los ciudadanos, tal como se ha manifestado en reiteradas oportunidades en su jurisprudencia.

En este sentido, al ser la participación un principio rector y un derecho constitucional, todos los coasociados son titulares de este derecho que en palabras del Ministerio de Educación (“Participación ciudadana”, s. f., p. 3) puede desarrollarse por medio de dos categorías de agentes participativos, determinados por un lado como “representantes de sectores específicos, tales como las Juntas Administradoras Locales, los Concejos Municipales, entre otros” y por otro, como ciudadanos

y ciudadanas que intervienen directamente por medio de los distintos mecanismos como los derechos de petición, foros educativos municipales o audiencias públicas con el fin de opinar, realizar un control de gestión social e informarse; también, y por este medio, velar por la protección de derechos como la educación, vivienda digna, un medio ambiente sano y más, frente a la gestión pública que realiza el Estado en sus diferentes niveles dentro de un sistema descentralizado como el departamental, el distrital o el municipal.

Teniendo en cuenta lo anterior, en lo pertinente al tema a desarrollar en este *amicus curiae*, es indispensable que las autoridades locales-municipales protejan el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en el desarrollo de los proyectos de renovación urbana por medio de la figura del plan parcial reglamentada en la ley 388 de 1997 que igualmente refuerza el derecho a la participación y reitera en su disposición normativa la posición jurídica constitucional de aquella, tal como se hará mención más adelante.

Así, la alcaldía de Medellín se ha expresado en documento referido al análisis de ajuste y revisión del POT en el 2005 de la siguiente manera:

La ciudad hoy pensada de cara al siglo XXI, enfrenta retos importantes con las exigencias de la internacionalización, pero es también cuando recobra su sentido de identidad y la capacidad de potenciar las oportunidades de desarrollo regionales. Es allí donde el ordenamiento territorial se concibe como las reglas de juego para una ciudad incluyente, armoniosa, que garantice la participación de sus habitantes y la construcción de un presente comprometido con las futuras generaciones (“Conceptos básicos del POT”, s. f.) (el subrayado no es del original).

Como colectivo universitario manifestamos la preocupación por el riesgo de violación del artículo 40, 79 y 103 de la constitución (este último de mecanismos de participación ciudadana), y el literal m del artículo 4 de la ley 472 de 1998 referente a la ausencia de participación efectiva, oportuna y real de los habitantes y afectados con el Plan Parcial de Naranjal y las medidas de reasentamiento que se planean ejecutar en tal contexto.

Existe una tensión con respecto al artículo 79 de la constitución en la medida en que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano, y este no hace referencia solo a la protección de la naturaleza y los recursos naturales, sino al en-

torno, tanto desde lo social, cultural, familiar y personal; además este artículo trae la obligación del Estado de garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla.

Adicionalmente, la reciente ley estatutaria que regula los mecanismos de participación ciudadana (ley 1757 de 2015) exige en su artículo 2 que los planes de desarrollo deben incluir estrategias y medidas que propicien la participación ciudadana efectiva en las decisiones y actos que la afecten.

Sin duda, la participación entendida como derecho y principio constitucional se refiere a la libertad para decidir los asuntos públicos que afectan a la comunidad, se trata del principio de reconocimiento de la identidad colectiva a partir de las decisiones que el constituyente primario adoptó como premisa para el desarrollo de los derechos y libertades; por lo tanto, no es un asunto menor el de la obligación del Estado de propiciar que las personas construyan el poder de forma concertada con el respeto de la legitimidad que suponen las razones que motivan el diálogo entre Estado y ciudadanía.

Para iniciar un acercamiento con el caso concreto, puede indicarse que los procesos urbanos contemporáneos generan, inevitablemente y por razones de interés general, escenarios de reasentamiento involuntario a comunidades afectadas que deben trasladarse para hacerle frente a tales transformaciones.

No obstante, esos procesos de desplazamiento deben atender unos requerimientos esenciales para que esa carga no sea desproporcionada y violente los derechos constitucionales, ya sean individuales o colectivos. El propósito de los reasentamientos va dirigido a consolidar condiciones de hábitat propicio para los reasentados de forma que las afectaciones producidas sean soportables. Al respecto se ha pronunciado la Caja de Vivienda Popular:

Lo cual se tiene que desarrollar bajo los siguientes principios: la participación y concertación, la integralidad e interdisciplinaridad, la transparencia, la equidad y la legalidad y la orientación de la gestión del proceso que deben combinar intervenciones en las siguientes dimensiones: territorial y ambiental, jurídica, financiera, inmobiliaria y social ("Marco de política y metodología de reasentamientos de población localizada en zonas de alto riesgo no mitigable, rondas de cuerpo de agua", 2002).

Diferentes experiencias han demostrado que la participación requerida en los procesos de reasentamiento debe ser eficiente y oportuna y no simplemente for-

mal o nominal. Las administraciones municipales, quienes normalmente son las que asumen los reasentamientos por desarrollo urbano, han desplegado mecanismos de divulgación y estrategias que simplemente atienden los componentes de información inmediatos del reasentamiento, como el otorgamiento y consecución de nueva vivienda, pero al margen de las peticiones de los afectados y sin plantear alternativas que atiendan las necesidades de los reasentados a un mediano y largo plazo. Al respecto:

El barrio El Paraíso —nombre dado por la misma comunidad reasentada— es un asentamiento que resultó en 1987 de la reubicación de 425 familias humildes que habían sido damnificadas por deslizamientos [...] el proceso no respondió a toda la complejidad y las necesidades de un proyecto de reasentamiento. Efectivamente, el ejercicio se limitó a la entrega gratuita de un lote seguro, donde las familias podían ubicar la cabaña o el rancho en el que habían vivido hasta el momento, desmontándolo con facilidad, puesto que los asentamientos de origen solían ser de guadua, esterilla y materiales de recuperación. Esta participación, muy limitada de la administración, demostró la concepción sesgada y errónea que se tenía de un proceso de reasentamiento, donde la principal preocupación a corto plazo era salvar vidas [...] (Chardon, 2008).

