

**LA SEGREGACIÓN TERRITORIAL Y LA REVISIÓN GENERAL DE LA
ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA EN MEDELLÍN**

Carlos Bayro García Correa

Trabajo de grado para optar por el título de
Especialista en Derecho Urbanístico

Asesor:

Diego Fernando Franco Moreno

Sociólogo, economista, candidato a Doctor en Ciencias Humanas y Sociales

Universidad de Antioquia

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Especialización en Derecho Urbanístico

Medellín

2019

LA SEGREGACIÓN TERRITORIAL Y LA REVISIÓN GENERAL DE LA ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA EN MEDELLÍN.

Carlos Bayro García Correa¹

RESUMEN

El presente artículo sobre la segregación del territorio y la estratificación socioeconómica en Medellín tiene como propósito mostrar la incidencia que ejerce la normativa nacional y local en la segregación del desarrollo urbano y en el ordenamiento territorial. Esta incidencia es apreciable tanto en el modelo de ocupación de la ciudad, como en la dinámica inmobiliaria, permitiendo establecer una variante explicativa en los procesos de determinación de la ubicación de asentamientos informales y en la construcción de viviendas en zonas de alto riesgo en bordes de la ciudad. En este contexto se revisa la normativa vigente, la Constitución Política colombiana y los planes de ordenamiento territorial aprobados en la ciudad en los años 2006 y 2014.

Se concluye que existe una correspondencia entre las políticas normativas y diferentes ámbitos del desarrollo urbano que son causa y efecto de la segregación del territorio, en donde se destaca el impacto del modelo de la estratificación socioeconómica y la necesaria revisión general de sus metodologías, en garantía al principio constitucional de solidaridad para una adecuada justicia tributaria, llamando la atención sobre la necesaria aplicación de nuevos modelos que consideren las zonas geoeconómicas actuales, la reclasificación de sectores en la ciudad, el impacto social y la capacidad de ingresos de sus residentes.

¹ Ingeniero Civil, Universidad Nacional de Colombia; Abogado, Institución Universitaria de Envigado, especialista en Gerencia Integral de la Institución Universitaria Politécnica Jaime Isaza Cadavid, Profesional especializado de la Secretaría de Infraestructura Física del Municipio de Medellín, correo electrónico: carlosb.garcia@medellin.gov.co, Artículo para optar al título de especialista en Derecho urbano de la Universidad de Antioquia.

ABSTRACT

This article on the segregation of the territory and socio-economic stratification in Medellín is intended to show the impact of national and local regulations in the segregation of urban development and territorial planning. This incidence is appreciable both in the model of occupation of the city, as in the real estate dynamics, allowing to establish an explanatory variant in the processes of determining the location of informal settlements and in the construction of homes in high-risk areas on the edges of the city. In this context, the current regulations, the Colombian Political Constitution and the land planning plans approved in the city in 2006 and 2014 are reviewed.

It is concluded that there is a correspondence between normative policies and different areas of urban development that are the cause and effect of the segregation of the territory, which highlights the impact of the socioeconomic stratification model and the necessary general revision of its methodologies, as a guarantee At the constitutional principle of solidarity for adequate tax justice, calling attention to the necessary application of new models that consider the current geoeconomics areas, they reclassified sectors in the city, the social impact and the income capacity of its residents.

Palabras claves: Avalúo catastral, Estratificación Socioeconómica, Modelo de Ocupación del Territorio, Plan de Ordenamiento Territorial, Segregación Territorial, Zonas Geoeconómicas.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN, 1. LA SEGREGACION DEL TERRITORIO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, 2. EL MODELO DE LA ESTRATIFICACIÓN Y NUEVAS ALTERNATIVAS DE LA CLASIFICACION SOCIOECONOMICA PARA MEDELLIN, 3. LA REVISION GENERAL DE LA ESTRATIFICACIÓN EN MEDELLIN, 4. CONCLUSIÓN, 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

En Colombia, el concepto de estratificación socioeconómica existe antes de la vigencia de la Ley 142 de 1994 que estableció el régimen de los servicios públicos domiciliarios y de la misma Constitución Política de 1991, desde sus inicios la estratificación socioeconómica se orientó a la clasificación de los inmuebles residenciales sin consideración en la calidad de vida de sus moradores. Se desvirtúa el actual modelo de subsidios y contribuciones en consideración al principio de solidaridad que promulga la Constitución Política colombiana y la normativa actual en la materia, presentándose un desequilibrio en la forma como la población se organiza, se distribuye en el modelo de ocupación territorial y se densifica en la consolidación de una ciudad compacta, equitativa y solidaria.

La influencia histórica de la normativa colombiana sobre modelos errados para el cobro de servicios públicos domiciliarios y su extensión a tarifas de otros servicios, proviene desde hace varias décadas promoviendo una segregación territorial. Además de polarizar el desarrollo armónico de la ciudad, afectar el ordenamiento territorial y el modelo de ocupación tradicional en los sectores urbanos y rurales de la ciudad.

El presente artículo plantea la necesidad de una adecuada revisión general de la estratificación socioeconómica para el Municipio de Medellín y de la normativa en la materia en busca de una mejor y racional densificación del territorio. Se presentan planteamientos reflexivos sobre los modelos actuales de ocupación que potencian segregación e inequidad en el ordenamiento territorial, se destacan el imperativo normativo de la Ley 1537 de 2012 y del Decreto 075 de 2013 en el cumplimiento a los programas de Vivienda de Interés Social (VIS) y Prioritario (VIP) y su impacto en la estratificación y en las zonas geoeconómicas (ZGE), ilustra algunas situaciones como los asentamientos informales, las dificultades de la aplicación de la estratificación en el sector rural. En particular se plantean alternativas al modelo tradicional de la estratificación socioeconómica apuntando a una adecuación o abolición del modelo vigente de la estratificación en Colombia. El texto se ha dividido en tres segmentos, el primero de los cuales

analiza la influencia de la normativa en la segregación y el ordenamiento del territorio, el segundo ilustra el modelo de la estratificación socioeconómica y las alternativas a la clasificación socioeconómica. Finalmente, en el tercer segmento se presenta la revisión general de la estratificación en garantía a los recursos de ley, la solidaridad entre los asociados, la no segregación del territorio y la justicia tributaria.

1. LA SEGREGACIÓN DEL TERRITORIO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Son pilares constitucionales de la estratificación en Colombia los principios de igualdad, justicia y solidaridad, que destacan la primacía del interés general sobre el particular. Los cuales buscan garantizar que aquellas personas que tienen mejores condiciones contribuyan para que las personas con menores capacidades puedan recibir subsidios que apoyen su sustento, permitiendo que el Estado cumpla con el mandato constitucional de prestar los servicios públicos domiciliarios en justicia y equidad.

Los asociados del Estado en función de los modelos de ocupación densifican el territorio de acuerdo a sus capacidades económicas por sus niveles de ingresos. Poblando las periferias de las ciudades con asentamientos subnormales, sin embargo, en las centralidades donde se encuentran los medios de producción se ubican construcciones con mejores calidades de infraestructura y oferta institucional como vías, redes, equipamientos y viviendas. En las periferias de Medellín en límites con la ruralidad y en el modelo de ciudad concentrado, se encuentran según el instrumento de gestión de riesgos, amenazas y vulnerabilidades del Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de Medellín 2015-2030, grupos de viviendas y construcciones de acelerada urbanización, generalmente con menores especificaciones técnicas, con mayores grados de vulnerabilidad y condiciones de riesgo por potenciales amenazas de movimientos en masa, incendios estructurales, inundaciones o avenidas torrenciales (Alcaldía de Medellín, 2015).

Son predios construidos informalmente sin cumplimiento a la normativa sismo resistente o construidos en las manchas de inundaciones de la misma red hídrica local, con la limitación por

falta o fraudulenta conexión a los servicios públicos que representan considerables pérdidas para los prestadores del servicio público domiciliario, un riesgo para las comunidades y una mala asignación en materia de subsidios o contribuciones.

En este mismo modelo de ciudad existe amplia normatividad que se involucra en los planes de ordenamiento territorial (POT) para tratar de solucionar los problemas de las construcciones informales, donde se plantean alternativas para superar el déficit de vivienda de los diferentes municipios y retirar el riesgo de aquellas construcciones que superan inclusive más de cinco años en sus asentamientos informales y que son un potencial riesgo de responsabilidad del Estado. Incorporados por los catastros municipales en sus inventarios de bienes inmuebles en el censo de poseedores o mejoratarios, llegan inclusive a facturar el impuesto predial en el ejercicio de la clara confianza legítima entre el Estado y los tenedores de estas construcciones informales. Con el tiempo, algunos de estos poseedores y mejoratarios son reubicados o sus moradores se hacen beneficiarios de programas VIS o VIP en cumplimiento a mandatos normativos como el contenido en el artículo 4 del Decreto Nacional 0075 de 2013, compilado en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, que reglamentan en un 20% el cumplimiento de los porcentajes de suelo destinado a programas VIS para los predios sujetos a los tratamientos urbanísticos de desarrollo y renovación urbana, entendido como el porcentaje mínimo de suelo sobre área útil residencial del plan parcial o del proyecto urbanístico en predios con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana como lo define la Ley 1537 de 2012 (Artículo46).

