



**Implementación del modelo de ocupación territorial, (MOT) del municipio de Barbosa,
Antioquia, a partir del licenciamiento urbanístico.**

Luis Alberto Enríquez Martínez

Trabajo de grado presentado para optar al título de Especialista en Derecho Urbanístico

Tutor

Carlos David López Noriega, Magíster (MSc) en Estudios Socioespaciales

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Especialización en Derecho Urbanístico
Medellín, Antioquia, Colombia
2024

IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL, (MOT) DEL MUNICIPIO DE BARBOSA, ANTIOQUIA, A PARTIR DEL LICENCIAMIENTO URBANÍSTICO.

Cita	(Enriquez Martínez, 2023)
Referencia	Enriquez Martínez, L. (2023). <i>Implementación del modelo de ocupación territorial, (MOT) del municipio de Barbosa, Antioquia, a partir del licenciamiento urbanístico</i> . [Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
Estilo APA 7 (2020)	



Especialización en Derecho Urbanístico, Cohorte VI.



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

Rector: John Jairo Arboleda Céspedes.

Decana: Ana Victoria Vásquez Cárdenas.

Coordinadora de Posgrados: Cristian Guardia López.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar el componente estructural del Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) de Barbosa, Antioquia, en función de la implementación del Modelo de Ocupación Territorial (MOT). Para llevar a cabo esta evaluación, se revisaron instrumentos de planificación y gestión del suelo, así como proyectos de escala regional, metropolitana y municipal que inciden en la habilitación de suelo para desarrollos urbanos operacionalizados a través de las actuaciones urbanísticas definidas en la ley 388 de 1997. Desde la perspectiva institucional de la función pública, se encontró que la implementación de las normas generales del PBOT ha dado lugar a un modelo de ocupación territorial dual. Por un lado, se promueve por acción o por omisión, desarrollos urbanos desarticulados de la norma estructural, sin seguir los procedimientos normativos para la habilitación del suelo establecidos en la ley. Por otro lado, la complejidad técnica y jurídica para ejecutar desarrollos urbanos en las áreas propuestas por el PBOT, genera intervenciones particulares contrarias a las disposiciones estructurales del modelo de ocupación territorial, generando en todo caso impactos urbanos y ambientales que afectan el desarrollo territorial del Municipio.

Palabras clave: Actuaciones urbanísticas, desarrollo territorial, habilitación del suelo, ley 388 de 1997, modelo de ocupación territorial, plan básico de ordenamiento territorial, instrumentos de planificación y gestión del suelo.

Abstract

The objective of this work is to analyze the structural component of the Basic Territorial Ordering Plan (PBOT) of Barbosa, Antioquia, in relation to the implementation of the Territorial Occupation Model (MOT). To carry out this evaluation, planning and land management instruments were reviewed, as well as projects at regional, metropolitan, and municipal scales that influence the enabling of land for urban developments operationalized through urban actions defined in Law 388 of 1997. From the institutional perspective of public function, it was found that

the implementation of the general norms of the PBOT has led to a dual model of territorial occupation. On one hand, urban developments disconnected from the structural norm are promoted by action or omission, without following the normative procedures for land enabling established by law. On the other hand, the technical and legal complexity to execute urban developments in the areas proposed by the PBOT generates particular interventions contrary to the structural provisions of the territorial occupation model, causing urban and environmental impacts that affect the territorial development of the municipality.

Keywords: Urban actions, territorial development, land enabling, Law 388 of 1997, territorial occupation model, basic territorial ordering plan, planning and land management instruments.

Sumario

Introducción. 1. Concepción del modelo de ocupación territorial y su articulación al modelo de ocupación metropolitana. 2. Implementación del ordenamiento territorial a partir de los instrumentos de gestión del suelo y las actuaciones urbanísticas. 3. Desarticulación del desarrollo territorial desde la perspectiva del control urbanístico. Conclusiones. Referencias bibliográficas.

Introducción

En la exposición de motivos de la ley 388 de 1997 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1995), se ponen de presente los problemas urbanos generados por el crecimiento desbordado de las ciudades latinoamericanas y la inadecuada planificación del sistema de ciudades. Los problemas urbanos acumulados hasta el momento, exigían la intervención del Estado a través de una política de ordenamiento y reordenamiento que abordara las dimensiones urbano – rural del territorio, ligadas al momento histórico vivido en el país, de tal forma que permitiera consolidar un modelo de ciudad futura que corrigiera los problemas urbanos acumulados hasta la fecha.

Es así que la política pública planteó abordar el problema urbano a partir de una política urbana, entendida como un conjunto de acciones encaminadas a establecer objetivos, estrategias y metas a corto, mediano y largo plazo para alcanzar el desarrollo territorial expuesto en la ley.

IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL, (MOT) DEL MUNICIPIO DE BARBOSA, ANTIOQUIA, A PARTIR DEL LICENCIAMIENTO URBANÍSTICO.

La ley 388 de 1997 (Congreso de la Republica de Colombia, 1997), establece que los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), son instrumentos de planificación y gestión que orientan y administran el desarrollo físico, económico y social del territorio a partir de la utilización y aprovechamiento racional del suelo. Los POT se estructuran a partir de determinantes ambientales y urbanísticas, orientadas principalmente a la conservación y protección del medio ambiente, del patrimonio cultural inmueble de la Nación, a la provisión de infraestructura básica de servicios públicos y de transporte y comunicación y para el caso concreto del municipio de Barbosa, a la articulación con los hechos metropolitanos del Valle de Aburrá. En su conjunto, estas determinantes componen el modelo de ocupación territorial que se materializa a partir de políticas, objetivos, estrategias y acciones territoriales que se concretan en desarrollos físico – espaciales, en una temporalidad de largo plazo.

El municipio de Barbosa, junto con los demás municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, tiene el reto de planificar de manera estratégica, armónica y articulada el territorio, con el fin de solucionar las problemáticas metropolitanas que afectan el territorio, en especial las que tienen que ver con la gestión integral del agua, la gestión del sistema vial y de transporte público urbano, la gestión del sistema de equipamientos estratégicos, la gestión del sistema de vivienda social y prioritaria, el ordenamiento del suelo rural y suburbano y, el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento territorial y ambiental metropolitano (Área Metropolitana del Valle Aburrá, 2018).

El Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial del Valle de Aburrá, (PEMOT), (Junta Metropolitana del Valle de Aburrá, 2019), establece proyectos estratégicos para consolidar el modelo de ocupación metropolitano. Estos se estructuran a partir del río Aburrá como elemento natural jerárquico y del sistema férreo y vial como elemento artificial ordenador. Adicionalmente se definieron tres proyectos que tienen el objeto de fortalezcan los ejes estructurales: la centralidad metropolitana Hatillo integra la cadena logística y productiva del territorio, agrícola e industrial; el camino del indio, asociado a proyectos turísticos y paisajísticos mediante la creación de espacio público en torno al río Aburrá y, el parque los meandros, asociado a la conservación de la estructura natural vinculada al río Aburrá, proyectos que se habían planeado

IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL, (MOT) DEL MUNICIPIO DE BARBOSA, ANTIOQUIA, A PARTIR DEL LICENCIAMIENTO URBANÍSTICO.

en las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial (DMOT), en el año 2006. (Área Metropolitana del Valle Aburrá, 2018).

Baigorri sostiene que estas estrategias de desarrollo rural, nacen “[...] como respuesta a la voluntad de Ordenación del Territorio, en donde lo rural cumple determinadas funciones complementarias del espacio urbano dominante”, (Baigorri, 2007). En este sentido los proyectos señalados en el párrafo anterior operan como catalizadores del desarrollo rural, ya que estos tienen el propósito de materializar el modelo de ocupación del territorio pactado colectivamente (Ortiz Arciniegas, 2014)

El modelo de ocupación territorial de Barbosa establecido en el PBOT, Acuerdo Municipal 016 de 2015, establece la búsqueda de una relación armónica entre los elementos naturales, paisajísticos y artificiales del territorio, con fundamento en la generación de una infraestructura de servicios básicos mediante el desarrollo de programas y proyectos asociados a la agroindustria, a la provisión de servicios ambientales, a desarrollos inmobiliarios, culturales, turísticos, agropecuarios y agrícolas, (Concejo de Barbosa Antioquia, 2015). Si bien, el PBOT es anterior al PEMOT, este recoge de manera general los proyectos estratégicos, posibilitando un desarrollo, físico, social, económico y ambiental en torno a la localización de iniciativas de escala metropolitana. Sin embargo, debido en parte a la resistencia social, económica, política y cultural de la población para la implementación del PBOT, hasta el momento, los referidos proyectos no han logrado materializarse, aunque siguen haciendo parte esencial del modelo de ocupación territorial de referencia.