[...] Se puede afirmar que, en general, en Colombia los procesos de reasentamiento en zonas urbanas no se han llevado a cabo de manera óptima [...] Esto se debe a que se han seguido modelos preestablecidos cuya funcionalidad y adaptación al contexto no han sido demostradas por hechos concretos [...], cuyo primer objetivo es salvar vidas y entregar un cobijo seguro, pero en ningún momento, los procesos se enmarcan dentro del concepto integral de “hábitat”. Lo anterior quiere decir que no han estado contemplados de manera interdisciplinaria, por lo menos las cuatro dimensiones: social —acción integral, participación, educación, construcción o restablecimiento de tejido social (Chardon, 2008).

En ese sentido, los procesos de renovación urbana generan escenarios de exclusión, discriminación, crecimiento y concentración de la riqueza en detrimento de las mayorías sociales de escasos recursos (Fernandes, 2012) que no posibilitan la participación comunitaria en los reasentamientos que producen aquellos procesos de renovación territorial. El derecho de la participación debe priorizar entonces alterna-

tivas para eliminar el lastre de la renovación urbana excluyente, y la incorporación de las pretensiones de las comunidades y la concertación de las acciones de reasentamiento con los afectados posibilitar un desarrollo sostenible:

Sin embargo, se debe insistir en que más allá de los dispositivos jurídicos que enmarcan el principio de legalidad de la participación, se deben desarrollar herramientas y metodologías que hagan operativa la norma a la luz de los contextos particulares de la ciudad (Fernandes, 2012).

De esa forma, los procesos de reasentamiento deben ejecutarse por parte del Estado en concordancia con principios como la consulta constante y la plena participación de los afectados por el desarrollo urbanístico, teniendo en cuenta las estrategias propuestas por las comunidades (“La práctica de los desalojos forzosos”, 1997) y no solo por la administración.

El Plan Parcial de Naranjal debe ser producto de un diálogo real y concreto de los sectores que converjan en una visión de la ciudad y el desarrollo concertado y democrático sin desconocer la potestad administrativa y política que le corresponde al Estado, pero respetuosa de dinámicas propias de los grupos humanos que se van a reasentar e impactar (CCons, T-135/2013).

Con respecto al decreto municipal 1309 de 2009 que se refiere al Plan Parcial de Naranjal, es posible hallar un escenario jurídico que favorece la participación de la comunidad, principalmente en una etapa previa a la ejecución del plan parcial y sus propósitos urbanísticos, ya que va dirigido a la población en general y a actores, tanto públicos como privados. No obstante, en el escenario de las medidas, estrategias y acciones dirigidas a la población que debe reasentarse para darle paso al Plan Parcial de Naranjal la participación no plantea un escenario tan claro, poniendo en riesgo el ejercicio del mismo.

Por un lado, el artículo 3 plantea:

Identificar mecanismos de participación social, que aseguren la viabilidad de este plan parcial y la sostenibilidad del mismo, incluyendo estrategias de gestión social que garanticen la aplicación de los principios de protección a moradores, equidad, inclusión, restablecimiento de las condiciones iniciales y el derecho de preferencia [...],

estableciendo una obligación clara de parte de la administración municipal de escuchar en ámbitos de participación social la viabilidad del Plan Parcial de Naranjal. Igualmente, el artículo 5 explica:

Determinar al interior del área de planificación las zonas que permiten la realización de un proceso de renovación urbana autosostenible, con la participación de sus propietarios, promotores interesados y comunidad vinculada, y diferenciarlas de aquellas que debido a su elevado nivel de consolidación requieren de un manejo especial [...].

De lo expuesto en los dos párrafos anteriores se desprende una obligación clara de propiciar espacios de concertación y participación con la comunidad afectada con el Plan Parcial de Naranjal, y que dichos espacios arrojen estrategias y acciones que se traducirán efectivamente en las medidas que adoptará la administración municipal de Medellín para la ejecución del Plan Parcial de Naranjal, lo que supondría un ejercicio real y oportuno del derecho a la participación.

En el artículo 59 se indica:

Mediante la Gestión Social se promoverá el enlace entre los actores públicos, privados y comunitarios, facilitando espacios de concertación y negociación entre los mismos. Se acordarán las condiciones para la reubicación y traslado de las unidades sociales y productivas que se requieran, a causa de las intervenciones urbanas producidas dentro del proceso de renovación,

lo que establece una obligación clara de condicionar las acciones de reasentamiento a la participación efectiva de la comunidad afectada, de lo que se desprende que la norma que le da vida jurídica al Plan Parcial de Naranjal plantea el ejercicio del derecho constitucional a la participación de la comunidad que se va a reasentar desde escenarios de influencia oportuna, directa y eficiente en las medidas relacionadas con el reasentamiento dentro del Plan Parcial de Naranjal.

Es importante que el juez con sus potestades jurisdiccionales, con el fin de comprobar el respeto debido o la ausencia de garantía sobre el derecho a la participación, exija de parte de la administración municipal de Medellín y del operador social (EDU) las medidas, estrategias y acciones tomadas entre lo esperado por la comunidad y el resultado de las estrategias adoptadas para permitir un reasentamiento adecuado

y conforme con los derechos constitucionales, instar a la administración municipal a expedir un reglamento que defina el procedimiento a seguir en los casos de reasentamiento poblacional y proporcionar la seguridad jurídica que a la fecha no reviste esta materia. Lo anterior, en la medida que no existen pruebas suficientes y contundentes que permitan concluir que existe consonancia entre los intereses de la población y las medidas adoptadas.

Dicha participación debe partir del respeto por la legitimidad del hábitat y las dinámicas del habitante de Naranjal, entendiendo que sus territorios son la representación de su poder y sus derechos, y por lo tanto su espacio de participación. Esta participación debida a la comunidad debe alentar la construcción social sin mediación restrictiva que permita transformar la materialidad de su dinámica social de forma positiva, y facilitarle a la comunidad que eleve sus demandas sociales y habitacionales de forma libre y eficiente, donde el proceso de consulta e información empodere a la comunidad a apropiarse de su calidad de ciudadanos(as) (Banco Interamericano de Desarrollo, 1998).