Estas normas a través de los planes parciales que desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento o por la exigencia a constructoras no son solución real a la problemática y, como efecto colateral, el modelo de ocupación del territorio conlleva a una polarización socioespacial, tanto por efecto de la estratificación socioeconómica, como por la segmentación en el imaginario de los habitantes del territorio. Las metodologías vigentes traen implícitas otras connotaciones transitoriamente favorables para los beneficiarios de programas VIP desde el año 2012, es el caso del artículo 17 de la Ley 1537 de 2012 que obliga a los municipios a otorgar subsidios por periodos definidos, con el fin de promover desarrollos urbanísticos de alta calidad, apoyando la sostenibilidad de la vivienda y la prestación de servicios públicos domiciliarios, definiendo para esto, el estrato socioeconómico uno (1) a las viviendas VIP, en los

diez (10) años siguientes al registro público. Para el caso de las víctimas del desplazamiento forzado, la permanencia será hasta su reparación integral.

Esto trajo como consecuencia para la ciudad de Medellín, que en un período marcado por los años 2003 a 2014, se desarrollaran varios proyectos VIP y VIS de soluciones de viviendas, promovidos por la institucionalidad y que para el caso de la ciudad dicho desarrollo se presentara en las comunas Robledo (7), San Cristóbal (60) y San Antonio de Prado (80), principalmente, destacándose los proyectos del Plan Parcial Pajarito, Ciudadela Nuevo Occidente y Limonares, entre otros, ofreciendo más de 16.000 soluciones y que el déficit cuantitativo fuese disminuido en alto porcentaje (Ceballos, 2016, p.12). Luego, más tarde, con la exigibilidad del pago a los constructores privados de las obligaciones urbanísticas, se verificará un freno en esta modalidad constructiva de proyectos VIP y VIS, lo que llevará en los años recientes a un desplazamiento de la construcción de este tipo de viviendas en busca de mayores rentabilidades con localización hacia municipios como Caldas, La Estrella e Itagüí, principalmente del sur del área metropolitana. Esta situación motivada por el Decreto Municipal 1152 de 2012 en materia de obligaciones urbanísticas es una muestra más de la segregación territorial derivada por la norma.

1.1. ELEMENTOS DE LA NORMATIVA COLOMBIANA Y LOCAL

La administración municipal de Medellín, actualiza permanentemente la base de datos geográfica y alfanumérica catastral y de estratificación de los predios residenciales, integrándola con la información de las empresas prestadoras de servicios públicos y, principalmente, con la de las Empresas Públicas de Medellín (EPM). Las actividades propias de la estratificación no solo son un mandato normativo que permiten establecer la tarifa del impuesto predial de los inmuebles residenciales, sino que permite la clasificación de los predios residenciales y la facturación de los servicios públicos domiciliarios, en aplicación al principio constitucional de solidaridad para la distribución equitativa de subsidios y contribuciones.

Para la homologación de bases de datos catastral y predial, el municipio de Medellín debe velar por cumplir además con la mayor cobertura entre el censo predial de los inmuebles y el de los suscriptores de los prestadores de servicios públicos, a la vez que los reportes de cobertura son

vigilados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Esta actividad permanente de la estratificación en la ciudad permite el cobro diferencial por estratos en los servicios públicos domiciliarios, de tal forma que quienes tienen más capacidad económica paguen más por los servicios públicos recibidos y contribuyan para que los estratos bajos puedan pagar sus tarifas, encontrándose el estrato cuatro (4) en la tarifa plena o neutro en la balanza que se ajusta al principio de solidaridad. Esta clasificación por estratos en la ciudad se realiza a partir de metodologías sustentadas en estudios de 1996 y que a la luz del dinamismo del crecimiento urbano en la ciudad y de las nuevas exigencias normativas, muestran la necesidad de implementar una nueva metodología o una revisión general de la estratificación con sustento en las exigencias del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Desde el contexto local el proceso de estratificación en la ciudad de Medellín se podría ilustrar en una línea de tiempo para los componentes técnico y jurídico, de acuerdo con el principio de jerarquía normativo kelseniano. La Figura 1 muestra cómo a partir de 1991 con la Constitución Política colombiana y en desarrollo a los artículos 365 y siguientes para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, se da origen a la Ley 142 de 1994 hoy vigente, lo que conlleva a la creación de una serie de normas municipales, entre estas a los Decretos 787 de junio 28 de 1996, 226 de marzo 1 de 2000, 2253 del 31 de octubre de 2001 y 883 de 2015, relacionados con la adopción de las metodologías de estratificación urbanas, de centros poblados y rurales, las cuales se basaron en los estudios de zonas geoeconómicas de estratificación de 1996 y que hoy son la base de la clasificación en Medellín del estrato de los inmuebles residenciales, inclusive de los nuevos desarrollos.

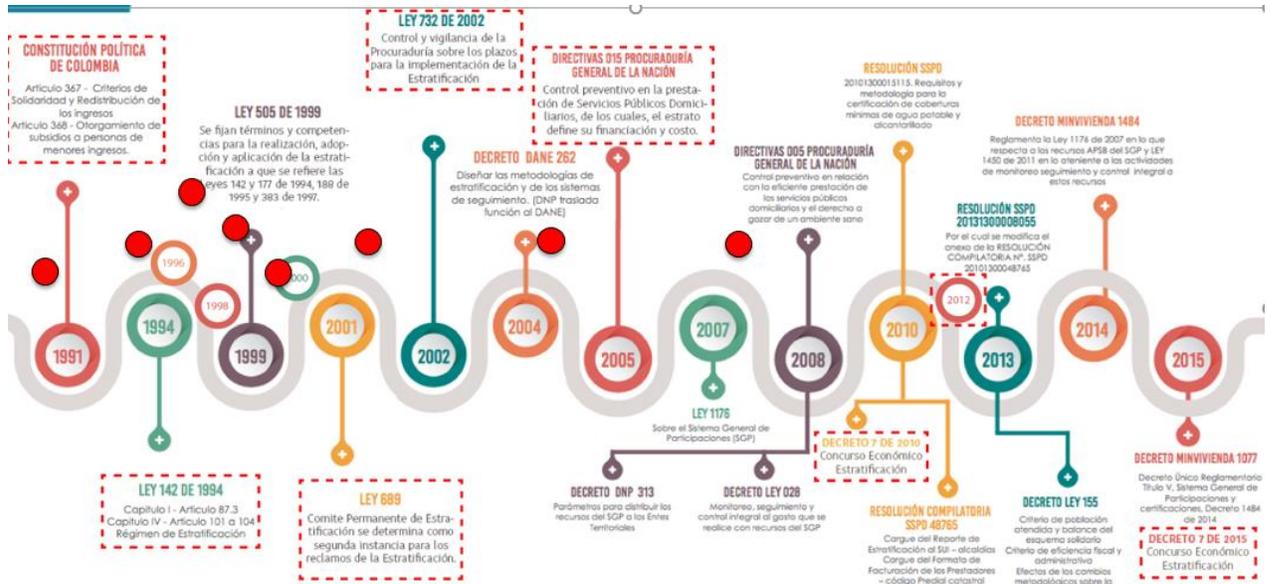


Figura 1. Línea de tiempo de la estratificación socioeconómica en Medellín. Fuente: Catastro Medellín, 2019.

Como hito central en materia de estratificación se tiene a la Ley 142 de 1994, que establece el criterio para clasificar los inmuebles residenciales en función del estrato socioeconómico, más tarde con las leyes 505 de 1999, 732 de 2002 y 921 de 2004, se establecen los plazos y términos para la adopción e implementación de la estratificación, situación que fuera acatada por el Municipio de Medellín desde el contexto local para las tipologías urbanas en las 16 comunas en aplicación del criterio de las zonas geoeconómicas de estratificación (ZGE), para los corregimientos de San Cristóbal y San Antonio de Prado y para la ruralidad según lineamientos del DANE-DNP, quedando pendiente para el resto de la municipalidad y hasta la fecha, la adopción de la metodología rural dispersa. Otro aspecto importante en esta línea temporal, lo marca el año 2002 en vigencia de la Ley 732 de 2002 y 921 de 2004, donde se define la exigibilidad para revisar las nuevas metodologías según lineamientos del DANE-DNP, directrices que fueran publicadas hasta el año 2015 por el ente nacional, obligando desde ese año y hasta la fecha en la aplicación de la revisión metodológica de la estratificación.

A partir del año 2010 se marcan los requerimientos de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) para la certificación de coberturas en la homologación de bases de datos entre el catastro de predial y el censo de suscriptores, haciéndose necesaria la consistencia de la información de las entidades entre la identificación predial y la clasificación por estratos.

También, a partir del 2010 mediante el Decreto Nacional 007 de 2010 compilado en el Decreto 1170 de 2015 se establece el instrumento de financiación para la conservación y revisión general de la estratificación al que se denominará “concurso económico de la estratificación”, que es la forma como el Municipio de Medellín y los prestadores de servicios públicos domiciliarios concurren para realizar la estratificación o la revisión de esta, la cual es una necesidad latente para la ciudad ya que la metodología que actualmente se aplica está soportada en estudios de 1996, superando más de 20 años de operación del modelo, pasando de la línea de tiempo por un POT según el Acuerdo 46 de 2006 y una revisión en el 2014 según el Acuerdo 48 de ese mismo año, en una ciudad que se ha venido expandiendo y desarrollando hacia adentro y en las fronteras.