En ese sentido, la revisión y análisis de los instrumentos de gestión del suelo y sus actuaciones urbanísticas, definidas por la ley 388 de 1997, como licencias de urbanización, parcelación y construcción realizadas en suelo urbano, rural de expansión urbana donde se localizan proyectos estratégicos del ámbito regional, metropolitano y municipal, permite aproximar la idea de que la implementación del modelo de ocupación territorial se ha dado de forma dual. Por un lado, se promueve, por acción o por omisión, desarrollos urbanos desarticulados de la norma estructural, sin seguir los procedimientos normativos dispuestos para la habilitación del suelo establecidos en la ley. Por otro lado, la complejidad técnica y jurídica para la ejecución de desarrollos urbanos en las áreas propuestas por el PBOT, genera intervenciones particulares

IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL, (MOT) DEL MUNICIPIO DE BARBOSA, ANTIOQUIA, A PARTIR DEL LICENCIAMIENTO URBANÍSTICO.

contrarias a las disposiciones estructurales del modelo de ocupación territorial, generando, en todo caso, impactos urbanos y ambientales que afectan el desarrollo territorial planificado del Municipio.

Dichos impactos se evidencian en los desarrollos urbanos formales e informales, desprovistos de vías de acceso e infraestructura de servicios públicos básicos, que ocupan generalmente áreas protegidas en el ámbito ambiental, áreas con amenaza y riesgo natural o antrópico; conjuntos residenciales de vivienda campestres sobre suelos con vocación agrícola, agropecuaria, forestal protector; desarrollos industriales o agroindustriales en suelos protegidos o con usos residenciales; suelo urbano cesante que no cumple la función social y ecológica de la propiedad que generan impactos económicos, son algunos de los fenómenos que contravienen el modelo de ocupación territorial concertado.

Con el objeto de desarrollar el argumento sobre la dualidad del modelo de ocupación del territorio, esbozado anteriormente, este trabajo se desarrolla en tres capítulos fundamentales que siguen a esta introducción. El primero expone la concepción del modelo de ocupación territorial y su articulación al modelo de ocupación metropolitana con el fin de entender la incidencia de la transformación del territorio a partir de la definición de estrategias de planificación y gestión del suelo que permitan habilitar el suelo para el crecimiento ordenado del territorio. La segunda parte expone la implementación del ordenamiento territorial a partir de los instrumentos de gestión del suelo y las actuaciones urbanísticas que derivan en procesos de licenciamiento urbanístico que consolidan el modelo de ocupación territorial. Finalmente, la tercera parte aborda la desarticulación del desarrollo territorial desde el ámbito del control urbanístico realizado en el municipio donde se aproxima desde las perspectivas sociales, culturales, económicas y políticas de municipio, la dualidad en la implementación del modelo de ocupación territorial del PBOT de Barbosa.

1. Concepción del modelo de ocupación territorial y su articulación al modelo de ocupación metropolitana.

El modelo de ocupación del territorio se entiende como la imagen concertada del territorio, un ideal de desarrollo físico espacial (estructura y forma) que se construirá de manera conjunta entre diversos intereses sociales, económicos y políticos, en un horizonte de largo plazo, establecido en la ley, de doce años. Jurídicamente se constituye en norma de superior jerarquía, de carácter estructural que contiene objetivos y estrategias territoriales que concretan la política pública de los usos y aprovechamientos del suelo con el fin de explotar las ventajas comparativas del territorio e insertarlo en un mercado de ciudades/territorios competitivos.

La ley 388 de 1997 (Congreso de la Republica de Colombia, 1997), establece que el ordenamiento territorial es una función pública a cargo del Estado y debe garantizar a los ciudadanos el mejoramiento de la calidad de vida, mediante la construcción equitativa y segura de la ciudad bajo los principios de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de cargas y beneficios derivados del desarrollo que, promueva un desarrollo sostenible del territorio. Concretamente el artículo 12 de la ley 388, señala que el modelo de ocupación territorial concreta la localización y distribución espacial de actividades urbanas y rurales, soportadas en grandes infraestructuras y sistemas de comunicación donde interacciona bienes, servicios y personas.

El ordenamiento territorial se define como un conjunto de acciones político - administrativas concertadas entre los diferentes actores que intervienen en la planificación físico - espacial del territorio, con el fin de regular la utilización, transformación y ocupación del espacio conforme a la vocación - función, cultura, política, medio ambiental y socioeconómica del territorio. Baigorri sostiene que la construcción social del espacio, además del análisis de la estructura y la forma del territorio, debe considerar la función que cumple el territorio, (Baigorri, 2007), pues la interacción y disputa de los diferentes actores sobre los usos y aprovechamientos del suelo, requieren de objetivos y estrategias particulares que consolide un modelo de ocupación acorde al contexto social, espacial y temporal. Es decir, cada espacio territorial tiene una función

IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL, (MOT) DEL MUNICIPIO DE BARBOSA, ANTIOQUIA, A PARTIR DEL LICENCIAMIENTO URBANÍSTICO.

dentro del sistema económico en el que se interrelacionan los diferentes agentes que acuerdan mediante pactos, el modelo de ocupación territorial.

En ese sentido, las actuaciones urbanísticas que administran los procesos de desarrollo urbano a través de normas urbanísticas estructurales, establecen que el ordenamiento territorial debe contemplar por lo menos cinco determinantes prevalentes a saber: i) protección del medio ambiente, ecosistemas estratégicos y aprovechamiento sostenible de recursos naturales, ii) protección de suelos para la producción de alimentos, iii) protección de áreas e inmuebles considerados patrimonio cultural, iv) provisión de infraestructura básica referida a sistemas de comunicación y de servicios públicos básicos, v) los hechos metropolitanos y, vi) proyectos turísticos especiales. Determinantes que se concretan a través de políticas, objetivos, estrategias y acciones urbanísticas encaminadas a gestionar y regular los usos y aprovechamientos del suelo mediante la definición de tratamientos urbanísticos que consoliden la construcción social del espacio. La ley 388 de 1997, define esta concreción como una norma urbanística general pues otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los agentes desarrolladores del territorio.

En ese contexto, el PEMOT, como instrumento de planificación estratégica supramunicipal y como norma general de obligatorio cumplimiento, en tanto hechos metropolitanos por parte de los municipios que conforman el área metropolitana, plantea un modelo de desarrollo territorial enfocado en la integración sostenible del territorio que consolide el crecimiento territorial, social y económico del Área Metropolitana a partir de la gestión del agua y del medio ambiente, la ocupación sostenible del territorio, la movilidad de bienes, servicios y personas, la consolidación del sistema de espacios públicos y equipamientos de escala metropolitana, hábitat sostenible, el ordenamiento de suelos rurales y suburbanos y, el reparto equitativo de cargas y beneficios generados por el ordenamiento territorial y ambiental. (Área Metropolitana del Valle Aburrá, 2018)

Lo anterior debido a que el área metropolitana del Valle de Aburrá concentra una importante dinámica de procesos demográficos, poder político, económico, social y cultural, que paralelamente generan grandes problemas relacionados con la fragmentación territorial, desigualdad e inequidad social que, polarizaron la aglomeración urbana, en el sentido de que la urbanización del valle fue y es un hecho urbano que rebasó los límites político administrativos,

IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL, (MOT) DEL MUNICIPIO DE BARBOSA, ANTIOQUIA, A PARTIR DEL LICENCIAMIENTO URBANÍSTICO.

generando problemas en la estructuración funcional del área metropolitana, problemas ambientales, de ocupación de suelos, de movilidad, transporte y prestación de servicios públicos.

La misión del sistema de ciudades realizada por DNP reconoce la importancia de las ciudades en el crecimiento económico del país, no obstante, los procesos de urbanización de las ciudades han sido desiguales tanto a nivel físico - espacial, como social y fiscal, (Departamento Nacional de Planeación, 2014). El proceso de urbanización en Colombia se ha acelerado desde la mitad del siglo XX hasta hoy. Según las proyecciones del DANE a 2023, el 76,13% de la población vive en ciudades y/o cabeceras urbanas, mientras que el 23,87% de la población son rurales, es decir, viven en centros poblados o rural disperso. Del total de habitantes, tan solo el 7,63% de la población urbana, vive en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, es decir 3982933 habitantes. El 0,38% son habitantes rurales, equivalentes a 199772, (DANE, 2018)

Según el DNP, más del 85% del PIB se genera en las ciudades; no obstante, el nivel de pobreza y desigualdad es proporcional al nivel de urbanización. si bien este proceso ha traído beneficios en cuanto a universalización de servicios públicos básicos, existen brechas sociales y económicas altas en la mayor parte de cabeceras municipales del país.