Los Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento Generados por el Desarrollo, plantean:

En los procesos de planificación y desarrollo urbanos y rurales deberían participar todos los que pueden verse afectados e incluir los siguientes elementos: a) un aviso apropiado a todas las personas que podrían verse afectadas de que se está considerando el desalojo y que habrá audiencias públicas sobre los planes y las alternativas propuestos; b) difusión eficaz por las autoridades de la información correspondiente por adelantado, en particular los registros de la tierra y los planes amplios de reasentamiento propuestos, con medidas dirigidas especialmente a proteger a los grupos vulnerables; c) un plazo razonable para el examen público, la formulación de comentarios y objeciones sobre el plan propuesto; d) oportunidades y medidas para facilitar la prestación de asesoramiento jurídico, técnico y de otro tipo a las personas afectadas sobre sus derechos y opciones; y e) celebración de audiencias públicas que den la oportunidad a las personas afectadas y a sus defensores a impugnar la decisión de desalojo o presentar propuestas alternativas y formular sus exigencias y prioridades de desarrollo ("Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, 1998)

De acuerdo con lo mencionado por la sentencia T-135 de 2013 de la Corte Constitucional, la participación se relaciona íntegramente con el ámbito colectivo del medio ambiente. Para el caso particular, necesariamente la participación de la comunidad afectada por el Plan Parcial de Naranjal se relaciona con el medio ambiente por cuanto el desarrollo urbano supone unos cambios y potenciales riesgos ambientales para la comunidad que recibe el impacto de los mismos, por lo tanto, la participación no solo se refiere a las condiciones dignas de habitabilidad posterior al reasentamiento, sino también a las medidas de desarrollo sostenible que de la intervención se derivan. Es decir, los impactos ambientales sobre la comunidad por reasentar deben ser concertados con la comunidad, por cuanto el medio ambiente se refiere necesariamente al desarrollo y renovación territorial y los procesos de reasentamientos que de ello se derivan. En este orden de ideas, la Corte dejó establecido que:

En la construcción de megaproyectos que implican la afectación o intervención de recursos naturales, las autoridades estatales tienen la obligación de garantizar espacios de participación que conduzcan, de un lado, a la realización de diagnósticos de impacto comprensivos, y de otro, a concertaciones mínimas en las que tanto los intereses del proyecto u obra a realizar como los intereses de la comunidad afectada se vean favorecidos (CCons, T-462A/2014).

El impacto ambiental necesariamente se refiere, igualmente, a la afectación social y humana que se desprende de los procesos de reasentamiento por renovación urbana, lo que exige necesariamente procesos de participación real de la comunidad que se ve afectada por el desplazamiento.

La Observación General N.º 7 de 1997 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, menciona en su numeral 13 que la concertación de las medidas de reasentamiento y desalojo con las comunidades impactadas por los procesos de renovación urbana deben ser concertadas:

Antes de que se lleve a cabo cualquier desalojo forzoso, en particular los que afectan a grandes grupos de personas, los Estados Partes deberían velar por que se estudien en consulta con los interesados todas las demás posibilidades que permitan evitar o, cuando menos, minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza. Deberían establecerse recursos o procedimientos legales para los afectados por las órdenes de desalojo. Los Estados Partes deberán velar también

porque todas las personas afectadas tengan derecho a la debida indemnización por los bienes personales o raíces de que pudieran ser privadas. A este respecto conviene recordar el párrafo 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que exige a los Estados Partes que garanticen “un recurso efectivo” a las personas cuyos derechos hayan sido violados y que “las autoridades pertinentes” cumplan “toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

La sentencia T-348 de 2012 de la Corte Constitucional decide en revisión una acción de tutela interpuesta por una asociación de pescadores de Cartagena en contra de diversas entidades del orden local y nacional por la realización de un anillo vial de Crespo, vía al mar que conduce de Cartagena a Barranquilla. Los derechos que se aducen vulnerados son múltiples, pero especialmente para el interés de este caso se puede mencionar el derecho a la participación ciudadana que les fue desconocido tanto en la socialización del proyecto como en la ejecución del mismo. En esta misma sentencia la Corte expresa:

El derecho a la participación ciudadana ha sido concebido dentro del sistema democrático, no sólo para los ámbitos electorales, sino también para todos aquellos campos en los que las decisiones de la administración tiene [sic] relevancia para la ciudadanía en materias económicas, sociales, rurales, familiares y ambientales, entre otros.

[...] El derecho a la participación ciudadana indica la posibilidad que tienen [sic] el individuo de hacer parte de la vida social, no solo como miembro de la comunidad, sino como titular de derechos y deberes que implican un ejercicio consciente y responsable. La ley debe disponer mecanismos de participación en los que cada ciudadano pueda ejercer adecuadamente su participación dentro del medio social.

[...] Es así como este derecho se traduce como la facultad que tienen los ciudadanos de escuchar y conocer las propuestas de las entidades estatales que les puedan afectar de alguna forma, e intervenir, informarse y comunicar sus intereses frente a ellas.

En la sentencia C-524 de 2003 la Corte Constitucional revisa la constitucionalidad de la ley 152 de 1994 (regulaciones sobre los planes de desarrollo), específicamente, en el marco legal que exige de la participación ciudadana para concertar las

políticas y decisiones relevantes en los ámbitos socioeconómicos de la población colombiana referidos a los planes de desarrollo:

Por consiguiente, en una democracia participativa como la colombiana (CP Preámbulo y art. 1º), la planeación no debe ser entendida como una operación puramente técnica adelantada por funcionarios que burocráticamente imponen a la sociedad unos objetivos de largo plazo, unas metas de mediano plazo y unas estrategias técnicas para alcanzarlos. La planeación en un Estado social de derecho fundado en la activa participación de todos (CP arts. 1º y 2º) es, por el contrario, un ejercicio de deliberación democrática, por medio del cual el Estado y la sociedad interactúan para construir una visión de futuro que permita orientar las acciones estatales y sociales del presente. La planeación es entonces un punto de encuentro entre los criterios técnicos de asignación de recursos y los criterios políticos y sociales de articulación de intereses. Eso explica que la misma Carta establezca el carácter participativo del proceso de planeación (CCons, C-524/2003).