1.2. LA SEGREGACIÓN DERIVADA DE LA ESTRATIFICACIÓN SOCIECONOMICA

Sin duda, siendo un concepto universal el de la estratificación, en Colombia esta clasificación se encuentra íntimamente ligado al concepto del Derecho Real de Dominio, en la relación del Estado con la propiedad privada o con el hecho jurídico de la posesión bajo la necesidad de prestar un servicio público que requiere la adecuada facturación para el cobro. Esto, en garantía al principio de solidaridad, con el fin que los asociados del Estado paguen el consumo del servicio en forma proporcional a su capacidad de ingreso y de tal forma que los estratos altos contribuyan para que los bajos sean subsidiados. Lo que de alguna manera ha justificado en Colombia el uso de una estratificación segregaría de la ocupación en el territorio, contrarias a las concepciones tradicionales en materia de distinción por clases de autores clásicos como Marx, Weber, Wright, Parkin y Braudel, entre otros.

En Colombia esta calificación desbordó el espíritu del Estado Social de Derecho, al concebir hace tres décadas un modelo por la capacidad de los ingresos de los moradores y por la inversión a las fachadas de sus inmuebles, entre otras variables externas. Sin embargo, en la práctica esas características no reflejan la real capacidad del ingreso y se deben considerar otras características de los inmuebles, que hoy son incluidas en las nuevas metodologías o en la revisión de estas, inclusive atendiendo a que debería llegar a verificarse la capacidad directa de ingresos de las personas según la renta y las calidades particulares de los propietarios o tenedores. Se deberían

tener en cuenta variables modernas en condiciones de integración de información, como si son moradores pensionados, desplazados, desmovilizados, desempleados, declarantes de renta, entre otras. Esto en concordancia con el principio de solidaridad que tiene aplicación en el subsidio, y bajo la premisa que los subsidios no se pueden orientar a los inmuebles, sino que se otorgan directamente a las personas, lo que se desdibuja en el modelo actual.

Un inadecuado otorgamiento de subsidios trae efectos negativos en la segregación del territorio, en una relación directa entre la clasificación por estratos y la distribución de la población en el territorio. No es fácil determinar cuál premisa entre segregar el territorio o estratificar fue primero o el grado y consecuente gentrificación derivada del desarrollo urbano y la normativa para la época, lo que sí podríamos afirmar en términos de Guevara (2015) es que un nivel elevado de segregación tiene efectos nocivos en las estructuras de oportunidades de vida de la población segregada, por cuanto existe una tendencia a perpetuar las condiciones de pobreza limitando la integración y el ascenso social, lo que requiere de la implementación de políticas públicas por parte del Estado para mezclar el tejido urbano desde lo social y económico. Una consecuencia negativa de la segregación y de la estratificación sería un aumento de la violencia y la delincuencia, por la coexistencia en un mismo espacio de sectores socioeconómicos distantes en la estructura social, especialmente cuando a esta distancia social se le añade una evidente fragmentación de la trama urbana (Guevara, 2015, p. 6).

1.3. EL ESTADO Y LA SEGREGACIÓN TERRITORIAL

En Medellín se evidencia la segregación del territorio, en predominancias por comunas, barrios, o manzanas de la trama urbana principalmente, lo que se puede verificar en las estadísticas de la distribución por comuna y estratos de la ciudad.

Nombre Comuna	Estrato	Nombre Comuna	Estrato
Popular	2	La América	4
Santa cruz	2	San Javier	2
Manrique	2	El Poblado	6
Aranjuez	3	Guayabal	3
Castilla	3	Belén	3
Doce de octubre	2	Palmitas	2
Robledo	2	San Cristóbal	2

Villa hermosa	2	AltaVista	2
Buenos aires	3	San Antonio de Prado	3
La candelaria	4	Santa Elena	2
Laureles	5		

Tabla 1. Estratos predominantes por comuna en Medellín. Fuente: Alcaldía de Medellín, 2019.

Segregación que se verifica en una gráfica de participación y distribución de los predios residenciales por comuna y por estrato, cuyo tamaño de escala absorbe algunos estratos en la comuna con menores participaciones.

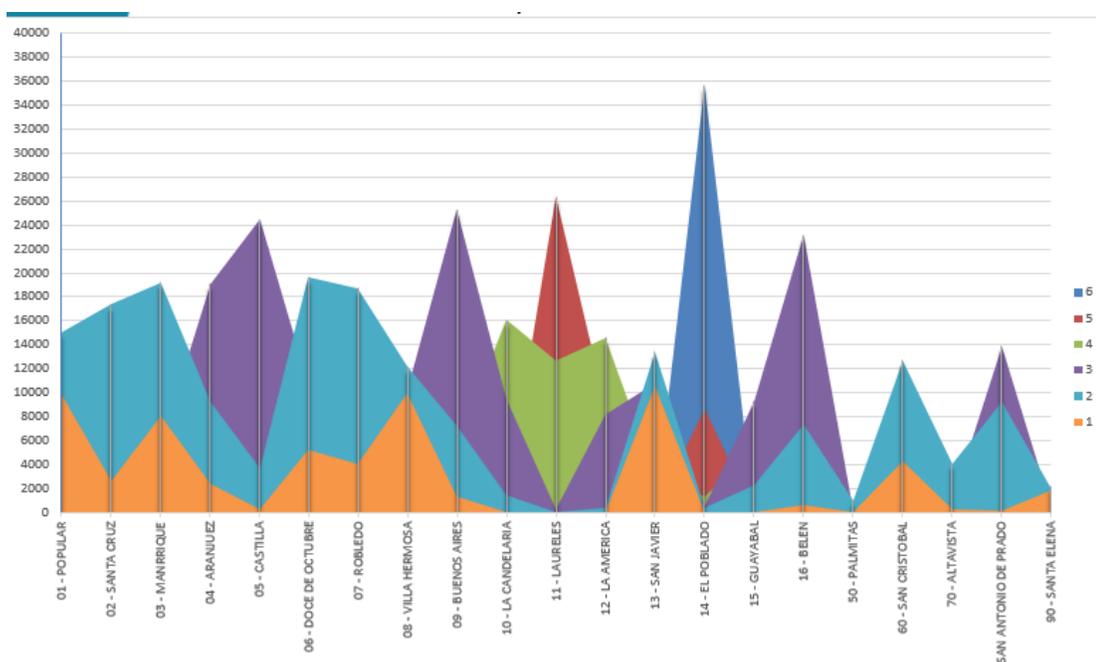


Figura 2. Estratos por comuna en Medellín. Fuente: Catastro Municipal de Medellín, mayo de 2017.

La Figura 2 ilustra los predominantes por estrato y por comunas, como una muestra de la segregación en el territorio, que también se presenta por barrios en la ciudad. Esta tendencia no se alcanza a visibilizar en la implementación de planes parciales, cuya intervención en el territorio y de acuerdo con la norma para la construcción de proyectos VIS y VIP en el POT o por fuera de estos, los estratos son absorbidos por estratos superiores en la visibilidad de la predominancia, con excepción de lo presentado en la última década en las comunas seis (6) y siete (7) de la ciudad, en los sectores denominados Pajarito y Ciudadela Nuevo Occidente. De otro lado y como una consecuencia del dinamismo urbano, el desplazamiento de población en general, el oportunismo

por la falta de vigilancia del Estado, surgen en la ciudad asentamientos informales típicos de los estratos uno (1) y dos (2), en donde centenares de construcciones invaden la frontera rural de los corregimientos, con construcciones precarias y de materiales inapropiados, los que hacen a estos inmuebles vulnerables a eventos catastróficos como sismos, incendios estructurales, deslizamientos, movimientos en masa de origen natural y antrópicos por el manejo inadecuado de las aguas en zonas de altas pendientes. Estas son claras construcciones de un modelo segregario en el bajo estrato que surge por la falta de control en la construcción urbana o por un alto déficit de vivienda urbana de bajo costo.

En la escala del barrio y para evidenciar la segregación de la ciudad, la Figura 3 detalla el estrato en función de la cantidad de barrios y por comunas a partir de modas estadísticas o predominantes por barrio, cuya escala igualmente absorbe las dispersiones a la medida de tendencia central, ilustrando la polarización en la ocupación del territorio, consecuencia de la normativa vigente en materia de estratificación, de la conformación histórica de la ciudad, del valor del suelo y por la falta de vigilancia en la construcción informal.

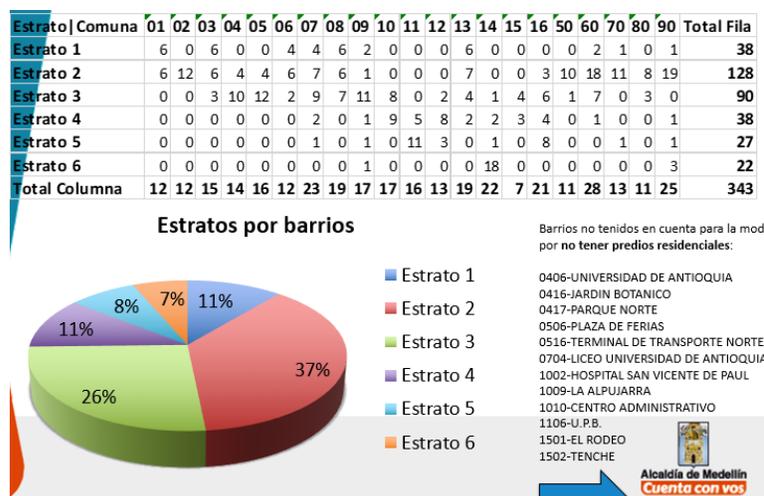


Figura 3. Número de barrios por moda estadística en Medellín. Fuente: Municipio de Medellín, 2019.