El Área Metropolitana del Valle de Aburrá, propone un modelo estratégico de ocupación del territorio basado en las dinámicas de ocupación y estructuración del territorio, en la articulación de los modelos de ocupación territorial de los municipios que la componen y demás instrumentos de carácter metropolitano y regional y los planes, programas y proyectos de escala local, regional y nacional con incidencia en el modelo propuesto. El PEMOT aproxima el modelo de ocupación territorial de la siguiente manera:

“El modelo estratégico de ocupación territorial se concibe como un espacio metropolitano dinámico, cambiante y enfocado en la intención de permitir que el conjunto metropolitano del Valle de Aburrá se modernice en términos de sostenibilidad, eficiencia y calidad de vida.” (Área Metropolitana del Valle Aburrá, 2018)

El modelo de ocupación territorial metropolitano, reconoce la dependencia del área metropolitana - aglomeración metropolitana del entorno regional que le provee bienes y servicios.

IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL, (MOT) DEL MUNICIPIO DE BARBOSA, ANTIOQUIA, A PARTIR DEL LICENCIAMIENTO URBANÍSTICO.

Concibe una estructura jerárquica de centralidades, localizadas a lo largo del corredor río Aburrá, las cuales se consolidan mediante procesos de densificación poblacional a partir de la definición de normativa urbana coherente con la estructura ecológica principal, y la estructuración funcional a partir de la demanda de servicios públicos, equipamiento, espacio público, infraestructura vial y de comunicaciones, que, tenga en cuenta la capacidad de soporte ambiental del territorio.

1.1 Modelo de ocupación territorial de Barbosa y proyectos urbanos.

El Acuerdo Municipal 016 de 2015 por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del plan de ordenamiento territorial del municipio de Barbosa, PBOT, establece que el modelo de ocupación territorial se basa en la gestión y desarrollo de la agroindustria, servicios ambientales, inmobiliarios, culturales, turísticos, agropecuarios y agrícolas bajo los principios de sostenibilidad, competitividad e integración, (Concejo de Barbosa Antioquia, 2015)

El modelo apuesta por la protección y articulación de áreas protegidas de escala municipal, metropolitana y regional, constituidas por ecosistemas estratégicos y recursos hídricos. La estructuración y articulación de las actividades humanas y naturales en torno al río Aburrá. El fortalecimiento y consolidación de la vocación agroindustrial y de servicios con el fin de potenciar la competitividad del municipio en el ámbito metropolitano y regional. la compactación y articulación de sus centros urbanos a través de los elementos naturales y el sistema vial. El desarrollo de suelos de expansión urbana provistos de infraestructura de movilidad y de transporte, de servicios públicos, de espacio público y equipamientos, que consolide el desarrollo urbano. La definición de suelos suburbanos, de vivienda campestre, centros poblados, conforme a los determinantes ambientales.

El modelo de ocupación se construye a partir de la definición espacial de lo urbano y lo rural. Dentro de estos espacios, se definen las categorías de suelo de expansión urbana y suelos de desarrollo restringido. Transversal a esta definición espacial de polígonos, está la clasificación de los suelos de protección ambiental, estos últimos definidos en el Decreto 3600 de 2007, artículo 2 a 5.

IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL, (MOT) DEL MUNICIPIO DE BARBOSA, ANTIOQUIA, A PARTIR DEL LICENCIAMIENTO URBANÍSTICO.

El municipio de Barbosa clasifica el suelo a partir de la definición espacial de los asentamientos urbanos de Hatillo y Cabecera, ambos localizados al extremo norte del área metropolitana, en la margen derecha del río Aburrá, sobre la antigua vía férrea del ferrocarril de Antioquia que comunicaba el centro de Medellín con Puerto Berrio y la carretera que comunica el municipio de Girardota con el municipio de Santo Domingo. El PBOT las define como áreas urbanas, debido a desarrollos urbanísticos existentes, niveles altos de consolidación y densificación urbana y la necesidad de limitar la expansión urbana descontrolada, sobre áreas protegidas, áreas inestables o inundables y áreas no aptas para la urbanización que rodean estos asentamientos urbanos.

El PBOT, delimita las áreas urbanas de Cabecera y Hatillo, con un área de 247,51 hectáreas, equivalentes al 1,21% del área total del municipio, ver tabla 1. De acuerdo al censo DANE 2018, las áreas urbanas tienen aproximadamente 22174 habitantes y se estima que para 2027, alcanzará los 27825 habitantes urbanos, no obstante, el PBOT programó un área de expansión urbana de 210.91 hectáreas para desarrollarse en un horizonte de 12 años, 2015 - 2027, equivalentes al 76,83% del área total urbana consolidada, es decir, a 2027 se espera desarrollar un área equivalente en porcentaje, al área urbana desarrollada hasta el momento. Es importante resaltar que, para incorporar el suelo de expansión urbana, primero se deben desarrollar instrumentos de gestión y financiación del suelo complementarios, definidos como planes parciales los cuales tienen el objeto de habilitar el suelo para desarrollos urbanos mediante licencias de urbanización y de construcción.

Finalmente, la definición del suelo rural, por oposición a la urbana, resulta el área restante. El 97,78% del municipio de Barbosa es rural. En este porcentaje se incluyen los suelos de protección ambiental, los suelos de producción agrícola, suelos de amenaza y riesgo, áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico, suelos de desarrollo restringido; incluso, suelos de expansión urbana, debido a que las actuaciones que se realizan sobre estos últimos, se sujetan a normas rurales o incluso al desarrollo de instrumentos de gestión y financiación complementarios.

El componente ambiental dentro del modelo de ocupación territorial del municipio de Barbosa, juega un papel importante dentro del desarrollo físico espacial del territorio. Lo integra principalmente la red de drenajes junto a las rondas de protección ambiental, el Río Aburrá y su

IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL, (MOT) DEL MUNICIPIO DE BARBOSA, ANTIOQUIA, A PARTIR DEL LICENCIAMIENTO URBANÍSTICO.

ronda hidráulica definida por el Plan de Manejo y Ordenación de la Cuenca Hidrográfica. Estos dos elementos constituyen cerca del 46% del área total del municipio bajo el régimen de protección ambiental. Adicionalmente, hacen parte de los suelos de protección los Nacimientos de Agua y zonas de recarga de acuíferos y la Reserva Natural la Quintero. En total, el 55,32% del área total del municipio, se encuentra en la categoría de protección ambiental, esto es aproximadamente 11343,19 hectáreas donde las posibilidades de desarrollo urbano, se restringen a la elaboración de estudios ambientales detallados que desbordan las capacidades técnicas y económicas de los propietarios de los predios afectados.

Adicionalmente, de acuerdo con los estudios básicos para la gestión del riesgo elaborados para la formulación del PBOT de Barbosa elaborados en 2008 y actualizados a 2015 (Área Metropolitana del Valle de Aburrá., 2017), cerca del 27% del suelo (Urbano y Rural), presenta amenaza alta por movimientos en masa y cerca del 64%, presenta amenaza media por movimientos en masa, esto es, suelos con un grado alto y medio de inestabilidad geológica inducido por acciones antrópicas. Sobre gran parte del corredor vial de la autopista norte, esto es, cerca del 8,4% del suelo, presenta amenaza baja por movimientos en masa, suelos potencialmente urbanizables debido a la concentración de infraestructura vial, sistemas de transporte, equipamientos y servicios funcionales a nuevos desarrollos suburbanos de tipo industrial, de parcelación campestre y expansión de áreas urbanas.

Asimismo, cerca del 1,6% del área total del suelo municipal, presenta amenaza por inundación. Se localiza principalmente sobre las riberas del río Aburrá, en el extremo nororiente y noroccidente del área urbana del Hatillo, en el costado suroriente del área urbana de Cabecera y en el extremo noroccidental del municipio de Barbosa. Cabe resaltar que los citados estudios básicos no cumplen con algunos requerimientos establecidos en el decreto Nacional 1807 de 2014. se evidencia la ausencia de los estudios básicos de eventos de avenida torrencial e incendios forestales, lo que aumenta el grado de incertidumbre en la planificación y gestión del territorio, los propietarios asumen la carga en el desarrollo de estudios detallados para habilitar el suelo a desarrollos urbanísticos de pequeña, mediana y gran escala.

IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL, (MOT) DEL MUNICIPIO DE BARBOSA, ANTIOQUIA, A PARTIR DEL LICENCIAMIENTO URBANÍSTICO.

Si bien no se da cuenta de la totalidad de los elementos que componen el modelo de ocupación territorial de Barbosa, se resumen los de mayor impacto y que imponen restricciones legales y técnicas a futuros desarrollos inmobiliarios.

Tabla 1 Clasificación de usos del suelo, áreas de protección ambiental y áreas de amenaza y riesgo.