II.II-Presentación de las normas específicas en materia de planes parciales y su regulación frente a la participación ciudadana.

Toda estructuración de un plan parcial debe concordar con el marco jurídico en las medidas dirigidas a planear el ordenamiento territorial de la mano con el derecho a la participación que tienen todos los ciudadanos frente a sus efectos y repercusiones. En calidad de *amicus curiae* se le indica al juez parte de la normatividad aplicable al caso concreto del POT de Medellín y al Plan Parcial de Naranjal:

Cuadro 4.1 Ordenamiento Territorial

Normas	Contenido relacionado con el Ordenamiento Territorial
Ley de Reforma Urbana (ley 9 de 1989)	Fue un antecedente con énfasis urbano en aspectos referidos a reservas de tierras urbanizables, vivienda de interés social, zonas de desarrollo progresivo, restringido y concertado, protección a moradores afectados por procesos de desarrollo y renovación urbana, mecanismos de compensación por obligaciones urbanísticas, etc.

Cuadro 4.1 Ordenamiento Territorial (continuación)

Normas	Contenido relacionado con el Ordenamiento Territorial
Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (ley 152 de 1994)	Establece que los municipios, además del plan de desarrollo, contarán con un POT. <u>Requiere conformar sistemas de participación en la planeación</u> , creando instancias o espacios como los Consejos Territoriales de Planeación; principios de organización y articulación con niveles de planeación regional, nacional y normas de mayor jerarquía (el subrayado no es del original)
Ley de Desarrollo Territorial (ley 388 de 1997)	Modifica la ley 9 TM de 1989 y la ley 3 TM de 1991 (específica de vivienda) y determina que se ordene no solo el territorio urbano, sino también el rural, para concebir un marco de intervención que dé cuenta de una permanente tensión de transformación de zonas rurales y urbanas. Identifica que el planeamiento implica un conjunto de acciones, propuestas, actividades de gestión y elementos normativos. Presenta una serie de diferenciaciones como la jerarquización de las normas urbanísticas en: estructurales, generales y complementarias, señalando unas vigencias temporales de largo, mediano y corto plazo para cada una de ellas
Revisión a los POT (decreto 4002 de 2004)	Establece condiciones, requisitos y procedimientos para la revisión y ajuste de los POT, nuevas definiciones sobre servicios de alto impacto e incompatibilidad de usos; deroga el decreto 932 de 2002
Sistema Nacional Ambiental SINA (ley 99 de 1993)	<u>Regulaciones nacionales en materia ambiental, restricciones, temas de competencia de las corporaciones ambientales e instrumentos de planificación ambiental, control financiero y de participación ciudadana</u> (el subrayado no es del original)
Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas (ley 128 de 1994 y su remplazo por medio de la ley 1625 de 2013)	La ley 128 de 1994 aportaba elementos generales para el desarrollo armónico e integrado del territorio en proceso de metropolización, directrices del uso del suelo urbano y rural metropolitano, protección de los recursos naturales, defensa del medio ambiente y regulación de hechos metropolitanos. Esta ley fue reemplazada por la 1625 de 2013 y tiene por objeto dictar normas orgánicas para dotar a las áreas metropolitanas de un régimen político, administrativo y fiscal que, dentro de la autonomía reconocida por la Constitución Política y la ley, sirva de instrumento de gestión para cumplir con sus funciones.

Cuadro 4.1 Ordenamiento Territorial (continuación)

Normas	Contenido relacionado con el Ordenamiento Territorial
Ley de Participación Ciudadana (ley 134 de 1994)	<u>Aporta los mecanismos de participación ciudadana (consulta popular, cabildo abierto, audiencias públicas, entre otros) que pueden ser útiles en los procesos de consulta y aprobación de los POT</u> (el subrayado no es del original)
Ley 811 de 2003	Reglamenta el sistema agropecuario, pesquero, forestal, acuícola y sociedades agrarias de transformación
Ley 1757 de 2015	Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática
Ley 1454 de 2011	Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones y determina, que la participación en las políticas de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial (el subrayado no es del original)
Ley 1551 de 2012	Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios y dispone entre otras, <u>que se debe promover la participación comunitaria, la cultura de Derechos Humanos y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. (Facilitar la participación ciudadana en la elaboración del plan de desarrollo municipal)</u> (el subrayado no es del original)
Ley 142 de 1994	Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. (Trae entre otros, los mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios y su participación en la gestión y fiscalización de su prestación) (el subrayado no es del original)

Fuente: elaboración propia.

Según se expresa en el “Documento final sobre revisión y ajustes al Plan Parcial de Naranjal” realizado por la Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Centro de Estudios de Opinión (CEO), con la entrada en vigencia de esta

normativa que reglamentaba el Plan Parcial de Naranjal, la administración municipal de Medellín se hallaba interesada en acogerse a las disposiciones constitucionales en el proceso de planificación de la ciudad. En este sentido, el proceso de acompañamiento en lo social fue asumido por CORNARANJAL, organización comunitaria a través de la cual se inició el proceso de acercamiento con la comunidad para crear la Mesa de Trabajo de Naranjal, hasta alcanzar la elaboración de una propuesta concertada sobre un “Programa de renovación urbana integral con sentido social”. Los resultados obtenidos, altamente satisfactorios según el diagnóstico hecho por la Universidad de Antioquia, se determinaban en:

- Actitud positiva de la comunidad en general respecto al proceso de renovación urbana.
- Identificación de actores y conocimiento de la problemática del sector.
- Análisis de las potencialidades y limitaciones urbanísticas del sector.
- Clarificación de los procesos de gestión urbana.
- Elaboración de escenarios de desarrollo futuro.
- Cualificación de las condiciones de participación ciudadana: mesa de trabajo, proyecto concertado de renovación del sector y plan operativo.
- Gestión política para el proceso de renovación ante: Concejo Municipal, Plan de Desarrollo, administración municipal y sector privado.