Por otro lado, la clasificación a partir de la estratificación de los inmuebles residenciales y la implementación de este parámetro en el cobro de obligaciones urbanas, con una reglamentación propia de cada territorio en cuanto a su cobro para la generación de espacios públicos en la ciudad, muestran que en la ciudad en los últimos seis años existe un desplazamiento de los nuevos desarrollos urbanos, especialmente VIP y VIS hacia municipalidades vecinas como Caldas, La

Estrella, Bello, Envigado e Itagüí, como consecuencia del mayor cobro en Medellín por las obligaciones urbanísticas, las que afectan la rentabilidad de los constructores y hacen menos atractiva la inversión en VIS y VIP en la ciudad. Se resalta que las zonas geoeconómicas utilizadas en estos cobros en Medellín son distintas a las utilizadas por la metodología de estratificación vigente en el país, ya que aquellas son estacionarias para la determinación y cálculo inicial en la estratificación y para el caso de la ciudad dichas zonas se remontan al año 1996, por criterios de zonas y no de hábitat según lineamientos del DANE. La Figura 4 muestra las zonas económicas de estratificación actualmente utilizadas para la determinación del estrato en la ciudad de Medellín.

La segregación territorial y el comportamiento paralelo con la estratificación no son exclusivos de la ciudad de Medellín, de hecho, es un asunto que, como afirma Guevara (2015), migra con el mismo dinamismo que se desplazan los centros de producción y las capitales. En el caso de Medellín, tiene su origen en la misma centralidad geográfica y avanza en dirección sur hacia la comuna El Poblado (14) y sigue migrando, detrás de la clase de ingresos altos viene la clase de ingresos medios.

De acuerdo con Guevara (2015), las ciudades globales se configuran como territorios en lo que lo global se inserta directamente, pasando por alto la escala nacional y van configurando una red jerárquicamente organizada con una clara división del trabajo. Esta red de ciudades da origen a una "nueva geografía de la centralidad", que rompe con la dicotomía tradicional sur-norte o "centro-periferia" (Guevara, 2015, p. 6).

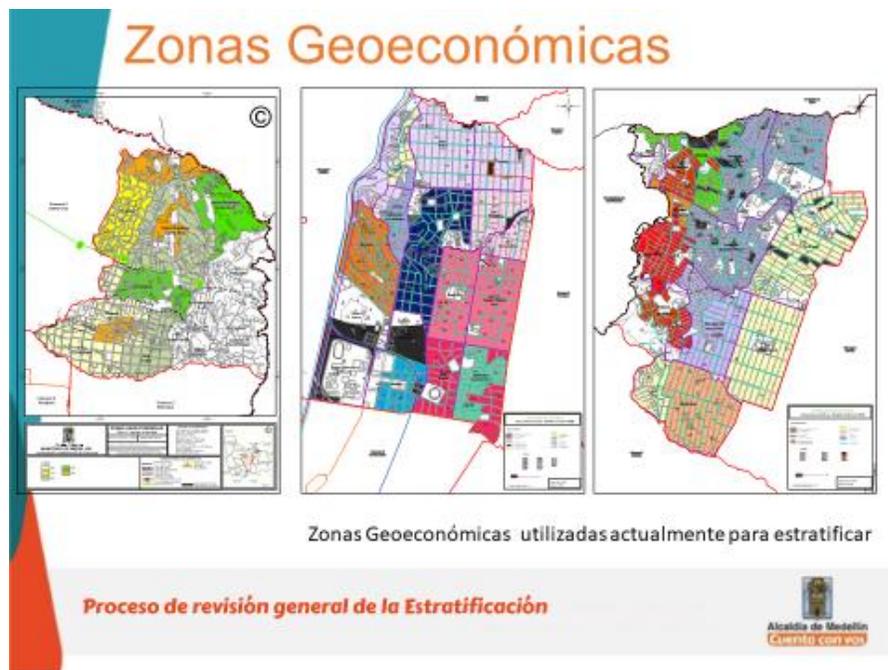


Figura 4. Zonas económicas de estratificación vigentes a 2019. Fuente: Municipio de Medellín, 2019.

Es así como situaciones exógenas, políticas nacionales, de países o ciudades vecinas, hechos metropolitanos o una gran cantidad de situaciones globales, pueden afectar las dinámicas de ciudad y marcar una ocupación del territorio, lo que viene de la mano con modelos naturales segregarios que a manera de ejemplo, para la ciudad de Medellín, empiezan a verificar una nueva geografía de la marginalidad, derivada del aumento de la construcción informal residencial en el estrato bajo, que en las periferias de la ciudad construyen y superan los mecanismos de control del Estado e invaden el suelo de protección, ocupan de manera ilegal los grandes lotes de privados, de propiedad del Estado o realizan construcciones en zonas de alto riesgo o en condición de riesgo.

No se trata de una segregación racial o política sino de una nueva condición económica derivada de la precariedad de los diferentes grupos sociales, segregación, que puede ser de manzanas, barrios o de comunas, lo que se refleja en condiciones de pobreza que de acuerdo con Valderrama y otros (2018) se causan por las migraciones forzadas, conflictos étnicos y culturales, violencias de género, profundización de las desigualdades sociales, incremento del desempleo y agudización de las formas de rebusque, pobreza e indigencia, problemas ambientales provocados por el uso y extracción indiscriminada de recursos naturales, el turismo sexual, el trabajo esclavo,

que se fundamentan en los efectos de una sociedad centrada en la explotación, la acumulación, las desigualdades e inequidades.

Solución que dista de la efectividad de las acciones en materia de políticas públicas para la erradicación de la pobreza que hoy se implementan, ya que se apartan de alcanzar cambios significativos, sostenibles y permanentes en el tiempo. Además, en relación con la urbanización de las periferias y por la poca presencia institucional, aumenta la informalidad y por tanto la segregación del territorio por las limitaciones de acceso a la vivienda digna, a los servicios públicos, a la oferta institucional en materia de infraestructura, marcándose el desbalance con las áreas urbanas centrales bien dotadas.

Como lo afirma Yunda (2019), en ciudades como Bogotá y a partir de investigaciones por métodos mixtos a licencias de construcción desde el año 2009, encontramos patrones geográficos de densificación de la ciudad que estuvieron determinados por la estratificación más que por los objetivos planteados en el POT. Verificando que la densificación de la ciudad en los últimos años no ha seguido el modelo establecido por el POT sino por patrones de segregación establecidos por la política de estratificación socioeconómica, en función de las diferencias de tipologías de vivienda y morfología urbana. Mostrando cómo el sector privado tiene una distribución sesgada de su inversión en la densificación, lo que da cuenta de cómo las políticas públicas como la estratificación socioespacial y las normas como las Unidades de Planeamiento Zonal en Bogotá, formuladas desde el sector público, contribuyen a este desbalance.

Este hecho muestra la existencia de una segmentación del mercado no solo en vivienda, sino de usos comerciales y de servicios en la ciudad, a partir del "emprendimiento basado en la tierra" (Yunda, 2019), fundamentado en las profundas diferencias sociales en la ciudad. Síntomas de un "urbanismo arreglado" por el sector privado, fenómenos que han venido incidiendo en la profundización de la segregación social y el desajuste espacial en los últimos años, disminuyendo la calidad de los servicios públicos e infraestructura en las áreas con mayor desarrollo. Es advertido que solo un profundo entendimiento de las diferencias de ingreso, nivel educativo, morfología urbana y tipologías de vivienda por parte de los profesionales en planeación podrían facilitar el desarrollo de normas urbanísticas que promuevan la equidad social y la integración de la ciudad,

sin dejar de aplicar procesos de planeación más transparentes y con más participación ciudadana (Yunda, 2019).

Para el caso de Medellín, como lo afirman Vásquez y otros (2017) y bajo un modelo de políticas públicas distantes de la de competitividad, las alcaldías para los periodos 2008 a 2015 en la ciudad impulsaron la transformación de la misma con proyectos urbanos integrales, focalizados en las comunas con mayores índices de pobreza, mediante proyectos que se enmarcaron en el concepto de urbanismo social, los cuales consideraban mejora de vías, espacio público y equipamientos culturales, educativos y deportivos, realizados con participación comunitaria a través de la construcción de imaginarios, cuyos resultados han sido destacados.

No obstante, estas inversiones urbanas en los sectores de estrato bajo y medio, traen un dilema bajo la metodología actual de la estratificación y es que en la medida que mejoren estos urbanismos, dichas variables se incluyen en el valor del suelo, en la presencia de vías pavimentadas, andenes, antejardines, etc., que son variables que aumentan el estrato, así mismo los programas de mejoramiento o regularización no solo influyen en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales SISBEN, manejado por el Departamento Nacional de Planeación, sino también en el estrato y en otro tipo de tributaciones.

En relación con los planes parciales y los proyectos VIP y VIS y el estrato para el contexto local, existe en Medellín una relación creciente entre el ordenamiento territorial y la segregación residencial socioeconómica, hecha evidente en la ubicación de los proyectos de vivienda social y particularmente los construidos entre los años 2003-2014, denotando ambigüedad entre la norma y la localización de los proyectos, lo que requiere replanteamientos en los POT en los tiempos de revisión que establece la norma.