Clasificación del suelo					
Clasificación	Categoría	Área parcial (ha)	%	Área Total (ha)	%
Suelo rural	Suelo rural	18090,31	88%	18090,31	88,23%
	Centro poblado	52,43	0,26%		
Desarrollo restringido	Corredor suburbano	410,26	2,00%	1955,71	9,54%
	Suburbano	814,53	3,97%		
	Vivienda campestre	678,50	3,31%		
Suelo de expansión	Suelo de expansión	210,91	1,03%	210,91	1,03%
Suelo urbano	Suelo urbano	247,51	1,21%	247,51	1,21%
Total, general		20504,44	100,00%	20504,44	100,00%
Áreas de protección ambiental y áreas de amenaza y riesgo					
Suelo de protección	Nacimiento de agua	161,05	1,42%	11343,19	55,32%
	Reserva La Quintero	796,38	7,02%		
	Ronda hidráulica de quebrada	8906,62	78,52%		
	Ronda hidráulica del río Aburrá	516,43	4,55%		
	Zona de recarga de acuífero	962,70	8,49%		
Áreas Amenaza por movimiento en masa	Alta	5440,06			26,53%
	Media	13051,16	NA	NA	63,65%
	Baja	1719,26			8,38%
Amenaza por inundación	Amenaza alta por inundación lenta	203,66			0,99%
	Amenaza alta por inundación rápida	8,11	NA	NA	0,04%
	Amenaza media por inundación lenta	109,79			0,54%

IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL, (MOT) DEL MUNICIPIO DE BARBOSA, ANTIOQUIA, A PARTIR DEL LICENCIAMIENTO URBANÍSTICO.

	Amenaza media por inundación rápida	0,19			0,00%
Condición de riesgo rural	Zona en condición de riesgo por inundación lenta	1,95			0,01%
	Zona en condición de riesgo por movimiento en masa	516,41	NA	518,37	
					0,03
Condición de riesgo urbano	Zonas en condición de riesgo por inundación lenta	2,86	0,01		0,00
	Zonas en condición de riesgo por inundación rápida	2,14	0,00		0,00
	Zonas en condición de riesgo por movimiento en masa	7,44	0,02	12,73	0,00
	Zonas en condición de riesgo por movimiento en masa e inundación lenta	0,09	0,00		0,00
	Zonas en condición de riesgo por movimiento en masa e inundación rápida	0,20	0,00		0,00

Elaboración propia. Fuente. Acuerdo Municipal 016 de 2015 y cartografía protocolizada.

Otro elemento importante dentro del modelo de ocupación territorial lo constituyen las áreas para la producción agrícola. De acuerdo al Plan de Ordenamiento Territorial Agropecuario del Departamento de Antioquia, POTA, en el municipio de Barbosa, se presenta conflicto de uso del suelo por subutilización y sobreutilización del suelo, lo cual hace que la función social y ecológica de la propiedad no se cumpla y ponga en riesgo la seguridad alimentaria y la satisfacción de las necesidades básicas de la población, (Gobernación de Antioquia, Plan de Ordenamiento Territorial agropecuario Departamento de antioquia - POTA, 2018).

En virtud de ello, propone una zonificación del suelo, de acuerdo a los tipos de utilización de la tierra, así, por ejemplo, desde el componente agrícola, el suelo presenta mejores condiciones físicas, ambientales socioeconómicas para el desarrollo de cultivos tropicales, leguminosos, de textiles y fibrosos y cítricos y frutas de zarza. Sin embargo, no todo el suelo se puede usar para actividades agrícolas, debido a que este presenta alguna restricción ambiental, física o jurídica, que

IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL, (MOT) DEL MUNICIPIO DE BARBOSA, ANTIOQUIA, A PARTIR DEL LICENCIAMIENTO URBANÍSTICO.

limita su utilización, dejando un área mínima de suelo con aptitud efectiva para el desarrollo agrícola.

A su vez, el componente forestal, presenta condiciones moderadas para el desarrollo de plantaciones forestales de pinos y eucaliptos grandis. Al igual que el anterior, el suelo efectivo para el desarrollo de esta actividad es mínimo. Finalmente, el componente pecuario, es de gran importancia, puesto que el suelo presenta mejor aptitud y aptitud moderada para el desarrollo de ganadería porcina, para carne, doble propósito, para leche, ovina de carne y cultivos de trucha.

De lo anterior se puede inferir, que, para el municipio de Barbosa, el POTA orientó los tipos de uso del suelo en función de las condiciones físicas, ambientales y socioeconómicas del territorio, en orden de prevalencia, hacia actividades agropecuarias, agrícolas y en menor medida hacia actividades forestales productoras – protectoras. Como se muestra en la tabla 2 de usos del suelo del PBOT, que cerca del 49% del suelo tiene usos agrícola y agropecuario, 9,71% y 39,29% respectivamente.

Las actividades agrícolas y agropecuarias destinadas a la producción de alimentos, son suelos que, por sus condiciones físicas, presentan amenaza media por movimientos en masa, es decir son suelos inestables que por el aumento de actividades antrópicas aumentan la probabilidad de ocurrencia de fenómenos de remoción en masa, razón por la cual, la minería, la agroindustria, los cultivos transitorios intensivos, la ganadería extensiva e intensiva y la vivienda campestre se encuentran restringidas por el PBOT, (Concejo de Barbosa Antioquia, 2015).

El tratamiento urbanístico asociado a los usos agrícola y agropecuario es el de Consolidación Rural, el cual busca proteger el desarrollo de las actividades rurales tradicionales y mejorar las condiciones de la vivienda rural.

Igualmente, el PBOT, define un 37% del suelo como Forestal Protector y tan solo el 0,39% como Forestal Productor, en consonancia con el POTA, estos suelos presentan restricciones técnicas y jurídicas para su desarrollo. Cabe resaltar que el uso de forestal productor se asocia a actividades industriales de producción de papel y cartón, previamente establecidas en la zona. Igualmente, estos usos coinciden con las áreas de amenaza alta y media por movimientos en masa.

IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL, (MOT) DEL MUNICIPIO DE BARBOSA, ANTIOQUIA, A PARTIR DEL LICENCIAMIENTO URBANÍSTICO.

El tratamiento urbanístico de los usos Forestal Protector y Forestal Productor, corresponde a preservación estricta y preservación activa respectivamente. El primero corresponde a zonas con mayores restricciones ambientales donde se busca reducir al máximo las intervenciones antrópicas, limitando a mantener las preexistencias y la segunda corresponde a zonas con alto valor ambiental, científico y paisajístico, que permiten aprovechamientos de los recursos forestales con fines comerciales.

Los usos Industrial, Mixto Urbano Rural, Parcelación Campestre y Residencial, se localizan sobre las márgenes de la Doble Calzada y la vía Girardota – Barbosa – Santo Domingo, coincidente con los suelos de desarrollo restringido y áreas de amenaza media por movimiento en masa, a excepción de las áreas localizadas en las veredas La Montañita, Yarumito y Popalito, que presentan amenaza baja cubren el 8,1% del suelo.

Finalmente, los usos Turístico y Recreativo, representa cerca del 1,8% del suelo y se localizan principalmente en las veredas Cestillal, Matasanos y el Hatillo, este último enmarcado dentro de los proyectos estratégicos del PEMOT, definida como una centralidad metropolitana enfocada en el fortalecimiento y soporte de las actividades logísticas, productivas y otros usos, entre los cuales se encuentra el Turístico y Recreativo. Esta centralidad denota grandes oportunidades para conservar, proteger y consolidar la estructura natural, las actividades agrícolas, los proyectos estratégicos asociados al transporte público férreo masivo y de carga y el desarrollo urbano compacto.