La Promotora Inmobiliaria de Medellín, en agosto de 1999, proponía dentro del “Plan de Intervención Urbana para la Zona de Naranjal” constituir:

- La mesa de trabajo por la renovación urbana integral con sentido social.
- Proceso de acompañamiento, capacitación y concertación comunitaria.

En la redacción de este documento la administración, al parecer, se encaminó hacia la implementación de las normativas pertinentes al caso, en especial los lineamientos de la ley 388 de 1997, bajo una perspectiva idónea de participación, observando los intereses de los moradores, del sector inmobiliario y de la construcción con el fin de encausarlos hacia un mismo objetivo; en este sentido se expresa en el ya referenciado documento:

Una intervención de renovación implica abordar un agudo problema social, con los habitantes y diferentes funciones económicas y sociales establecidas

en el sector [...] Una mala gestión desde lo social implicará una permanente oposición al proyecto, que desde el punto de vista político posee un riesgo demasiado alto para la Administración Municipal [...] La gestión social, implica un contacto directo con la comunidad y con sus líderes, la conformación de interlocutores válidos y fundamentalmente la generación de escenarios de confianza mutua que permitan con base en el conocimiento de las bases técnicas y legales de la operación, el reconocimiento de los diversos intereses y derechos (“Documento final sobre revisión y ajustes al Plan Parcial de Naranjal”, s. f.).

En resumen, esta estrategia social desarrollada bajo la vigencia del decreto 1284 del 2000 se constituyó por la creación de una mesa permanente de trabajo y por “un proceso de sensibilización y capacitación a partir de la convocatoria regular comunitaria en mesas de trabajo, una asamblea barrial y dos talleres intensos de producción colectiva” (“Documento final sobre revisión y ajustes al Plan Parcial de Naranjal”, s. f.).

Pese a todas estas bondades establecidas por el CEO, en el proceso de participación ciudadana, la administración municipal de Luis Pérez Gutiérrez, siguiente a la que aprobó el plan parcial, abandonó el proceso de concertación ciudadana por desinterés y falta de voluntad política para culminar el proceso, lo que deja su ejecución en un estado de congelamiento.

II. III- Proceso de participación en la reglamentación del plan parcial de naranjal en el decreto 1309 de 2009

El presente decreto debe, en función de la construcción de una visión moderna de la ciudad de Medellín pensada de cara al siglo XXI, superar una visión pobre y sesgada en la que la administración dispone de un enfoque limitado, que podría privilegiar espacios de participación al sector privado en la ejecución de planes parciales y desfavorecer la protección de los actores sociales involucrados, ya que por la perspectiva de sus intereses no accionan desde una responsabilidad social y su participación únicamente está motivada por el lucro inmediato (“Documento final sobre revisión y ajustes al Plan Parcial de Naranjal”, s. f.).

Frente a los objetivos en la revisión y ajustes de la reglamentación del plan parcial este decreto (1309/2009) asume como retos en la gestión adecuada los de “coordinar los esfuerzos públicos y privados hacia la consecución de la meta de una renovación

urbana integral, que impacte favorablemente el crecimiento económico y construya tejido social” (“Documento final sobre revisión y ajustes al Plan Parcial de Naranjal”, s. f.); en este sentido, es necesario que se evidencie, por parte de la administración municipal, una intervención comprometida dirigida a romper con la forma tradicional de “construir ciudad” y determinada a garantizar un trabajo mancomunado y eficiente con todos los actores comprometidos en la construcción de un modelo de desarrollo urbanístico, económico, social y medioambiental, y en la aplicación de estrategias de comunicación y financieras que lleven a un feliz término del plan parcial. Para esto toma relevancia la figura del Operador Urbano como gerente del Plan Parcial de Naranjal, quien asume el rol de desarrollar estos fines y que se presenta además como uno de los mecanismos que garantizan el derecho a la participación ciudadana. Así, en el artículo 48 se establece:

GESTIÓN DEL PLAN PARCIAL. Teniendo en cuenta que la formulación inicial del Plan Parcial de Renovación Urbana de Naranjal, fue de iniciativa pública, la presente revisión y ajuste se formula desde una iniciativa mixta, con énfasis en la participación del sector privado. De conformidad con lo anterior, se determinan los siguientes aspectos: Operador Urbano o Gerente del Plan Parcial. Para garantizar la ejecución del plan parcial, el cumplimiento de las cargas urbanísticas que de él se derivan y la implementación de la política de protección a moradores, el plan parcial deberá contar con un Operador Urbano o Gerente del Plan Parcial.

Corresponde al Operador Urbano o Gerente del Plan Parcial, entre otras: 1. Definir, adelantar y coordinar la gestión urbana e inmobiliaria, la gestión social del plan parcial y las comunicaciones. 2. Concretar e implementar las estrategias de gestión, programas y proyectos que se requieran para la materialización de los objetivos del plan parcial. 3. Gestionar, administrar y ejecutar los recursos para financiar los programas y proyectos. Para tales efectos, su gestión se plantea en dos líneas de acción, las cuales deben concebirse bajo una misma dirección y coordinación a fin de darle integralidad al plan parcial: La Gestión Urbana e Inmobiliaria: Estará orientada a la implementación de políticas públicas de Renovación Urbana consignadas en la Ley y en el Plan de Desarrollo, promoviendo la vinculación de inversionistas y promotores inmobiliarios para la adquisición de los predios y ejecución de los proyectos. La Gestión Social: Encaminada a implementar y desarrollar la estrategia social que permita con-

ciliar los diversos intereses y mitigar los impactos que se producen con las intervenciones urbanas (D. 1309/2010).