La poca disponibilidad de suelo no urbanizado y el poco uso de instrumentos de gestión y normativos para aumentar la oferta de suelo, sumados a las altas obligaciones urbanísticas y al porcentaje obligado de vivienda de interés prioritario, han llevado a una reducción en la inversión privada para satisfacer el déficit cuantitativo de vivienda por medio de proyectos VIP y VIS. Para suplir este déficit la Alcaldía de Medellín a través del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de

Medellín (ISVIMED) es la llamada a ejecutar este tipo de proyectos, lo que viene realizando, desde hace varios años, con la implementación de proyectos principalmente en la zona de expansión de San Cristóbal y Pajarito, con la construcción al año 2016 de cerca de 6.000 soluciones de vivienda, en su mayoría beneficiarias del estrato uno (1) por cerca de los diez años en aplicación de la Ley 1537 de 2012, lo que marca un muy posible retorno a la segregación en usencia de prórrogas a la mencionada norma.

Estos proyectos de inversión pública ligados muchas veces a planes parciales, gentrificaron algunas comunidades asentadas en el territorio, las que se suman a la construcción de asentamientos informales en las colindancias. Es la ley 388 la que a través del POT define el porcentaje de suelo de expansión y de renovación urbana para el desarrollo de los programas y proyectos VIS, así como las localizaciones de los terrenos y los mecanismos para la compensación de las cargas urbanísticas correspondientes. Además, en Medellín y como lo menciona Velásquez (2012), las posibilidades del individuo para controlar racionalmente su espacio de vivienda e interacción son reducidas, dado que no dependen de sus gustos, sino de su capacidad de pago y aunque pueda generarse identidad socioeconómica, los efectos de la segregación son negativos, lo que requiere del control y la eficacia de los mecanismos que regulan la utilización del suelo.

En vigencia del POT del 2006 como lo afirma Velásquez (2012), la contrariedad se verificó en el desarrollo del modelo de ciudad, según el cual se definió la promoción de vivienda social en suelo de expansión, lo que contradujo el objetivo orientador de una ciudad que se debería desarrollar hacia adentro (Artículo. 13), y llevó, en sentido contrario a la prospectiva territorial de ciudad, al desarrollo de proyectos VIS y VIP en la zona de expansión de Pajarito- comuna 60 de San Cristóbal. Así mismo, se llegó a una limitada capacidad de producción real en cuanto a las vías de acceso en estas zonas de expansión, comprensible por el pasivo estatal o la inversión a largo plazo en infraestructura pública, que demanda una costosa inversión para el municipio al sumar al valor del proyecto para el número de viviendas realizadas por la Administración, las obras complementarias como vías, parques, centralidades de acogida, estación de metro cable, centros educativos y un hospital.

En relación con el énfasis en la localización de viviendas resultantes de la mezcla de estratos socioeconómicos como lo afirma Velásquez (2012), para las áreas con tratamiento de consolidación, que buscan ampliar las posibilidades de localización de la vivienda social y pretende desincentivar la segregación socioeconómica, los tratamientos de desarrollo en suelos de expansión urbana habilitan los predios ligados a un plan parcial que califica y programa el suelo para atender las necesidades de vivienda social. Con esto, se promueve la distribución amplia de la vivienda VIS y VIP en zonas de renovación y redesarrollo como áreas centrales y estratégicas de transformación físico-espacial y socioeconómica. La norma nacional y el POT de Medellín aprobado en el año 2006, buscaban contrarrestar la segregación considerando los porcentajes de cesión para VIS, dejando un mayor porcentaje de cesión con promoción en suelos de desarrollo del 20%, y del 10% en los suelos de renovación y redesarrollo, induciendo de nuevo a la localización y concentración periférica de la vivienda social.

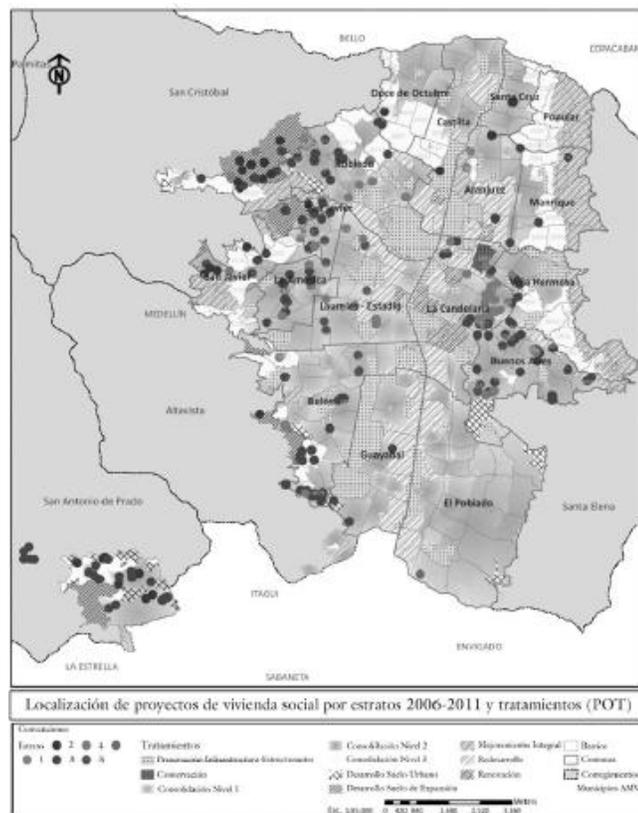


Figura 5. Localización de proyectos VIS por estrato para el período 2006-2011 y tratamientos POT en Medellín. Velásquez, 2012.

En Medellín y desde el año 2006, las construcciones VIP y VIS participaron principalmente de los estratos bajos y medios, inclusive se verificaron construcciones VIP y VIS en estrato cinco (5), lo que podría suponer algunas de estas como de falsas VIP. Algunos de estos proyectos se ubicaron en suelo de Mejoramiento Integral principalmente en la zona nororiental, centro-occidental y centro-oriental destacándose la construcción de siete de estos proyectos. De acuerdo con Velásquez (2012), se pudo evidenciar la presencia de proyectos VIP y VIS en áreas de desarrollo en suelo de expansión, localizados en la periferia y con incipiente o inexistente dotación de infraestructura, equipamientos y espacio público, los cuales se localizaron en los corregimientos San Cristóbal y AltaVista. En las áreas de desarrollo de suelo urbano con incipientes procesos de urbanización para integrarse a la ciudad, se verificó la presencia de similares proyectos en los estratos dos (2) a cuatro (4) en la zona sur-oriental y en el corregimiento San Antonio de Prado. En redesarrollo y en áreas en las que se promueve la transformación por su localización estratégica, ubicados en la zona nororiental, noroccidental, centro-oriental y centro-occidental, se encontraron proyectos de estratos tres (3) a cinco (5) cercanos al centro tradicional de la ciudad.

La construcción de proyectos VIP y VIS, en consonancia con las exigencias normativas y el POT municipal 2006, y tal como se ilustra en la Figura 5, fue llevando a ubicar estos proyectos en función del estrato, concentrando los mismos masivamente en los estratos uno (1) y dos (2), localizados principalmente en la periferia o bordes de la ciudad en la zona de expansión de los corregimientos San Cristóbal, San Antonio de Prado y AltaVista (Velásquez, 2012). La vivienda social de estrato tres (3) localizada en suelo de consolidación y la vivienda de estrato medio ha logrado dispersarse por gran parte del suelo urbano. Esta dispersión de la construcción para este tipo de proyectos en función del estrato permite inferir que no es la estrategia definida normativamente la que orienta el proceso de construcción de vivienda social en la ciudad, sino el mercado del suelo y la penetración y capitalización de las rentas que los promotores hacen en zonas de mejor categoría social, lo que invita a la reflexión de propiciar la mezcla residencial mediante la revisión de los instrumentos normativos y de mercado.

Velásquez (2012) propone la necesidad de una apuesta gubernamental para la localización adecuada de las viviendas sociales de estratos bajos en la ciudad, ya que con las normas territoriales que son expedidas se puede estar limitando la movilidad social ascendente, al concentrar y ubicar

las viviendas en las periferias y en barrios pobres de la ciudad, haciendo necesario el cambio del enfoque y de las políticas de construcción de vivienda, principalmente para personas de bajos ingresos, mediante estrategias que apunten a evitar la segregación del territorio. Es, finalmente, el POT el instrumento que administra el suelo y con el que se debe evitar la segregación, siendo incluyente de la integración social, en lo que llama a la inclusión de una mezcla socioeconómica en el espacio residencial. Pero es sustancialmente la Ley 388 de 2007 quien otorga competencia a los POT y define las zonas de mayor beneficio para la localización de la vivienda social y sugiere su ubicación en el suelo de expansión y renovación. Los ejercicios de planificación, participativos, prospectivos y equilibradores, deben prever el control a la segregación residencial socioeconómica, pero es el Estado el llamado a regular el acceso al suelo y a la vivienda por parte de la población de bajos recursos para evitar la segregación y sus efectos negativos en la violencia e injusticia social, exacerbando los problemas de ciudad como la falta de espacios públicos, pocas vías, difícil movilidad, baja oferta institucional y la débil integración del tejido social.

