

ASPECTOS SOCIOJURÍDICOS RELACIONADOS CON EL CORREGIMIENTO DE
SANTA ELENA Y EL PROCESO DE SOBREPoblACIÓN 2015-2018.

MONOGRAFÍA PARA OPTAR AL TÍTULO DE ABOGADOS

JUAN CARLOS CORREA MADRID
JHON FREDY ZAPATA SOTO

Director

PhD. JOSE FERNANDO SALDARRIAGA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA
FACULTAD DE DERECHO
MEDELLÍN
2019

Agradecimientos

A nuestras familias, que durante todos estos años han sido nuestro pilar fundamental para no decaer y seguir en este proceso de formación.

A nuestro asesor temático, quien con su paciencia, empeño y experiencia nos ayudó a construir esta monografía.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción.....	4
Planteamiento del problema.....	5
Justificación.....	7
Objetivos	8
Metodología.....	9
Capítulo I	
Suelo Urbano y Suelo Rural	11
Ruralidad y uso de las tierras	15
Capítulo II.....	18
Santa Elena: Características y contexto geográfico.....	18
Capítulo III.....	23
El Contexto Socio-jurídico para la regulación de la población en el Corregimiento de Santa Elena.....	23
Una mirada a las categorías del uso del suelo.....	29
El Componente rural, Plan de ordenamiento Territorial.....	34
El Plan de Desarrollo Local.....	37
Nociones constitucionales y legales desde el marco del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de la Ciudad de Medellín y sus impactos en el Corregimiento de Santa Elena.....	43
Conclusiones	54
Bibliografía/	57
Mapas, Gráficos y esquemas	
Mapa 1: Corregimiento de Santa Elena.....	22
Mapa 2: Categorías uso del suelo, Corregimiento santa Elena.....	33
Mapa 3: Categorías de suelo de protección, producción y suburbano.....	47
Gráfico 1, 2, 3, 4, 5: Perfil demográfico Corregimiento 90. Santa Elena.....	39
Esquema 1: Componentes ley 388 de 1997.....	48
Esquema 2: Modelo de ocupación territorial.....	49
Anexo 1: Fotos Corregimiento Santa Elena.....	60

INTRODUCCIÓN

En la actualidad el mayor porcentaje de población a nivel mundial, se ubica en las áreas urbanas, y muy poca en el área rural. Aunque es un fenómeno casi que general, hay excepciones, entre ellas lo que ocurre con el Corregimiento de Santa Elena, pues muchos habitantes de la ciudad de Medellín decidieron habitar el Corregimiento por factores como: la seguridad, la tranquilidad y la poca contaminación. Esta condición se convirtió en un reto para el POT, debido a que tiene que regular los procesos de planificación y la gestión que se le debe dar a la tierra, con lo cual se pretende no solo generar desarrollo para el Corregimiento, sino para evitar al máximo la sobrepoblación. Para tal fin, es importante que se sigan manteniendo las restricciones constructivas y las zonas de protección ambiental y forestal, pero sin descuidar el progreso y suministro de bienes y servicios que generan condiciones de vida óptimas para los campesinos.

En consecuencia, el presente trabajo está dirigido a realizar un estudio socio– jurídico acerca de la forma cómo el crecimiento desmedido de la población en las zonas rurales de la ciudad, en especial el Corregimiento de Santa Elena, afecta a determinadas zonas. E, igualmente, se busca sustentar la pesquisa en nociones legales y constitucionales desde el marco del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Medellín, ley 388 de 1997, la Constitución Política de 1991, el acuerdo 048 de 2014 del Concejo Municipal de Medellín y las demás leyes que adicionan y modifican los planes de ordenamiento territorial en Colombia. Por esta razón, con la presente indagación, se procura elaborar un análisis y extraer las principales conclusiones relacionadas con las falencias que trae la normatividad referente a la organización territorial en

Medellín y Colombia y que, como consecuencia de ello, produce la sobrepoblación de sus territorios y la afectación al medio ambiente y a la economía de los territorios más sobrepoblados.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El aumento poblacional crece de manera vertiginosa a nivel mundial. Según cálculos de Naciones Unidas, en su último informe demográfico, en la actualidad somos 7.545 millones de personas las que habitamos el planeta (<https://www.worldometers.info>). De ese total, en Colombia, según estadísticas del DANE, 48.258.494 habitantes. Por su parte, la misma entidad calcula que Medellín tiene 2.508.452 habitantes, lo que la hace la segunda ciudad más poblada de Colombia.

Las anteriores cifras, aunque no son para preocuparse, si da muestras de que existe una gran tendencia de que la gente prefiera la ciudad al campo. Y que, a medida que crecen las ciudades, también aumentan los problemas de salubridad, seguridad, poca eficiencia en los servicios públicos, contaminación y hasta xenofobia o rechazo al que llega a competir por el empleo o demás ventajas de vivir en la ciudad.