Tabla 2 Usos y tratamientos del suelo rural

Usos del suelo	Tratamiento	Área (ha)	%
Agrícola		1989,98	9,71%
Agropecuario	Consolidación Rural	8055,76	39,29%
Parcelación Campesina		117,19	0,57%
Forestal Productor	Preservación estricta y	80,03	0,39%
Forestal Protector	preservación activa	7650,13	37,31%
Industrial		391,80	1,91%
Infraestructura	Consolidación	118,24	0,58%
Mixto urbano rural	Suburbana y	557,48	2,72%
Parcelación Campestre	Consolidación Centros	671,61	3,28%
Residencial	Poblados	47,76	0,23%
Turístico y recreativo	Preservación estricta y	366,04	1,79%
Suelo urbano y de expansión urbana	consolidación rural		
	Consolidación y	458,43	2,24%
	Desarrollo		

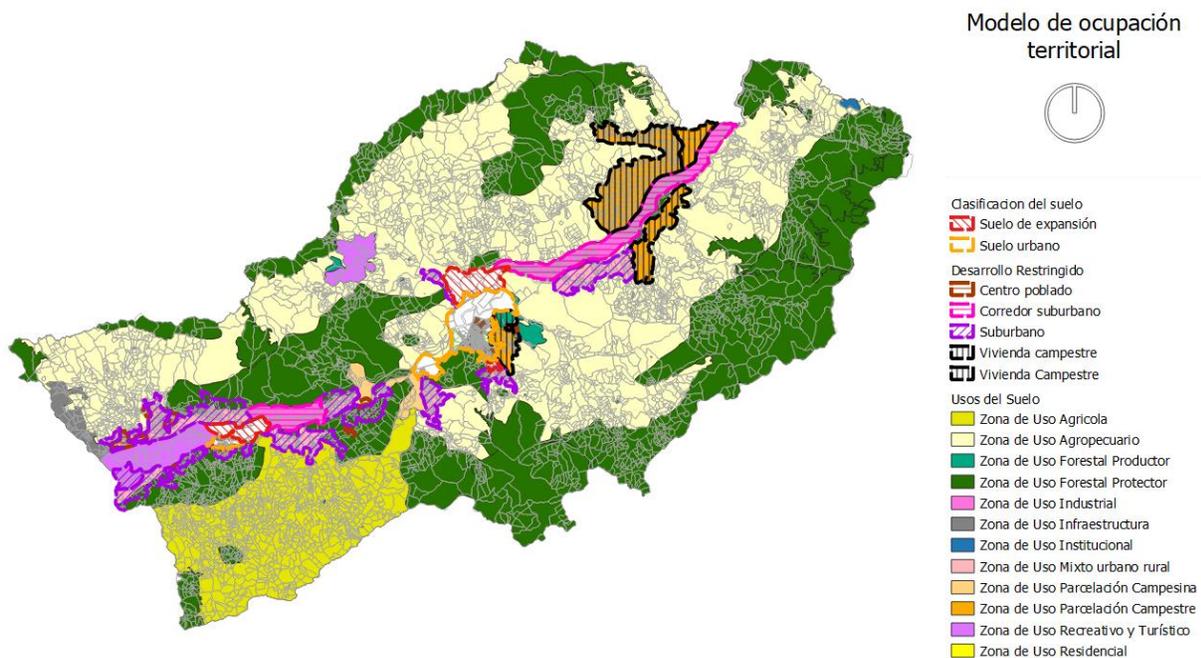
IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL, (MOT) DEL MUNICIPIO DE BARBOSA, ANTIOQUIA, A PARTIR DEL LICENCIAMIENTO URBANÍSTICO.

Total, general	20504,45	100,00%
-----------------------	----------	---------

Elaboración propia. Fuente. Acuerdo Municipal 016 de 2015 y cartografía protocolizada.

En la siguiente figura se especializa la relación de los usos del suelo versus la clasificación del suelo establecidos en el PBOT de Barbosa.

Figura 1 Clasificación del suelo vs Usos del suelo



Elaboración propia a partir de la cartografía protocolizada del PBOT.

2. Implementación del ordenamiento territorial

El licenciamiento urbanístico definido en la ley 388 de 1997, se entiende como instrumento de control previo que busca hacer cumplir las normas urbanísticas establecidas en los Planes de Ordenamiento Territorial y sus instrumentos de gestión y financiación complementarios. La ley establece que toda actuación urbanística (Parcelación, Urbanización y Construcción de inmuebles), requiere la expedición de una licencia por parte del municipio (secretaría de planeación) o del curador urbano según corresponda. Dichas autorizaciones se otorgarán con sujeción al Plan de ordenamiento Territorial.

IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL, (MOT) DEL MUNICIPIO DE BARBOSA, ANTIOQUIA, A PARTIR DEL LICENCIAMIENTO URBANÍSTICO.

Para el caso particular de Barbosa, la entidad competente para otorgar las licencias urbanísticas es la secretaria de Planeación Municipal, con sujeción a lo establecido en el Acuerdo Municipal 016 de 2015 y sus decretos reglamentarios.

El periodo analizado en el presente documento obedece a la disponibilidad de la información sistematizada que reposa en la secretaria de planeación municipal de Barbosa. Si bien no abarca la totalidad de licencias expedidas en la vigencia del Acuerdo Municipal vigente, aproxima la realidad de la implementación del PBOT a partir de la aplicación de los usos y aprovechamientos establecidos en la norma y su aporte en la consolidación del modelo de ocupación territorial.

Valga aclarar, que dentro del ejercicio de funcionario público y desde una posición crítica, se evidencian falencias en los procesos y procedimientos de licenciamiento, tanto desde el punto de vista administrativos, técnicos como jurídicos. Una de las debilidades encontradas fue la deficiencia en la gestión documental de los expedientes de las licencias, lo que imposibilita la posibilidad de establecer un registro funcional de las actuaciones urbanísticas realizadas en el municipio, si bien se lleva un registro general de las licencias urbanísticas otorgadas desde vigencias anteriores incluso a la primera generación del PBOT, Acuerdo 019 de 2000, el registro corresponde a transferencias documentales que no reportan información detallada de las licencias urbanísticas y sobre las cuales no es posible realizar análisis de datos.

Asociado a esta situación, se encontró la falta de continuidad en la ejecución de los procesos de licenciamiento y la ausencia generalizada de conocimientos específicos en planificación y gestión del territorio, generando incertidumbre la aplicación de las normas urbanísticas establecidas en el PBOT. Finalmente, y no menos importante, se evidenció el déficit de recursos humanos y técnicos que permitan gestionar los procesos de licenciamiento urbanístico, trasladando la incertidumbre a los agentes inmobiliarios los cuales se ven obligados a suspender los proyectos o ejecutarlos incluso sin el visto bueno de la administración municipal, Esto genera impactos sobre otros estadios, como el control urbano en tanto infracciones urbanísticas y sobre las rentas municipales, en tanto evaden impuestos y contribuciones por efecto del desarrollo urbano.

2.1 Licenciamiento urbanístico vs modelo de ocupación territorial.

IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL, (MOT) DEL MUNICIPIO DE BARBOSA, ANTIOQUIA, A PARTIR DEL LICENCIAMIENTO URBANÍSTICO.

El modelo de ocupación territorial se materializa a partir de grandes programas y proyectos urbanos, establecidos en la política pública, los cuales funcionan como instrumentos de gestión para desarrollar el suelo. Estos proyectos movilizan y articulan recursos privados y públicos que promueven nuevas dinámicas inmobiliarias asociadas a proyectos de infraestructura de movilidad y de transporte, servicios públicos domiciliarios, vivienda social, mejoramiento integral, desarrollo prioritario. En ese sentido, las actuaciones urbanísticas que se generan a partir de la definición de estos programas y proyectos traen inmersa la necesaria implementación de las normas estructurales y generales para concretar el modelo de ocupación territorial concertado.

El licenciamiento urbanístico, enmarcado dentro de la función pública del urbanismo, como una actuación urbanística particular y concreta para construir áreas privadas y públicas, de acuerdo con los usos y aprovechamientos establecidos en los planes de ordenamiento territorial y de conformidad al modelo de ocupación territorial concertado. El licenciamiento urbanístico busca implementar y controlar de manera preliminar, el desarrollo territorial bajo los principios de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, la distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

La licencia urbanística entendida como una autorización de carácter particular y concreto en función de las disposiciones del PBOT y sus decretos reglamentarios, tiene por objeto adelantar concretamente obras de construcción, parcelación y urbanización. Así por ejemplo las licencias de parcelación y urbanización, tienen por objeto la creación de áreas públicas y privadas dotadas de infraestructura de servicios públicos y de vías, donde a futuro de proyecte la construcción de edificaciones con destinaciones rurales o urbanas según corresponda, las cuales se concretan con la licencia de construcción, (Ministerio de vivienda, ciudad y territorio, 2015)

Es importante resaltar que el periodo analizado coincide con la emergencia sanitaria vivida en 2020 por efectos del Covid-19, situación que paralizó la economía y en especial el sector de la construcción. Luego de una dinámica inmobiliaria importante en el sector de la construcción en el año 2019, la actividad descendió drásticamente en los años subsiguientes, mostrando niveles de crecimiento lento, pero en todo caso inferiores a la época pre-pandemia.

IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL, (MOT) DEL MUNICIPIO DE BARBOSA, ANTIOQUIA, A PARTIR DEL LICENCIAMIENTO URBANÍSTICO.