2. PROPUESTA ALTERNATIVA AL MODELO DE LA ESTRATIFICACIÓN PARA EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN

La diferenciación por clases sociales y su expresión en fragmentación espacial de los asentamientos humanos parece ser tan antigua como la historia misma de la humanidad, a cuya condición se refiere Aristóteles en su obra *La Política*, al describir la antigua sociedad griega en razón a una división que clasificaba a los miembros de esta en pobres, clase media y rica. Bajo diferentes denominaciones y modelos, cada pueblo ha estructurado sus esquemas de producción bajo parámetros diferenciadores que establecían roles, condiciones de vida desiguales y subordinación o privilegios y la organización social se entendía, a su vez, como una forma de regimiento de un orden práctico que daba a cada miembro un lugar dentro de la comunidad.

En general, todas las sociedades presentan o han presentado algún tipo de segregación o distinción de clases entre sus asociados, con su respectivo correlato socioespacial; distinciones que marcan diferencias en lo colectivo y la posición social, lo cual genera variaciones que conducen al surgimiento de niveles de beneficios y desigualdad entre sus miembros, que de acuerdo con los

críterios con los que se estructure la vida en sociedad, estos pueden tender a revertirse mediante las polítimas púbricas adoptadas o, por el contrario, tender a profundizarse mediante la adjudicación y concentración del poder polítimo, económico y militar, lo que trae consigo la perpetuidad de privilegios para algunos sectores, siendo estos procesos en la formación de la ciudad tan variables que han desembocado en construcciones socioespaciales más “democráticas” o más fragmentadas y desequilibradas.

2.1. CONTEXTO LOCAL

En Colombia la fundamentación sociológica de la Constitución de 1991 nos muestra en artículos como el número 13, el sistema imperante de clases y segmentaciones, al buscar minimizar la brecha existente por considerar como fundamental que el Estado colombiano deberá promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y deberá adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados, protegiendo a las personas en circunstancia de debilidad manifiesta.

La estratificación socioeconómica en el país se encuentra determinada mediante una clasificación de los domicilios o viviendas a partir de sus características físicas y de su entorno en seis grupos o estratos, desde este contexto histórico-jurídico encontramos que para el municipio de Medellín ha presentado una evolución que se analiza a continuación.

Desde el desarrollo local y nacional se tiene que para el año 1981 se realizó el recuento de edificaciones por el DANE, clasificando las viviendas en grupos homogéneos llamados estratos socioeconómicos, el cual fue ajustado en 1982 con propósitos estadísticos y de planeación. En 1983 mediante el Acuerdo número 13 se encarga a Planeación Metropolitana del municipio de Medellín el diseño y actualización de la estratificación en los municipios del área Metropolitana. En 1991 con los Decretos Nacionales 969, 970 y 970 se define la estratificación y se encarga al DANE de suministrar la metodología para todo el país, competencia que se traslada en 1992 al DNP mediante el Decreto 2220. En 1994 con la ley 142 de Servicios Púbricos Domiciliarios se garantizan los recursos a reclamaciones en la asignación de estratificación; luego en 1994 el Municipio de Medellín crea mediante el Decreto 1262 el Comité Municipal de Estratificación para

el periodo comprendido entre 1994 y 1997 y mediante Decreto 1491 se adopta la Metodología de la estratificación diseñada por Planeación Municipal y las EPM.

Hoy la estratificación socioeconómica es un asunto de cumplimiento de norma nacional establecido en la Ley 142 de 1994, el no realizar las acciones asociadas a la estratificación implicaría un incumplimiento por parte de los municipios a la normatividad vigente. Adicionalmente, la estratificación es el insumo principal para la asignación de subsidios y contribuciones en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

De acuerdo con la norma, es obligación de los alcaldes determinar el costo de la estratificación socioeconómica y someterlo a consideración del Comité Permanente de Estratificación, del cual hacen parte las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios localizadas en cada municipio.

2.2. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La estratificación en Colombia se encuentra regulada desde el ordenamiento jurídico y en la estructura jerárquica normativa por los artículos 365 y siguientes de la Constitución Política en materia de la prestación de servicios públicos, con desarrollo posterior y orientación en las leyes 142 de 1994, 689 de 2001, 732 de 2002 y 921 de 2004, con incidencia de nivel local para la adopción de metodologías y la creación del Comité Permanente de Estratificación en el caso del municipio de Medellín, mediante los Decretos municipales 787 de 1996, 226 de 2000, 2253 de 2001 y 883 de 2015, este último en cuanto a la delegación de competencias para mantener actualizada la estratificación socioeconómica en el Municipio, actualización definida como el conjunto de actividades permanentes a cargo de la Alcaldía y del Comité Permanente de Estratificación Municipal o Distrital, para mantener actualizada la clasificación de los inmuebles residenciales.

Dicho Comité según el Decreto Nacional DANE 1170 de 2015 (Artículo 2.2.1.5.1) actúa con funciones como: a) Atención de los reclamos; b) Reclasificación de viviendas cuyas características físicas externas o internas -según sea el caso metodológico- hayan cambiado sustancialmente (mejorado o deteriorado), o cuyo contexto urbano, semiurbano o rural haya

cambiado sustancialmente (mejorado o deteriorado); c) Estratificación e incorporación de nuevos desarrollos; y d) Revisión general cuando la Alcaldía o el Comité, previo concepto técnico de la entidad competente, detecten falta de comparabilidad entre los estratos. El costo de la actualización de la estratificación comprende exclusivamente las actividades descritas en los manuales e instructivos metodológicos nacionales establecidos.

En 1996 mediante el Decreto 1538 reglamentario de la Ley 142 de 1994, fueron establecidos términos para la adopción de la Metodología DNP a junio 30 de 1996, la cual fue adoptada ese mismo año mediante Decreto Municipal 787, ya en 1997 con la Resolución 004317 de la SSPD se ordenó al Municipio de Medellín la revisión general de la estratificación cuya aplicación inició en enero de 1998, según revisión del Departamento Administrativo de Planeación de Medellín con asistencia del DNP.

Posteriormente un compendio de normas locales y nacionales llevan a implementar, reglamentar y adoptar en el Municipio de Medellín las metodologías en materia estratificación y el funcionamiento del Comité Permanente de Estratificación (CPE) aún vigentes en la ciudad. En un escenario más reciente las leyes 732 de 2002 y 921 de 2004 determinaron los plazos y la exigibilidad que hoy obliga la metodología DANE del 2015 para la realización de una revisión general de la estratificación DANE (2015).

2.3. MODELOS ALTERNATIVOS PARA LA ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA

Se han planteado algunas alternativas al modelo de estratificación socioeconómica vigente, dada la necesidad nacional y local, remarcada por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) de manera persistente, para revisar o abolir dicho modelo en Colombia, por la potencial inequidad que suscita en el marco tarifario para el cobro de los servicios públicos domiciliarios y de algunos tributos, por considerarlo segregario del proceso de ocupación del territorio, cuyo modelo se ha extrapolado a la tarifa de otros servicios o impuestos como el impuesto predial, libreta militar, matriculas de estudio, entre otros. Por ello a continuación

se describen de manera sucinta algunas alternativas al sistema de estratificación imperante, no todas calificables como pertinentes.

a) **Abolición del modelo de la estratificación en Colombia.** El modelo tiene sustento en el fallido intento del desmonte del estrato tres (3) y el retiro del subsidio para los servicios públicos según propuesta del proyecto a la Ley 1955 de 2019 o Plan Nacional de Desarrollo. La abolición es un planteamiento radical liderado por ONU – Hábitat que implicaría un impacto en muchos de los sistemas informáticos adecuados para cuantificar y cobrar los diferentes servicios públicos soportados en la clasificación por estrato, dado que se requiere garantizar la forma gradual de reclasificar o plantear alternativas de cobro sin que sea afectada de súbito la prestación eficiente de los servicios.

b) **El SISBEN como sistema de clasificación.** Siendo el SISBEN una herramienta estatal para clasificar a la población colombiana por puntajes según su nivel de capacidad socioeconómica, que incluye niveles de pobreza o vulnerabilidad. Es posible que este sea un referente para establecer con equidad una tasa a los montos o valores de cobro referenciales para los servicios públicos, siendo un identificador útil para el acceso a descuentos en la prestación de otros servicios complementarios. Se debe buscar su funcionalidad desde la equidad y un amplio control a la evasión y corrupción.

c) **Combinación del sistema actual de estratificación y el SISBEN.** Es la combinación entre las variables de la encuesta SISBEN, la identificación geográfica de la vivienda, la caracterización de las personas, los antecedentes sociodemográficos, las bases de datos de afiliación a salud, pensión y empleabilidad, entre otras. Además debe considerar las variables del modelo actual de estratificación en función de la condición urbana, de las variables de calificación de las viviendas, de los servicios vitales de acueducto, de la disposición de residuos sólidos, de las vías de acceso y de la zonificación socioeconómica.

d) **Pareto entre el modelo de estratificación y el SISBEN (ponderado).** Es una ponderación que define un peso porcentual en la combinación del sistema actual de estratificación y el SISBEN, fundada en un estudio en función de las regiones, el clima, las variables macroeconómicas y las potencialidades. El planteamiento básico sería el Pareto 50/50 % en escenario realista y 80/20 % (optimista) o 20/80 % (pesimista).

e) **Método de sub clases socioeconómicas.** Consiste de incluir una sub clasificación de bajo, medio y alto sobre la clasificación actual de seis estratos, lo que amplía la gradualidad de posibilidades de 6 a 18 nuevos estratos. Se presenta la disyuntiva de si realmente estamos dando una solución o se está acrecentando la segregación. Un modelo inverso consistiría en pasar de seis (6) estratos a tres (3), integrando cada estrato por rangos de dos (2) subclases pasando luego a un solo estrato, llegando posteriormente a la abolición, modelo que funcionaría como en la mayoría de países que facturan los servicios en función del consumo efectivo.

f) **La información catastral con base en los avalúos de los predios y las calificaciones desagregadas.** Se trata de un modelo en función de las zonas geoeconómicas y las zonas homogéneas físicas que en últimas refleja el valor comercial de los predios y, por tanto, clasifica adecuadamente los inmuebles en su estrato, apartándose del modelo de calificación por metodología que considera variables físicas externas, lo que podría analizarse con las variables internas que no es más que uno de los factores determinantes en la nueva revisión general de la estratificación exigida por el DANE, y en la que una vez obtengan la calificación de las variables internas se aplica el instrumento estadístico para estructurar una clasificación en las mismas seis categorías de estrato que define la Ley 142 de 1994.