Ahora bien, las ventajas que posee el país en cuanto a megadiversidad, la extensión y variedad de su territorio, y la riqueza de sus tierras, ha generado fenómenos como la violencia, la ausencia de políticas de empleo y la falta de productividad y cohesión de las ciudades con el campo (una cifra aún más preocupante en escenarios de paz o posconflicto, ya que el 88% de los municipios donde la incidencia del conflicto es alta, se clasifican como rurales y rurales dispersas).

Asimismo, el país, desde hace varias décadas, tiene cierta vocación urbana, no porque así lo quieran los pobladores del campo, sino por el desarraigo y la violencia en el espacio rural.

Empero, la situación para el Corregimiento de Santa Elena, como bien se anotó, es un caso *suigeneris*, porque tratándose de una zona rural, existe una vocación contraria a la nacional: la migración de la ciudad al campo. Este hecho, además de los problemas y dificultades *in crescendo*: cómo organizar el territorio, cómo llevar a cabo una buena planeación. Así que la pretensión, y dadas las inquietudes señaladas, mediante la presente indagación se pretende hacer un análisis socio-jurídico de la eficiencia de la gestión de la tierra rural como instrumento para garantizar el desarrollo del Corregimiento de Santa Elena evitando la sobrepoblación, todo en el marco del derecho urbano, el POT y la ley 388 de 1998 que rige en el país. También se tendrán en cuenta los problemas asociados con las dificultades territoriales de la planificación territorial en el Corregimiento de Santa Elena, la sobrepoblación y los impactos socioeconómicos que generan las mismas.

La anterior descripción y caracterización del problema, abre el espacio para que se tenga como pregunta de investigación la siguiente:

¿Cómo contribuye el análisis socio-jurídico a la eficiencia de la gestión de la tierra rural, como un instrumento que garantice el desarrollo del Corregimiento de Santa Elena y evite la sobrepoblación, según el marco del derecho urbano, el POT y la ley 388 de 1998 que rige en el país?

JUSTIFICACIÓN

Los análisis socio- jurídicos se centran fundamentalmente en la parte del reconocimiento que tienen los aspectos sociales para el Derecho, bajo la aclaración *prima facie*, esto es, a primera vista. Pues, de hecho, la sociología es una ciencia que estudia los fenómenos sociales y, en concreto, las relaciones intersubjetivas de los seres humanos. Aunque más recientemente, dichos estudios también los hacen otras ciencias como la política, el derecho o la antropología.

Por tratarse de una investigación cualitativa y con un énfasis social, tanto la sociología como el derecho son competentes para llevar a cabo el estudio sobre la forma en qué está impactando la migración o la sobrepoblación hacia el Corregimiento de Santa Elena, puesto que se trata de una problemática que va en aumento y es un buen momento para darla a conocer a la comunidad.

El estudio se propone, pues, plantear la diferencia entre campo y ciudad, pero teniendo en cuenta su interdependencia y necesidad de cooperación. Asimismo, hacer un análisis del componente rural del POT de Medellín, describiendo las nociones constitucionales y legales desde el marco de la Constitución, la ley y el POT. También se llevará a cabo una descripción de las destinaciones y usos generales del suelo, abordando el suelo desde un plano jurídico y desde la aplicación de las categorías generales del uso del suelo. Al final, el análisis socio-jurídico, del uso de la tierra rural en Santa Elena, será una herramienta esencial para otros estudios en el ámbito de la sostenibilidad ambiental o la economía rural, elementos esenciales en este tipo de estudios.

OBJETIVOS

General

Analizar, por la vía socio-jurídica, la eficiencia de la gestión de la tierra rural, como un instrumento que garantice el desarrollo del Corregimiento de Santa Elena y evite la sobrepoblación, según el marco del derecho urbano, el POT y la ley 388 de 1998 que rige en el país.

Específicos

- ✓ Diferenciar los conceptos de Suelo Urbano y Suelo Rural, siguiendo los parámetros legislativos y teóricos al respecto.
- ✓ Identificar características, contexto geográfico y actividades principales del Corregimiento Santa Elena, según lo reglamentado en el POT.
- ✓ Analizar el contexto socio-jurídico viable para regular la sobrepoblación en el Corregimiento de Santa Elena de acuerdo con el derecho urbano.