Como se muestra en la tabla 3, la Encuesta de Licencias de Construcción del DANE, en el periodo comprendido entre el año 2019 – 2022, para el municipio de Barbosa se reportaron 961 unidades inmobiliarias aprobadas, de las cuales 617 se localizan en suelo urbano, 10 en suelo suburbano y 334 en suelo rural. Predomina la construcción de vivienda nueva con un área construida de 107153 m2. La construcción de vivienda nueva se da por igual tanto en suelo urbano como en suelo rural, develando una creciente urbanización del suelo rural.

Tabla 3 Unidades inmobiliarias aprobadas y m2 construidos aprobados por destinación

Unidades residenciales aprobadas 2019 - 2022				
Destinaciones	urbana	sub-urbana	rural	Total, Unidades aprobadas
Barbosa	617	10	334	961
Vivienda	617	10	334	961
nuevo	450	9	321	780
modificación	167	1	13	181
Área construida total aprobada según la destinación				
Destinaciones	urbana	sub-urbana	rural	Total, área construida aprobadas
Barbosa	73281	2158	61983	137422
Vivienda	65520	1391	56522	123433
nuevo	50741	1334	55078	107153
modificación	14779	57	1444	16280
Oficina	243		71	314
nuevo	243			243
modificación			71	71
Bodega	1089	320	3871	5280
nuevo	468	320	3871	4659
modificación	621			621
Comercio	5533	55	506	6094
nuevo	4017	55	76	4148
modificación	1516		430	1946
Alojamiento	671		190	861
modificación	671		190	861
Educación			284	284
modificación			284	284
Religioso	225			225
nuevo	225			225
Social-recreacional		392	539	931
nuevo		392	539	931
Total, general	73281	2158	61983	137422

IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL, (MOT) DEL MUNICIPIO DE BARBOSA, ANTIOQUIA, A PARTIR DEL LICENCIAMIENTO URBANÍSTICO.

Elaboración propia. Fuente Encuestas Licencias de Construcción, DANE 2023

En contraste, dentro del reporte de licencias de la secretaria de planeación municipal (Secretaria de Planeación, 2022), se evidencia las diferencias con los reportes entregados al DANE en el mismo periodo analizado. Como se muestra en la table 4, en total, se registró un total de 269 licencias urbanísticas aprobadas. Dentro de las cuales se incluyen las licencias de construcción, parcelación y urbanización, así como las licencias de subdivisión y actos de reconocimientos. Estas últimas si bien no están incluidas dentro de las actuaciones urbanísticas descritas en el artículo 36 de la ley 388 de 1997, sirven para explicar procesos de adecuación de falsas parcelaciones que genera impactos sobre el modelo de ocupación establecido en el PBOT.

Tabla 4 Licencias aprobadas.

Vigencia 2019 - 2022				
Tipo y modalidad	Rural	Suburbano	Urbano	Total, licencias aprobadas
Licencia de Construcción	120	18	115	253
Obra Nueva	107	15	30	152
Ampliación	9	1	55	65
Otras modalidades	4	2	30	36
Licencia de Parcelación	9	5	0	14
Desarrollo	6	5	0	11
Reloteo	1	0	0	1
Saneamiento	2	0	0	2
Licencia de Urbanización	0	1	1	2
Desarrollo	0	1	1	2
Total, general	129	24	116	269

Elaboración propia. Fuente, Secretaria de Planeación Municipal de Barbosa. 2023

De las 269 licencias urbanísticas aprobadas, se encontró que 253 corresponden a licencias de construcción, 152 de éstas se aprobaron bajo la modalidad de obra nueva y el resto, 101 licencias, bajo otras modalidades. En total se aprobaron 792 unidades inmobiliaria de las cuales, 125 se localizan en suelo rural, 66 en suelo suburbano y 601 en suelo urbano. En cuanto a áreas construidas, se encontró un área de 918741,65 m2 aprobados, de los cuales, 34904,26 m2 se localizan en suelo urbano, 1844,96 m2 en suelo suburbano y 881992,42 m2 en suelo rural. Las

IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL, (MOT) DEL MUNICIPIO DE BARBOSA, ANTIOQUIA, A PARTIR DEL LICENCIAMIENTO URBANÍSTICO.

áreas construidas aprobadas en modalidad de obra nueva en suelo urbano corresponden a 17077,71 m², en suelo suburbano corresponden a 1826,9 m² y en suelo rural corresponden a 315319 m².

Si bien existen diferencias entre los reportes realizados al DANE y los registros de la secretaria de planeación, la tendencia de construcción de unidades inmobiliarias nuevas en el área rural muestra un proceso continuado de urbanización de estos suelos.

El reporte de licencias urbanísticas de la secretaria de planeación municipal, permitió identificar que las licencias de construcción en la modalidad de obra nueva, para destinaciones residenciales en las diferentes tipologías de vivienda unifamiliar rural se realizó principalmente en suelos con uso forestal protector, los cuales además presentan amenaza alta por movimientos en masa. Si bien este uso permite el desarrollo de viviendas, éstas solo son de apoyo a la conservación y protección ambiental. Dado que los aprovechamientos están definidos en la resolución No. 9328 de 2007 de la corporación Ambiental a partir de las densidades, definidas para suelos de protección ambiental, la aprobación de estas licencias afecta el modelo de ocupación territorial en el sentido de promover la dispersión de la urbanización rural, aumentando la presión sobre los recursos naturales.

Como se mencionó anteriormente, el uso forestal protector, tiene por objeto la protección y conservación del medio natural. Por lo general está asociado a suelos con aptitud geológica inestable, que presentan amenazas por movimientos en masa que, si bien restringen técnicamente los desarrollos urbanísticos, mediante estudios de detalle se establece a una escala mayor, la zonificación de la amenaza con el fin de determinar la necesidad o no de obras de mitigación con el fin de habilitar suelo a desarrollos urbanísticos. Cabe mencionar que en la revisión de los expedientes de las licencias no se encontró evidencia de estudios detallados que habiliten los desarrollos aprobados.

Por otra parte, desde 2006, las licencias de parcelación solo aplican para el suelo rural delimitado en el PBOT y con norma urbanística definida. Tienen por objeto la adecuación de terrenos rurales para la destinación de áreas públicas y privadas con dotación de servicios públicos domiciliarios y accesos viales públicos, con el fin de establecer actividades de vivienda campestre. (Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo, 2007).

IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL, (MOT) DEL MUNICIPIO DE BARBOSA, ANTIOQUIA, A PARTIR DEL LICENCIAMIENTO URBANÍSTICO.

De acuerdo con la cartografía del PBOT dispuesta en el portal web de la Alcaldía Municipal, (Alcaldía de Barbosa - Antioquia, 2023), el modelo de ocupación territorial define la localización exacta de los polígonos de vivienda campestre. No obstante, el reporte de licencias urbanísticas de la secretaria de planeación municipal permitió identificar que la mayoría de las licencias de parcelación se aprobaron sobre suelos con usos Agropecuarios y Forestal Protector. Si bien el PBOT, determina dentro del régimen de usos del suelo, la restricción para el desarrollo de viviendas campestres sobre suelos agropecuarios que se localicen entre las cotas 1500 msnm sobre la margen derecha del río y, 1700 msnm sobre la margen izquierda del río, no se resuelve, la disposición establecida en el Decreto 3600 de 2007, respecto a la delimitación, asignación de uso y definición de norma específica de parcelación.

Asociado con lo anterior, los requisitos para tramitar la respectiva licencia exigen además la prestación inmediata de servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico y demás permisos ambientales aplicables a cada caso en particular expedidos por la autoridad ambiental competente y, estudios detallados cuando se presenten amenaza y/o riesgo medio y alto de origen geotécnico o hidrológico, que permitan determinar la viabilidad del futuro desarrollo, siempre y cuando se garantice la mitigación de la amenaza y/o riesgo. (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2017)

Las licencias de parcelación concretan el marco normativo con el cual se expiden las licencias de construcción de las unidades inmobiliarias privadas, siempre y cuando la solicitud se radique en legal y debida forma durante la vigencia de la licencia de parcelación o se haya ejecutado la totalidad de las obras de infraestructura de servicios públicos y vías y, se haya dotado de las cesiones obligatorias establecidas en el PBOT.

En ese contexto, las licencias de parcelación aprobadas, generaron 210 unidades prediales. Predios que no son aptos para obtener la licencia de construcción debido a las limitaciones jurídicas que afectan el desarrollo de los predios para estos usos y que no fueron resueltos con la aprobación de la licencia de Parcelación.