3. REVISION GENERAL DE LA ESTRATIFICACION EN MEDELLÍN

Es el procedimiento mediante el cual el municipio de Medellín, en cumplimiento a las Leyes 732 de 2002 y 921 de 2004 y a las metodologías DANE del año 2015, debe implementar un estudio y su respectivo cronograma para la aplicación de una nueva metodología. Esta revisión pasa por el envío al DANE de la información necesaria para la construcción de un nuevo modelo, en donde se incluyen información de las calificaciones desagregadas, de las zonas geoeconómicas vigentes, de algunas realidades económicas y particularidades de los reglamentos de propiedad horizontal, la definición de focos de contaminación, entre otros. Para que en un ejercicio conjunto de revisión social, técnica y jurídica del Comité Permanente de Estratificación (CPE), se reciba el insumo final que es la aplicación de la revisión general de la estratificación. No se puede confundir esta revisión con el proceso de actualización de la estratificación el cual es un conjunto de actividades permanentes que apuntan al mantenimiento y la integridad de la información de esta clasificación socioeconómica de inmuebles residenciales. Tanto la revisión como la actualización permanente

en garantía del principio de solidaridad tienen sustento en la Constitución Política, las leyes 142 de 1994, 505 de 1999, 732 de 2002, 921 de 2004 y la metodología DANE (Grupo de Estratificación, 2015).

En el año 2011 y en el marco del Convenio Específico DAP-SHMM-4600034992/2011, DANE-FONDANE 018/2011, el DANE realizó un proyecto piloto para la aplicación de la nueva propuesta metodológica de estratificación socioeconómica urbana en Medellín, encontrando sobre una base de muestra de 3.570 predios, reunidos en 1210 manzanas localizadas en toda la ciudad, los resultados del estrato pronosticado que se ilustra en la Tabla No.2.

Estrato actual	Estrato Pronosticado					
	1	2	3	4	5	6
1	83,40%	11,81%	4,37%	0,41%	0,01%	0,00%
2	53,36%	28,60%	15,80%	1,74%	0,30%	0,20%
3	15,71%	34,41%	30,48%	13,03%	4,72%	1,65%
4	0,12%	12,44%	8,85%	34,67%	20,40%	23,52%
5	0,02%	5,74%	1,30%	18,77%	21,40%	52,76%
6	0,04%	0,00%	0,03%	0,04%	6,69%	93,19%

Tabla 2. Pronóstico de revisión del estrato en Medellín. Fuente: DANE, 2011.

Estudio vigente para la municipalidad, por la no implementación de la revisión general de la estratificación en la ciudad, no obstante al disponer de las metodologías ya diseñadas por el DANE y desde el año 2015, el municipio de Medellín se encuentra obligado a la implementación de la revisión de acuerdo con las exigencias normativas y en particular en aplicación de las leyes 732 de 2002 y 921 de 2004. Dicho estudio del 2011 con la nueva metodología contiene también la medición del impacto de acuerdo con los registros que ilustra la Tabla 3. Para las clases de predios de propiedad horizontal (PH) y en no propiedad horizontal (NPH).

Clase de predio	Estrato Pronosticado						Total
	1	2	3	4	5	6	
NPH	70.782	48.725	33.370	19.647	694	11.161	184.379
%	38%	26%	18%	11%	0%	6%	100%
PH	81.136	67.864	58.206	43.111	39.825	64.482	354.624
%	23%	19%	16%	12%	11%	18%	100%

Tabla 3. Impacto sobre el tipo de propiedad en la ciudad de Medellín. Fuente: DANE, 2011.

Esta información nos muestra que el mayor impacto con la revisión general de la estratificación se daría en las propiedades horizontales, las cuales doblan en participación a los predios de propiedad no horizontal, no obstante, los predios en el estrato uno (1) y como se verifica en la Tabla 2, la mayor participación es del 83,4 % en los inmuebles residenciales y conservarían el estrato.

Es importante resaltar que en la actualidad, y desde el año 2016, el municipio de Itagüí, diez veces menor en predios residenciales, ya implementó dicha revisión general de la estratificación, ajustando el resultado a una conservación del 96%, situación que conllevaría a que en Medellín se revise el escenario de impacto a la luz de los efectos en la dinámica inmobiliaria y de ocupación del territorio, en suma a los fundamentos que dieron sustento al modelo de estratificación, que no es otro más que el principio de solidaridad para el adecuado otorgamiento de subsidios y el cobro adecuado en la prestación del servicio público de acueducto, aseo, alcantarillado, energía y gas.

Los municipios del país no están preparados para abolir de manera radical el actual modelo de clasificación socioeconómica, existe en la actualidad una tendencia a la exclusión social como resultado del aumento de la concentración económica y de la desigualdad social como consecuencia del desarrollo. Las ciudades que no han implementado la revisión general de la estratificación deberán controlar las decisiones para no afectar sus estatutos tributarios y disminuir sus ingresos, lo que afectaría la ejecución por el recaudo del predial, entre otras obligaciones ciudadanas.

Debe precisarse que existe una prevalencia normativa y los recursos en materia de estratificación socioeconómica. Independiente de la realización de la revisión general de la estratificación en el municipio de Medellín o de la abolición de la estratificación en Colombia, los recursos en la administración y los procedimientos generales se conservan de acuerdo con la normativa vigente. Esto, en garantía al debido proceso y a las competencias legales en materia de estratificación que siguen en cabeza del Alcalde y que para el caso local se dan para la asignación, revisión y certificación del estrato, lo cual tiene sustento entre otras en las Leyes 142 de 1994 y

1537 de 2012 y en el Decreto municipal 883 de 2015 cuya competencia se ha delegado hoy en la en la Secretaría de Gestión y Control Territorial.

Para el caso de la revisión del estrato el único recurso que otorga la norma especial mencionada es de apelación y el que se resuelve en alzada en los dos meses según la Ley 732 de 2002, el que interpuesto de manera no extemporánea en los diez días por medio del Comité Permanente de Estratificación, se resuelve en los dos meses con las consecuentes responsabilidades disciplinarias por la configuración del acto ficto o positivo, cuyo procedimiento requiere de un reconocimiento de la Administración y de la solemnidad notarial.

La aplicación de las metodologías vigentes requiere un trabajo de campo tendiente a la calificación de variables y generación de actos administrativos, los que deben llegar hasta la notificación del mismo en cumplimiento a las leyes 1437 de 2011 y 1755 de 2015. Con el acaecimiento del silencio positivo, le queda a la Administración en el contencioso demandar en nulidad y restablecimiento de derecho, lo que implica al ciudadano en la defensa técnica con representación jurídica, razón por la cual son frecuentes los desistimientos en las pretensiones. En presencia del error, debe la administración acudir a la revocatoria directa en consideración a los artículos 97 y 93 en la tercera causal 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En la revocatoria directa realizada por la administración, se deberá contar con la aceptación del propietario del inmueble quien normalmente se opone al desmejoramiento de su condición, con lo que agotada la aceptación se pasa al Contencioso vía Secretaría General o quien corresponda a través del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho para resolver la contención.

4. CONCLUSION

Existe segregación del territorio no exclusiva del municipio de Medellín, la cual se visibiliza por la distribución geoespacial por estratos en el territorio. El amplio desarrollo normativo sumado al principio constitucional de solidaridad y a los POT pretenden mitigar el impacto en la segregación del territorio con un enfoque en la participación de proyectos VIS y VIP. La segregación territorial guarda relación directa con los asentamientos informales en la ciudad, con

la construcción sin cumplimiento a normas técnicas, en altas laderas y en zonas de alto riesgo, con graves falencias en la prestación de servicios públicos domiciliarios y en la oferta institucional del Estado en infraestructura y servicios. En las últimas décadas en la ciudad de Medellín se ejecutaron varios proyectos VIP apoyados por el Estado principalmente en el Plan Parcial Pajarito en la Ciudadela Nuevo Occidente, buscando satisfacer el déficit de vivienda en el bajo estrato. La estratificación en Medellín por mandato normativo requiere de una revisión general, pero existen planteamientos del Gobierno Nacional y de ONU Hábitat, que proponen la abolición total o gradual del modelo actual de la estratificación por considerarlo segregario de la población. La clasificación por estratos permite identificar la segregación del territorio, pero no se puede afirmar absolutamente que es la causa de la misma. Aparte de su revisión, es válido estudiar alternativas que permitan un menor impacto en un modelo exclusivo colombiano, entre las que tenemos: la abolición del modelo de estratificación en Colombia, el SISBEN como sistema de clasificación, la combinación del sistema actual de estratificación y el SISBEN, el método de sub clases socioeconómicas, la información catastral con base en los avalúos de los predios y las calificaciones desagregadas. Estas alternativas pueden complementar la necesaria revisión general de la estratificación socioeconómica en Medellín por la obsolescencia en sus elementos básicos como el estudio de las zonas geoeconómicas en la metodología actual empleada y vigente desde 1996. El proceso de revisión requiere de información geoeconómica y social actualizada y su implementación no afecta el marco normativo actual en materia de recursos y garantías al ciudadano.