En este sentido, encontramos en el cuerpo normativo del decreto 1309 el artículo 17 que reza lo siguiente:

El presente plan parcial cuenta con factibilidad y disponibilidad de servicios públicos, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Nacional 2181 de 2006. Cada proyecto, previamente deberá obtener la disponibilidad de servicios públicos expedida por la empresa prestadora de los mismos. En el diseño de las redes de acueducto y alcantarillado se deberá tener en cuenta los condicionamientos técnicos que exija la empresa prestadora de estos servicios públicos. La Empresa prestadora de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado podrá participar en el desarrollo y la gestión del Plan Parcial como socio del proyecto; si es del caso, diseñando y construyendo las redes que se requieran y definiendo los mecanismos para la recuperación de la inversión de manera concertada con el Operador del Plan Parcial (D. 1309/2010) (el subrayado no es del original).

Pero, en la literalidad del decreto podemos observar que se presentan además situaciones en las que se exige de la administración municipal de Medellín la participación ciudadana en la gestión del plan parcial, más concretamente de aquellos que se ven directamente relacionados en la intervención de la administración en los sectores de Naranjal (Polígono Z4-R7) y Arrabal (Polígono Z4-CN1-12) la primera conformada por cinco UAU y la segunda conformada por tres. Así, por ejemplo, tenemos en principio, en el artículo 32, de las obligaciones especiales:

Cargas sociales: las cargas sociales se determinan en aplicación de los principios de la solidaridad, corresponsabilidad y de la función pública del urbanismo. Igualmente se establecen para concretar la política de protección a moradores, a través de la estrategia de gestión social descrita en el Documento Técnico de Soporte. Lo anterior, con la finalidad de mitigar los impactos en el proceso de renovación urbana, fomentando la comunicación, fortaleciendo el capital social, consolidando la participación y la cultura de gestión urbanística democrática, y concertando los acuerdos urbanos en la construcción colectiva de una ciudad equitativa. El programa de gestión social será asumido como parte

de las cargas del plan parcial en cumplimiento de un acuerdo de cooperación y responsabilidad social entre los actores públicos, privados y comunitarios. Por lo tanto, los proyectos de interés social correspondientes a este programa, como obligaciones especiales, serán objeto del reparto equitativo de cargas y beneficios de cada una de las Unidades de Actuación Urbanística o de Gestión (D. 1309/2010) (el subrayado no es del original).

Frente a las UAU en conexión con el desarrollo del derecho a la participación se estipula:

ARTÍCULO 50°. DELIMITACIÓN DE UNIDADES DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA. De conformidad con el artículo 7° de este Decreto, para la materialización del modelo de ocupación del área de planificación, se determina como mecanismo de gestión la delimitación y adopción de la figura jurídica de Unidades de Actuación Urbanística o de Gestión como una alternativa para el reparto equitativo de cargas y beneficios entre los propietarios o desarrolladores del Plan. Se entenderá cada Unidad de Actuación Urbanística o de Gestión como un proceso independiente de urbanización, el cual requerirá de su correspondiente licencia de urbanismo. El desarrollo de las Unidades de Actuación Urbanística o de Gestión, implica la gestión asociada de los propietarios de los predios que conforman su superficie, mediante sistemas de reajuste de tierras, integración inmobiliaria o cooperación entre partícipes,⁴ en los términos de los artículos 45, 46 y 47 de la Ley 388 de 1997 y el Decreto Nacional 2181 de 2006. Una vez se adopte el presente plan parcial, los actores privados o públicos interesados, podrán gestionar el proceso de delimitación de las unidades de actuación urbanística propuestas, teniendo en cuenta los procedimientos descritos en los artículos 20 a 23 del Decreto Nacional 2181 de 2006. El acto administrativo que deja en firme la delimitación, deberá inscribirse en los diferentes folios de matrícula inmobiliaria de los inmuebles componentes de la unidad en cuestión; esta inscripción determinará la necesaria asociación entre los predios, para un posterior desarrollo urbanístico e inmobiliario de los mismos (D. 1309/2010) (el subrayado no es del original).

4 Tanto el reajuste de tierras como la integración inmobiliaria y cooperación entre partícipes sirven como mecanismos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial y generar formas asociativas entre los propietarios con el fin de facilitar el desarrollo y financiación de proyectos urbanos.

Por último, dentro de la temática de la gestión del plan parcial, encontramos la exigencia de la participación dentro del factor social de las comunidades afectadas por los procesos de renovación urbana, incluidos los planes parciales como el de Naranjal (artículo 59):

Una estrategia de comunicación y divulgación del Plan, mediante la cual la comunidad conozca permanentemente los diferentes procesos que se adelanten en el sector y les permita participar en el proceso de transformación, de forma que sirva de cimiento a la construcción de la nueva identidad del nuevo Naranjal. Finalmente, se fortalecerán las organizaciones de base que sirvan de interlocutoras legítimas en la implementación de los programas y proyectos y en el ejercicio del control social (D. 1309/2010) (el subrayado no es del original).

Esto, en concordancia con lo establecido en el artículo 61, al hacer referencia al componente sociocultural del programa de gestión social de la siguiente forma:

Componente sociocultural: este componente apoyará las acciones necesarias para el acompañamiento social, la promoción y desarrollo de las estrategias de comunicación, participación y concertación durante la gestión del plan parcial, a partir de la acción organizada de los diversos actores involucrados, sobre la base de los acuerdos urbanos, la interiorización de valores cívicos como la confianza, la solidaridad, la cooperación, la reciprocidad y la construcción de redes de compromiso, para obtener los resultados esperados en el mejoramiento de la calidad de vida. Los proyectos son: 1. Gestión Social de la Renovación Urbana: impulsar y conformar un Gestor Social con su equipo técnico que coordine y soporte el proceso de ejecución de todos los proyectos establecidos en el programa de gestión social del plan parcial de Naranjal. 2. Proyecto de Comunicación, Formación y Capacitación para el Desarrollo del Capital Social: Desarrollar estrategias de comunicaciones e integración social y cultural en el sector de Naranjal con el propósito de promover la participación, sensibilización y el compromiso de la base social, las organizaciones y demás instancias del proceso de intervención con los cambios y transformaciones del territorio y las formas de habitar. PARÁGRAFO: el programa de Gestión Social en principio es solo aplicable para el polígono Z4-R-7 sector de Naranjal, pero algunos de los proyectos que lo conforman, podrán ser aplicados al polígono Z4-CN1-12 sector Arrabal e iniciar su formulación con base en la población identificada en el Censo realizado en el año 2006 (D. 1309/2010).