Finalmente, y de manera análoga, la licencia de urbanización sólo aplica para suelo urbano con tratamiento de desarrollo o consolidación para predios urbanizables no urbanizados o predios

IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL, (MOT) DEL MUNICIPIO DE BARBOSA, ANTIOQUIA, A PARTIR DEL LICENCIAMIENTO URBANÍSTICO.

urbanizados mayores a 2000 m² respectivamente, donde se definan áreas públicas y privadas, con dotaciones de servicios públicos domiciliarios, vías de acceso y áreas de cesión obligatoria para espacio público y equipamientos. Al igual que la licencia de parcelación, este tipo de licencia concreta el marco normativo general con el cual se expiden las licencias de construcción de las unidades inmobiliarias privadas. En el periodo analizado solo se otorgó una licencia de urbanización la cual no concreto los derechos otorgados.

Los análisis muestran que la mayoría de los procesos de licenciamiento no se ajustan a las disposiciones del PBOT, generando conflictos de uso del suelo que incrementan los impactos urbanos y ambientales sobre áreas de protección ambiental. Igualmente, se observa que las licencias de urbanización y/o parcelación no cumplen con la función de habilitar suelo para desarrollos inmobiliarios importantes, dotados de infraestructura de servicios públicos, vías y espacios públicos. Por el contrario, se observa la necesidad de fragmentar el suelo con el fin generar ingresos a partir de la renta inmobiliaria, (Agudelo, 2014), lo cual desdibuja el modelo de ocupación territorial propuesto.

En ese contexto, las licencias de subdivisión en suelo rural se convierten en la herramienta expedita para fragmentar el predio sin el lleno de los requisitos establecidos en las licencias de parcelación. Debido a que esta actuación administrativa no autoriza la ejecución de obras y solo se realiza si cumple con el área mínima establecida en el PBOT o si acredita las excepciones establecidas en la ley 160 de 1994 para fragmentar el suelo sin límites de áreas aparentes, a partir de la misma se pueden generar falsas parcelaciones que crean problemas técnicos y jurídicos a la hora de expedir las licencias de construcción en cada lote segregado.

Tabla 5 Variación de predios actualizaciones catastrales 2015 - 2021

Corregimiento	Código vereda	Vereda	Numero de predio 2015	Numero de predio 2021	Diferencia
Cabecera	0001	Chapa Alta	162	157	5
	0002	Chapa Baja	114	118	-4
	0003	El Viento	38	42	-4
	0004	Ventanas	37	44	-7
	0005	Quintero	49	62	-13
	0006	La Chorrera	180	192	-12
	0007	Potrerito	156	232	-76
	0008	Buenos Aires	173	180	-7

IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL, (MOT) DEL MUNICIPIO DE BARBOSA, ANTIOQUIA, A PARTIR DEL LICENCIAMIENTO URBANÍSTICO.

0009	Vallecitos	80	191	-111
0010	El Hoyo	66	73	-7
0011	Dos Quebradas	56	53	3
0012	La Quebra	36	38	-2
0013	Tamborcito	63	58	5
0014	La Montañita	178	204	-26
0015	La Playa	280	281	-1
0016	Buga	79	76	3
0017	Las Peñas	102	108	-6
0018	Graciano	121	129	-8
0019	Isaza	308	428	-120
0020	La Ese	67	72	-5
0021	Cestillal	173	166	7
0022	Matasanos	221	239	-18
0023	Mocorongo	84	92	-8
Total, predio corregimiento Cabecera		2824	3235	-411
0001	Pantanillo	100	106	-6
0002	Chorro Hondo	92	108	-16
0003	Platanito parte alta	106	142	-36
0004	La Aguada	46	49	-3
0005	Guayabal	90	94	-4
0006	La Gómez	150	155	-5
0007	La Tolda	188	197	-9
0008	Corrientes	160	176	-16
0009	San Eugenio	160	166	-6
0010	El Cortado	120	138	-18
0011	Hatillo	497	566	-69
0012	Platanito parte baja	402	458	-56
0013	Filo Verde	341	393	-52
0014	El Tigre	167	169	-2
0015	El Paraíso	162	194	-32
0016	El Tablazo	153	200	-47
0017	La Lomita	228	230	-2
0018	Altamira	66	73	-7
Total, predio corregimiento Hatillo		3228	3614	-386
0001	Monteloro	71	80	-9
0002	La Herradura	127	144	-17
0003	Volantin	176	199	-23
0004	Las Lajas	59	82	-23
0005	El Tablazo	106	118	-12
0006	Aguas Claras Arriba	6	5	1
0007	La Cejita	153	157	-4
0008	Pacho Hondo	35	34	1
0009	La Cuesta	114	134	-20

IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL, (MOT) DEL MUNICIPIO DE BARBOSA, ANTIOQUIA, A PARTIR DEL LICENCIAMIENTO URBANÍSTICO.

0010	Aguas Claras Abajo	129	134	-5
0011	Popalito	346	383	-37
0012	Yarumito	179	214	-35
0013	El Guayabo	177	197	-20
0014	La Calda	208	222	-14
0015	Las Victorias	21	21	0
Total, predios corregimiento Popalito		1907	2124	-217
TOTAL, PREDIO MUNICIPIO DE BARBOSA		8106	8973	-867

Elaboración propia. Fuente, Base catastral del Gestor Catastral del AMVA.

Como se muestra en la tabla 5, entre las actualizaciones catastrales de 2015 y 2021, se encontró que en el lapso de 5 años aproximadamente, la base catastral aumento en cerca de 867 unidades prediales. En la tabla 5 se evidencia las veredas donde aumento la fragmentación predial, las cuales coinciden en su mayoría a usos de vivienda campestre, agropecuarios y forestal protector. Veredas en las cuales se experimenta la dispersión urbana que transforman el de uso del suelo previsto en el modelo de ocupación territorial

Otro fenómeno asociado a las subdivisiones prediales, son las autorizaciones para movimientos de tierra, las cuales no se relacionan en las estadísticas, pero que se configuran en la herramienta más ágil para subdividir artificialmente el predio bajo la figura del común y proindiviso, la cual consiste en otorgar derechos de propiedad sobre un predio de mayor extensión. La autorización para el movimiento de tierras, actúa como un generador de plusvalías en tanto adecua el terreno para la construcción de casas y lo dota de vías de acceso para ofertarlo al mercado por un valor superior.

3. Desarticulación del desarrollo territorial, una visión desde el control urbanístico

El control urbano se entiende como el ejercicio de vigilancia y control que se realiza al desarrollo urbano a partir de la verificación del cumplimiento de las licencias urbanísticas y las normas contenidas en el PBOT, (Ministerio de vivienda, ciudad y territorio, 2015). El objeto del control urbano es prevenir la afectación de los derechos privados y colectivos y propiciar el cumplimiento de las normas establecidas en el Acuerdo Municipal.

La ley 388 de 1997 establece que toda actuación urbanística que vulneren las disposiciones del PBOT, dará lugar a sanciones urbanísticas, no obstante, también le da la posibilidad al infractor para adecuarse a la norma urbanística, es decir, para que reestablezca la integridad urbanística. En ese sentido, el control urbano tiene el carácter de prevenir y corregir actuaciones urbanas irregulares y contrarias a las normas urbanísticas estructurales del PBOT

Este apartado no ahonda en el ejercicio del control urbanístico, sino que pretende dar cuenta desde la perspectiva social, cultural, económica y política respecto a la complejidad en la implementación del PBOT que lleva a los particulares (agentes inmobiliarios) a ejecutar intervenciones urbanísticas sin licencia y contrarias a las disposiciones estructurales del modelo de ocupación territorial.

3.1.Perspectiva de la desarticulación.

Desde la perspectiva social, las infracciones urbanísticas se pueden explicar a partir de varias premisas que van desde la necesidad de la población por acceder a una solución de vivienda digna, la inversión del patrimonio en bienes inmuebles con fines de segunda residencia por su cercanía al área metropolitana hasta la generación de renta inmobiliarias a partir del aprovechamiento económico del inmueble, siempre buscando mejorar la calidad de vida, no obstante, el acceso a la propiedad del suelo, por ejemplo se convierte en un factor de riesgo que puede afectar la integridad urbanística, debido a que se ocupan suelos que por lo general están dentro del régimen de protección ambiental o presentan amenazas o riesgos naturales que los convierte en suelos no aptos para la urbanización.

Igualmente, las condiciones físicas y ambientales del territorio hacen que los desarrollos constructivos y/o adecuación de áreas potencialmente urbanizables, se realice sin el cumplimiento de la norma urbanística estructural, generando impactos urbanos y ambientales sobre el territorio que finalmente desmejoran la calidad de vida de la población.

Desde la perspectiva cultural, las infracciones urbanísticas se pueden explicar por el desconocimiento o inacción de la norma urbana y la desconexión de la realidad territorial. Tradicionalmente las actuaciones urbanísticas se realizan de acuerdo a las necesidades particulares

IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL, (MOT) DEL MUNICIPIO DE BARBOSA, ANTIOQUIA, A PARTIR DEL LICENCIAMIENTO URBANÍSTICO.

de la población sin tener en cuenta las normas reguladoras. Solo hasta cuando se requiere sujetarse a la norma o reestablecer en orden urbano.