EL modelo de la estratificación en Colombia no es absolutamente ineficiente, su funcionalidad se liga a la concepción originaria por tarifa para el cobro y la determinación de subsidios y contribuciones de los servicios públicos domiciliarios, la que fuera distorsionada en el uso para otros tributos, cobros, subsidios y servicios. Revisar, abolir o implementar un nuevo modelo es una necesidad ciudadana en aras de garantizar la justicia tributaria, con base en la información actualizada de los inmuebles residenciales o del nivel económico de los ciudadanos, de tal forma que las clases menos favorecidas sean subsidiadas por las contribuciones de aquellos con mayor capacidad adquisitiva.

Se concluye en la existencia de una segregación territorial en la ciudad y de la necesidad de revisar, abolir y actualizar periódicamente la clasificación por estrato lo que permita, con criterios de justicia social, determinar el cobro de los servicios públicos en forma equitativa, sobre la base de las realidades físicas de las condiciones de hábitat, mejoramientos de viviendas, programas de reasentamientos o regularización del suelo, censos, inventarios, oferta institucional en infraestructura y servicios. Así mismo, se requiere la implementación de políticas públicas con verdaderos modelos sociales que se orienten a mejorar las condiciones del hábitat, la mezcla territorial y la asignación de subsidios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcaldía de Medellín. (2015). Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de Medellín 2015-2030. Pág. 6. Recuperado de: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/GestionRiesgo/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2017/sintesisPMGRD.pdf>

Álzate, María Cristina. (2006). La estratificación socioeconómica para el cobro de los servicios públicos domiciliarios en Colombia ¿Solidaridad o focalización? Serie de estudios y perspectivas. Oficina de la CEPAL en Bogotá. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/geoestadistica/Estratificacion_Solidaridad_CEPAL.pdf

Ceballos Guerra¹, Juan Carlos. (Septiembre de 2016). Los Macroproyectos de Vivienda Masiva solucionan los problemas de habitabilidad?. Pág.12. Un acercamiento a la experiencia de Medellín con Ciudadela Nuevo Occidente I, Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín. Recuperado de: http://www.bdigital.unal.edu.co/54111/1/ciudadela_nuevo_occidente_reportaje_jccg_unal.pdf.

Concejo de Medellín. (2017). Acuerdo 066 de 2017. Por medio del cual se expide la normativa sustantiva aplicable a los tributos vigentes en el Municipio de Medellín. Artículos 13, 21-23. Gaceta Oficial 4486. Recuperado de: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/Hacienda/Normas/Shared%20Content/Documentos/2017/Acuerdo066de2017-Medellin.pdf>

Congreso de la Republicas de Colombia. (Febrero 6 de 2019). Proyecto de Ley 227 /19S 311 /19C. Proyecto de ley por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad, artículos 179. Gaceta No. 33 de 2019. Recuperado de <http://www.camara.gov.co/plan-nacional-de-desarrollo-2018-2022>

Congreso de la Republicas de Colombia. (Mayo 28 de 2015). Decreto número 1170 de 2015, por medio del cual se expide el decreto reglamentario único del sector Administrativo de Información Estadística. Artículos X. DIARIO OFICIAL. AÑO CLI. N. 49525. Artículo 2.2.1.5.1. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019872>

Congreso de la Republicas de Colombia (20 de junio de 2012). Ley 1537 de 2012. Desarrollo Urbano y acceso a la vivienda, artículos 17, 46. Diario Oficial No.48.467. Recuperado de http://www.Secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1537_2012.html

Congreso de la Republicas de Colombia (Junio 16 de 2011). Ley 1450 de 2011, Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Artículo 23. Diario Oficial No 48.102. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html

Congreso de la Republicas de Colombia (Enero 31 de 2002). Ley 732 de 2002. Por la cual se establecen nuevos plazos para realizar, adoptar y aplicar las estratificaciones socioeconómicas urbanas y rurales en el territorio nacional y se precisan los mecanismos de ejecución, control y atención de reclamos por el estrato asignado, artículos 6. Diario Oficial No. 44.693. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0732_2002.html

Congreso de la Republicas de Colombia (Junio 29 de 1999). Ley 505 de 1999, Por medio de la cual se fijan términos y competencias para la realización, adopción y aplicación de la estratificación a que se refieren las Leyes 142 y 177 de 1994, 188 de 1995 y 383 de 1997 y los Decretos Presidenciales 1538 y 2034 de 1996. Artículo 13. Diario Oficial No 43.618. Recuperado de: http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/1999/ley_0505_1999.pdf

Congreso de la Republicas de Colombia (Julio 11 de 1994). Ley 142 de 1994. Servicios Públicos Domiciliarios. Artículos 101-105. Diario Oficial No. 41.433. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0142_1994.html

Congreso de la Republicas de Colombia (20 de julio de 1991). Constitución Política de Colombia, artículos 365-370. Gaceta Constitucional No. 116 segunda edición corregida. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Corte Constitucional. Sala primera de Revisión de la Corte Constitucional. (30, Octubre de 2018) Sentencia T-436/18 (M.P. Carlos Bernal Pulido) Recuperado de <http://corteconstitucional.gov.co/reltoria/2018/T-436-18.html>.

Estadísticas catastro Medellín, agosto de 2019, disponible en línea en: <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://bf02917df36427a5bb24c787223de890>, pág.18.

Guevara, Tomás. EURE. (Septiembre de 2015). Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales; Santiago. Tomo 41, No. 124, Abordajes teóricos sobre las transformaciones sociales, económicas y territoriales en las ciudades latinoamericana, pág. 6.

Grupo de estratificación (2015). Metodología de estratificación socioeconómica urbana para servicios públicos, DANE. Grupo de Geoestadística. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/geoestadistica/estratificacion/ManualdeRealizacion.pdf>

Municipio de Medellín. (Agosto 8 de 2011). Informe Plan Parcial de Desarrollo en Suelo de Expansión Sector Pajarito, En línea <https://drive.google.com/file/d/0B39ORC7h0PNSOWI2MDYwNWEtNjY5Zi00NzViLWEyNDMtMDNjMzRhODdmY2Mz/view>.

Municipio de Medellín, (2012). Documento Técnico de Soporte Plan Parcial Pajarito Polígono Z2_De_4, Disponible en línea:

<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/Zona%202/Pajarito/SOPORTE%20REVISION%20Y%20AJUSTE%20PP%20PAJARITO%20JULIO%20182012.pdf>.

Presidencia de la Republica (enero 23 de 2013). Decreto 0075 De 2013. Por el cual se reglamentan el cumplimiento de los porcentajes de suelo destinado a programas de Vivienda de Interés Social para predios sujetos a los tratamientos urbanísticos de desarrollo y renovación urbana y se dictan otras disposiciones. Artículos X. Diario Oficial 48682. Recuperado de: http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=51364

Sabatini, F. (2001). Pontificia Universidad Católica de Chile. Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, La segregación residencial en las principales ciudades chilenas – SCIELO, Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612001008200002. ISSN 0250-7161

Sistema Electrónico de Contratación Estatal SECOP. (2019). Disponible en línea: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=C01.NTC.663621&isFromPublicArea=True&isModal=False> 2019

Uribe Mallarino, C (2008). Estratificación social en Bogotá: de la política pública a la dinámica de la segregación social. *Universitas Humanistas*, 65, 60-66. Recuperado de <https://RevistasHumanística/article/view/2245>

Valderrama-Barrera, M., Cano-Cardona, N. y López-Vargas, P. A. (2018). Aproximaciones teórico-conceptuales a la comprensión de las lógicas de empobrecimiento y segregación socio espacial. *Prospectiva*, (25), 31-65. Doi:10.2510/prts.v0i25.5964.

Vásquez, A. V., Montoya, M. A., y Rojas, D. P. (2017). La complejidad de las políticas públicas

urbanas en América Latina. El caso de Medellín. *Estudios de Derecho*, 74 (163), pág. 107-124, DOI: 10.17533/udea.esde.v74n163a05

Velásquez, C. M. (2012), *Vivienda social y ordenamiento territorial en Medellín durante el periodo 2006-2011. Pasos hacia la segregación residencial socioeconómica*”, en *Territorios* 27, pág.181-197.

Yunda, Juan G. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. *EURE*. (2019). *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, Densificación y estratificación social en Bogotá: distribución sesgada de la inversión privada*; Santiago Tomo 45, N° 134. pág. 237-257.