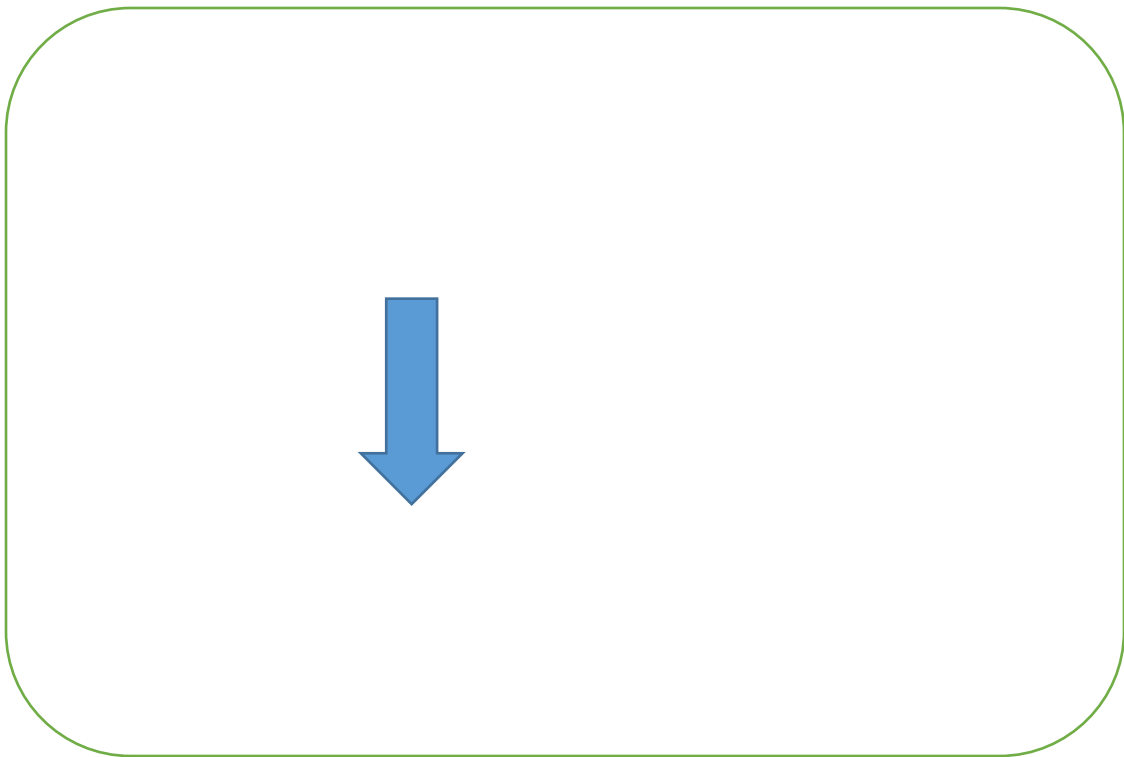
METODOLOGÍA

La presente investigación parte del paradigma cualitativo y toma como base el método interpretativo –propio de las ciencias sociales –, en tanto busca interpretar y analizar la realidad social del territorio en el cual está asentado el Corregimiento de Santa Elena y auscultar lo relacionado con el sobrepoblamiento basado en la norma jurídica y el análisis de la problemática socioeconómica que acontece por dicha situación. .

Como bien lo expresa Martínez M (2004), este es un método utilizado por el investigador ya que la mente humana es por su propia naturaleza interpretativa. Se aconseja utilizar las reglas y procedimientos, cuando la información recogida, necesitan de un continuo análisis e interpretación. Mediante este método, se busca insertar los elementos esenciales del texto dentro de un todo. Así se logrará entender desde lo particular, lo general; y desde lo general, lo particular.

El método tiene la característica de reconocer que el ser humano, por excelencia, es interpretativo y, antes de proceder con la ciencia, se procede con la interpretación. Así que no hay una última interpretación, sino que siempre se valoran nuevas interpretaciones. Se trata entonces, de leer, explorar la norma y ponerla en sintonía con la situación social en la que realiza el estudio.

Las fases que se han de seguir en el proceso de investigación:



En la etapa de interpretación se debe tener en cuenta que no hay tesis absoluta sino, como dice Lefebvre (1963): “una tesis es verdadera, por lo que afirma relativamente”. Empero, toda acción humana, puede ser interpretada de múltiples formas.

La interpretación se puede lograr más efectivamente, si se siguen los siguientes pasos (Martínez, 2014).

- ✓ Descubrir la intención que anima al autor
- ✓ Descubrir el significado que la acción tiene para su autor

- ✓ Descubrir la función que la acción o conducta desempeña en la vida del autor.

Los anteriores pasos, dan pie a las fases de investigación: Exploración, descripción y análisis., con las cuales se llevarán a cabo las actividades que se han de seguir durante el proceso de la misma.