Y del artículo 68, en tanto expresa:

SARTÍCULO 68°. PROGRAMA DE EJECUCIÓN. Este plan parcial no determina una secuencia obligatoria de gestión y ejecución de las Unidades de Actuación Urbanística o de Gestión; cualquiera de las unidades podrá iniciar el proceso de obtención de su respectiva licencia de urbanización, cumpliendo con los requisitos legales vigentes para tal efecto. Por lo tanto, no se condicionará el desarrollo de una unidad a que otras se desarrollen. Podrá eventualmente desarrollarse simultáneamente varias unidades. En todo caso e independientemente de la secuencia de desarrollo de las Unidades de Actuación Urbanística o de Gestión, se deberá asegurar la conformación de la estructura de espacio público y equipamiento al interior del área de planificación, según las obligaciones de cada unidad, así como la implementación del Programa Gestión Social para la Unidad respectiva (D. 1309/2010).

II. IV - Razones específicas para que se considere la vulneración del derecho fundamental y el principio rector a la participación ciudadana en el plan parcial de naranjal del municipio de medellín.

- 1) Censos poblacionales: de acuerdo a lo aducido en la acción popular, la comunidad de Naranjal considera que para la aplicación del plan parcial no se realizó de manera adecuada, ni técnica, un censo poblacional que recogiera y documentara de manera completa las necesidades de los habitantes, propietarios y trabajadores del sector, lo que supone la posible negación por parte de las autoridades a la participación en decisiones que van a afectar a un conjunto de ciudadanos. El manejo que se le ha dado a la información del censo por parte de la EDU ha sido confuso para la ciudadanía, ya que muchas personas se han acercado a dicha institución a consultar sobre este documento y la respuesta para algunas indica que es un censo que ya está cerrado y que es imposible reabrirlo para incluir más personas, pero en otros espacios y otras reuniones, a otros ciudadanos les han dicho que hay posibilidades de abrir el censo para incluir a personas concretas que presenten la documentación que los acredite como merecedores de estar en el censo. Según la información suministrada por la Secretaría de Planeación a los accionantes el censo sí fue cerrado por obra de un acto administrativo

de la EDU, pero a la comunidad, a pesar de haberlo solicitado, no se le ha suministrado dicho acto.

- 2) Espacios abiertos de las instituciones: la EDU ha argumentado que tiene sus puertas abiertas para que cuando un ciudadano no incluido en el censo considere que cumpla los requisitos pueda solicitar de manera individual la inclusión en dicho censo, siempre y cuando presente toda la documentación que pruebe que cumple con las calidades para ser incorporados. La comunidad aduce que esta institución ha negado las solicitudes hechas por ciudadanos específicos con el argumento de que falta alguna constancia o que no tiene las pruebas necesarias que acrediten la calidad de propietario, habitante, trabajador o persona encargada de unidad económica, lo que evidencia la imposibilidad de acceder a la participación ciudadana en decisiones que afectan a la persona de manera individual y concreta.
- 3) Dentro del Documento Técnico de Soporte de la EDU para el Plan Parcial de Naranjal se menciona: reuniones con propietarios de Naranjal: esta reunión se realizó el día 6 de marzo de 2007 y fueron convocados los propietarios más reconocidos en el sector, entre ellos los señores Mario Múnera, Alejandro Jaramillo, Nancy Maya y Felipe Garcés. El objetivo de la reunión era realizar un primer acercamiento y acuerdo entre los propietarios y funcionarios de planeación para poder iniciar el proceso de ajuste del plan parcial, en cuanto al decreto y contenido del Documento Técnico de Soporte. Los aspectos que sobresalieron en la reunión fueron:
 - a) El tema de los recicladores: el barrio está invadido de negocios informales dedicados al reciclaje, que a la vez deteriora el aspecto físico y ambiental del barrio.
 - b) Inclusión de cargas sociales al plan parcial como estrategia para proteger a la población más vulnerable del sector.
 - c) Muchas propiedades se están subarrendando para usos y actividades ilícitas.
 - d) La problemática de los propietarios-arrendatarios.
 - e) Ejecución de una clínica privada en el sector como oportunidad de desarrollo.

- f) Realizar encuentros con constructores para trabajar en otras propuestas aparte de la clínica.
- g) Evaluar y comparar mecanismos para realizar compensaciones a la población vulnerable.
- h) Contar con el apoyo de líderes del sector para llegar a acuerdos con la comunidad para el cambio.

Es importante que, derivado del escenario jurisdiccional donde se pretende intervenir con este *amicus curiae*, el juez determine si dichas preocupaciones y pretensiones de la comunidad afectada se vieron reflejadas de forma real en las estrategias, medidas y acciones referidas al plan parcial en general y al reasentamiento poblacional específicamente.

Los aspectos relativos a tratar son las compensaciones económicas, lugar y traslado de las unidades económicas temporal y definitivo, la protección de los trabajadores de las unidades económicas que se reasentarán, la priorización de unidades habitacionales en el sector para los reasentados, la implementación real del centro de oficios, entre otros aspectos que deben ser revisados por su coherencia con las dinámicas sociales y demandas comunitarias de los habitantes de Naranjal con el fin de proteger el derecho a la participación efectiva de los afectados en las decisiones implementadas. La necesidad de tener un lugar definitivo para las unidades económicas reasentadas no se ha cumplido, lo que evidencia la ausencia de participación eficiente, que deben propiciar la EDU y la administración municipal.