Las infracciones urbanísticas asociadas a la ejecución de actuaciones urbanísticas sin licencia, la ejecución de construcciones diferentes a las aprobadas en la licencia o el cambio de destinación del inmueble son muy comunes en el contexto local. Esto promueve una desconexión de la realidad territorial que genera cambios sustanciales en el modelo de ocupación territorial, dado que se actual en contra de la prevalencia del interés general de la sociedad.

Desde la perspectiva económica y en línea con lo mencionado el la perspectiva social, las infracciones urbanísticas se explican por la necesidad de transformar las actividades económicas tradicionales estancadas por actividades económicas mas rentables enfocadas al turismo, que, si bien diversifican las economías de escala, transforman los usos del suelo y generan impactos negativos en el medio natural. Son muy comunes las infracciones urbanísticas asociadas a estaderos o alojamientos rurales que desarrollan una infraestructura de soporte que transforma el modelo de ocupación territorial debido a que no se distribuye equitativamente las cargas generadas por el desarrollo de esta actividad, versus los beneficios que perciben los particulares.

Finalmente, desde la perspectiva política, las infracciones urbanísticas se pueden explicar en parte, por la incertidumbre que genera la falsa complejidad de los procesos de gestión de la licencia urbanística. Incertidumbre que encuentra su motivación en la falta de pedagogía en la implementación del PBOT y en la gestión de los procesos de licenciamiento urbanístico, así como en la baja capacidad institucional para controlar preventivamente a partir del licenciamiento urbanístico como, controlar posteriormente su implementación.

Conclusión

La incertidumbre política, social y económica generada de un lado, por las debilidades evidenciadas en los procesos de licenciamiento y, por otro lado, por la inestabilidad política experimentada en los últimos gobiernos, incide en que la implementación del PBOT este desconectada del modelo de ocupación territorial propuesto. Esto hace que la inversión en proyectos urbanos importantes sea nula o fragmentada y desarticulada de los acuerdos establecidos

IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL, (MOT) DEL MUNICIPIO DE BARBOSA, ANTIOQUIA, A PARTIR DEL LICENCIAMIENTO URBANÍSTICO.

en el ámbito local, metropolitano y regional. Los proyectos metropolitanos no jalonan el desarrollo de las áreas previstas en el modelo para la construcción de centros logísticos o de transformación de productos primarios de escala regional. Tampoco jalonan el desarrollo de usos residenciales y comerciales que dinamicen el territorio y consoliden el modelo de ocupación territorial.

Los desarrollos urbanos aislados no generan impacto en la gestión del suelo, solo se centran en resolver intereses particulares, desconociendo la prevalencia del interés general acordado en el modelo de ocupación territorial. Como consecuencia, se evidencia una fragmentación territorial, tanto física, como social, debido al desplazamiento de actividades tradicionales generadas por la renta urbana del suelo rural. Al tener la influencia del área metropolitana, los suelos rurales son atractivos para el desarrollo de proyectos residenciales de viviendas campestres de recreo que funcionan también como alojamientos rurales. Los incrementos en el valor del suelo aumentan los procesos de fragmentación predial, promoviendo el desplazamiento de población nativa o incluso convirtiéndola en mano de obra, en ocasiones precaria, para aprovechamientos de usos no acordados en el modelo de ocupación territorial.

La pedagogía en los procesos de diagnóstico, formulación e implementación del PBOT, juega un papel importante en la consolidación del modelo de ocupación territorial acordado, su ausencia, generó un choque social y cultural en la comunidad debido a que la implementación del PBOT generó un descontrol en los procesos de urbanización tanto a nivel de consolidar lo que ya existe, como de desarrollar las áreas aptas para la urbanización. A raíz de esto se generó una cultura de la irregularidad e ilegalidad debido a que se efectuaron actuaciones urbanísticas sobre suelos no aptos técnica y jurídicamente. Es decir, sobre suelos de protección ambiental, suelos con amenaza y riesgo alto por movimientos en masa o inundación, generando impactos urbanos y ambientales negativos como el deterioro de los suelos de protección, pérdida de suelos productivos, contaminación de fuentes de agua, suelos, aumento de la presión por el consumo de los recursos naturales que las debe asumir la comunidad y el Estado.

IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL, (MOT) DEL MUNICIPIO DE BARBOSA, ANTIOQUIA, A PARTIR DEL LICENCIAMIENTO URBANÍSTICO.

Referencias

- Agudelo, L. (2014). La Ruralidad Metropolitana: un Palimpsesto Territorial. Una aproximación conceptual a partir del área metropolitana de Medellín, Colombia. En *Metropolizaciones Colombia-Chile: experiencias de Bogotá, Medellín, Santiago y Concepción* (pág. 324). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Alcaldía de Barbosa - Antioquia. (2023). *Plan Básico de Ordenamiento Territorial*. Obtenido de <https://www.barbosa.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Cartografia-PBOT.aspx>
- Área Metropolitana del Valle Aburrá. (diciembre de 2018). *Documento técnico de soporte: Directrices metropolitanas y normas obligatoriamente generales de ordenamiento territorial-ambiental en función del modelo de ocupación*.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (24 de noviembre de 2017). *Documento Diagnóstico Propositivo fase II, desarrollo de contenidos componente PEMOT*.
- Baigorri, A. (2007). ¿Ruralia de nuevo? (Desarrollo local en el marco de la urbanización global). En Manuel García Docampo, *Perspectivas teóricas en desarro-* (págs. 193-231). La Coruña: Netbiblo.
- Concejo de Barbosa Antioquia. (22 de diciembre de 2015). *Acuerdo 016 de 2015 "por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del plan de ordenamiento territorial del municipio de Barbosa y se dictan otras disposiciones complementarias"*. Obtenido de <https://www.barbosa.gov.co/Transparencia/Normatividad/Acuerdo%20016%20de%202015.pdf>
- Congreso de la Republica de Colombia. (18 de julio de 1997). *Ley 388 de 1997 Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>
- DANE. (2018). *Censo Nacional de Poblacion y vivienda 2019 - Colombia*. Obtenido de <https://sitios.dane.gov.co/cnpv/#!/>

IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL, (MOT) DEL MUNICIPIO DE BARBOSA, ANTIOQUIA, A PARTIR DEL LICENCIAMIENTO URBANÍSTICO.

Del Castillo, J., & Salazar Ferro, J. (2001). La Planeación Urbanística en Colombia. En P. Brand, *Trayectorias Urbanas en la modernización del Estado en Colombia*. Abril: Universidad Nacional de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Misión Sistema de Ciudades. Una política Nacional para el sistema de ciudades colombianas con visión a largo plazo*.

Gobernación de Antioquia. (2018). *Plan de Ordenamiento Departamental - POD - de antioquia*. Medellín.

Gobernación de Antioquia. (2018). *Plan de Ordenamiento Territorial agropecuario Departamento de antioquia - POTA*.

Junta Metropolitana del Valle de Aburrá. (19 de diciembre de 2019). *Acuerdo metropolitano No. 31 de 2019 "Por medio del cual se adopta el PEMOT del Valle de Aburrá"*. Obtenido de Gaceta Oficial No. 4656:

https://www.metropol.gov.co/planeacion/PEMOT%202020/GACETA4656_ACUERDO%2031_2019_adoptaPEMOT.pdf

Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo. (2007). *Decreto 3600 de 2007 por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas [...]*. Obtenido de Función Pública:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=26993>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1995). *Exposición de motivos Ley 388 de 1997*. Obtenido de Aldalgia de Bogota:

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=23307>

Ministerio de vivienda, ciudad y territorio. (2015). *Decreto 1077 de 2015 Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio"*. Obtenido de Función Pública:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216>

IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL, (MOT) DEL MUNICIPIO DE BARBOSA, ANTIOQUIA, A PARTIR DEL LICENCIAMIENTO URBANÍSTICO.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (13 de julio de 2017). *Resolucion 462 de 2017 "por medio de la cual se establecen los documentos que deberán acompañar las solicitudes de licencias urbanísticas [...]"*. Obtenido de <https://minvivienda.gov.co/sites/default/files/normativa/0462%20-%202017.pdf>

Ortiz Arciniegas, C. (2014). Grandes proyectos urbanos en Colombia: ¿implementando o desmontando la agenda de reforma urbana? En *Metropolizaciones Colombia - Chile: experiencias de Bogotá, Medellín, Santiago y Concepción* (págs. 259-284). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Secretaria de Planeación. (2022). *Reporte de licencia 2021 - 2022*. Barbosa, Antioquia: Alcaldía municipal de Barbosa.