Un aspecto adicional lo constituye el desconocimiento por parte de la administración municipal de Medellín de la vocación comercial del sector y las necesidades que dicha dinámica impone, pues de tenerse en cuenta las necesidades de los habitantes de Naranjal se habrían estructurado, con importante tiempo de antelación, medidas que no causarían un impacto tan negativo como el que hoy sufren los habitantes reasentados y por reasentar en su patrimonio.

- 4) Constancias de la participación efectiva: para que las instituciones estatales puedan aducir que hubo una participación plena de los ciudadanos deben presentar constancias serias y completas sobre dicha participación; ello supone entregar no solo constancias de asistencia a reuniones informativas, porque como ya se ha aducido en este escrito la participación no solo con-

siste en el deber que tienen las instituciones de información o socialización a los ciudadanos sobre las obras y proyectos que se pretenden desarrollar, este sería tan solo un primer paso, ya que es importante además que se incluyan las propuestas que presenta la comunidad y que pueda hablarse de una etapa de concertación seria entre la institucionalidad y la comunidad afectada. Por ello, mientras la EDU y la Secretaría de Planeación no entreguen pruebas contundentes de esa participación en sentido amplio y constitucional, puede decirse que se ha limitado a informar a un número plural de la comunidad, pero que no ha permitido un proceso de participación donde los ciudadanos sean los promotores de su propio desarrollo.

Se aduce lo anterior porque en la contestación de la acción popular la EDU le dedica un número importante de páginas para mostrar cómo ha garantizado el derecho fundamental a la participación ciudadana de los propietarios, moradores y trabajadores de Naranjal, mostrando, por ejemplo, varios cuadros donde constan fechas de reuniones en el sector. Asimismo, la EDU dice que se ha garantizado plenamente la participación porque ha socializado en diversas oportunidades y cada que hay alguna modificación a dicho plan se vuelve a remitir a la comunidad; pero como esta misma entidad lo expresa tan solo se han limitado a socializar e informar en qué consiste el proyecto, pero es inadmisibles que se diga que esto supone satisfacer el derecho fundamental a la participación ciudadana. Para mayor detalle de la respuesta de la EDU:

teniendo en cuenta la complejidad de los planes parciales y más de los procesos de renovación, así mismo teniendo en cuenta que inicialmente era un plan parcial de iniciativa pública, la administración municipal surtió este proceso en tres etapas, una realizada entre 2006 y 2007 con el Área Metropolitana del Valle de Aburrá a través de un punto de información en el sector [...] (s. d.).

¿Acaso es suficiente para satisfacer un derecho fundamental ubicar un punto de información ciudadana para que las personas se acerquen a preguntar sobre este plan?

Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo (1998). Reasentamiento involuntario: política operativa y documento de antecedentes. Recuperado de <http://lacer.lacea.org/handle/11319/2582?locale-attribute=es>

Carta Democrática Interamericana (2001). Recuperado http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

Chardon, A. C. (2008). Reasentamiento y hábitat en zonas urbanas, una reflexión en Manizales. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 1(2), 226-247.

Conceptos básicos del POT (s. f.). Recuperado de www.bdigital.unal.edu.co/3204/1/CartillaPot.pdf

Constitución Política de Colombia (1991). Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Consideraciones y propuestas (s. f.). Recuperado de http://www.region.org.co/images/publicamos/documentos/CONSIDERACIONES_Y_PROTECCION_A_MORADORES.pdf

Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos B-32 (1969). Recuperado de http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

Documento final sobre revisión y ajustes al Plan Parcial de Naranjal (s. f.). Recuperado de http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/2623/1/CentroEstudiosOpinion_documentofinalplanparcialnaranjal.pdf

Fernandes, E., y Maldonado, M. M. (2010). El derecho urbano y la política del suelo en América Latina: nuevos paradigmas, posibilidades de acción. *Revista Forum de Derecho Urbano y Ambiental*, 9(54).

La práctica de los desalojos forzosos: directrices completas para los derechos humanos en relación con los desplazamientos basados en el desarrollo, adoptada por el seminario de expertos sobre la práctica de los desalojos forzosos, Ginebra, 11 a 13 de junio de 1997 (s. f.). Recuperado de <http://hrlibrary.umn.edu/instree/Sforcedevictions.htm>

Marco de política y metodología de reasentamientos de población localizada en zonas de alto riesgo no mitigable, rondas de cuerpo de agua (2002). Recuperado de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/299541468028147468/pdf/RP9010SPANISH0110y020Vulnerabilidad.pdf>

Observación General N° 7 de 1997 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (1997). Recuperado de www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/GC7_sp.doc

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966). Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

Participación ciudadana (s. f.). Recuperado de http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-177283_recurso_1.pdf

Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo (s. f.). Recuperado de http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_sp.pdf

Protección a moradores prevalencia de la dignidad humana por encima de todas las actuaciones (2004). Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeación%20Municipal/>

Jurisprudencia

Corte Constitucional

CCons, C-1338/2000.

CCons, C-891/2002.

CCons, C-524/2003.

CCons, T-348/2012.

CCons, T-135/2013.

CCons, C-351/2013.

CCons, T-462A/2014.

Consejo de Estado

CE, 25000-23-25-000-2003-01278-01 (AP)/2005, R. E. Ostau de Lafont.

CE, 30571/2013, M. Fajardo Gómez.

CE, 27228/2013, S. Conto Díaz del Castillo.

CE, 2233/2014, W. Zambrano Cetina.

Leyes y decretos

L. 9/1989.

L. 99/1993.

L. 128/1994.

L. 134/1994.

L. 141/1994.

L. 152/1994.

L. 388/1997.

L. 472/1998.

L. 811/2003.

L. 1757/2015.

D. 1300/2003.

D. 1309/2009.

Tribunal Constitucional (Constitución Española)

STC, 73/1988.