CAPÍTULO I

SUELO URBANO Y SUELO RURAL

“En vez de expandirse por los valiosos espacios verdes, las ciudades deberían utilizar suelo abandonado y edificios vacíos en desuso. Los centros comerciales de las afueras de las ciudades, los polígonos empresariales y las urbanizaciones suburbanas, a los que se accede con vehículo privado, son los enemigos de una ciudad próspera”

Rogers, R. (Recuperado s.f. <https://www.cosasdearquitectos.com/2019/09/ciudades-utilizar-suelo-abandonado-richard-rogers/>)

El concepto de suelo urbano, obedece al proceso de urbanización o transformación que sufrió la posesión y explotación de la tierra a partir de los siglos XIV, XV en adelante. Esto es, el origen de la ciudad como una dimensión mercantil. Aunque siglos antes había poblados o comarcas, no tenían la connotación de ciudad puesto que carecían de un territorio propio, una actividad industrial y comercial, y una organización jurídico-política que la definiera como tal (Ortiz, 1998). Por lo tanto, hablar de suelo urbano es remitirse, es considerar aquel que está incluido en el planeamiento urbanístico de cada municipio, y se trata de aquellos terrenos que tienen todos los servicios urbanos necesarios, o bien están incluidos, al menos en dos tercios de su superficie en zonas urbanas ([https://es.m.wikipedia.org > wiki > Usosdel suelo](https://es.m.wikipedia.org/wiki/Usosdel_suelo)). Y, su uso, no es más que la autorización previa para ejecutar, en uno o varios predios localizados en suelo urbano, la creación de espacios públicos y privados, vías públicas y obras de infraestructura y servicios públicos

domiciliarios que permitan la adecuación, dotación y subdivisión de estos terrenos para futuras construcciones.

Entonces, el concepto de suelo urbano, está intrínsecamente relacionado con el de la ciudad.

Pues,

“la ciudad es un asentamiento relativamente grande, denso y permanente de individuos socialmente diferentes”, lo que para nosotros no tiene grandes implicaciones porque siempre hemos sabido que compone una ciudad. Por otro lado para Santofimio: “Lo rural nunca se ha definido, quedando como un residuo de lo que aún no es urbano, lo que ha sido un obstáculo conceptual, ya que el concepto de lo urbano es ante todo específico y concreto, aunque vinculado uno y otro concepto por el bien de integración sistemática de la ciudad y lo rural y de estos con el contexto general del territorio”(Santofimio, 2009, pág. 5).

En la anterior aproximación es posible observar como existe una tensión entre el concepto de campo y el concepto de ciudad. El campo tiene de por sí una concepción ya definida, es visto como un suelo productor de agricultura y protector del medio ambiente y la naturaleza; mientras que la ciudad, es el sitio de asentamiento de las personas, donde la mayoría desarrollan un núcleo de actividades para su sostenimiento económico.

La ciudad también puede ser definida desde un enfoque numérico, es decir, una visión cuantitativa o aritmética, en la que se toma como ciudad, una región por su número total de habitantes tal como lo hace Japón. Los japoneses consideran una región o pueblo como ciudad, si

supera los 20.000 habitantes. En Rusia, es ciudad aquella región que supere los 12.000 habitantes, y así sucesivamente se van considerando ciudades hasta llegar a aquellas cuya la población es tan mínima como ocurre en los Estados Unidos, donde el pueblo o región que supere los 2.500 habitantes ya es tomado como ciudad(Hall, 1996).

Otra visión más moderna de la ciudad, es la propuesta por Robert Park, máximo representante de la Escuela de Chicago, el cual a través de su concepto marcó direcciones en sociología urbana, dice: "la ciudad es ecológica, natural y orden moral"(Park, 1999, pág. 31). Con esta aproximación, no es que omita el campo o lo rural, ya que estos son sistemas que dependen de su dinámica, gestión, actores y políticas públicas, y son parte del territorio y tienen en común su apoyo: el suelo

Empero, la diferencia marcada entre el campo y la ciudad, consiste en que ambas tienen dimensiones diferentes. Por un lado, lo urbano, que es la ciudad, tiene que ver con la producción, apropiación, movilización y absorción de excedentes generados por el sistema económico (Lefebvre, 1972). Y, por otro lado, está lo rural, la cual tiene una dimensión ecológica, porque la revolución urbana comienza el desequilibrio ecológico. Cuanto mayor sea el nivel de urbanización, más decisiva será la independencia con respecto a las limitaciones naturales. Cuanto mayor es el desarrollo de la ciudad como entidad independiente, más irreversibles son las consecuencias en el territorio(Parejo, 2013, pág. 140). Es así, como el fenómeno de la migración de lo urbano a lo rural, termina afectando este último territorio, generando en estos la sobrepoblación y el agotamiento de los recursos naturales, pues está comprobado que las zonas rurales no están diseñadas ni planeadas para soportar tanta carga poblacional. Un ejemplo son los

acueductos veredales, pues a día de hoy, muchos de ellos se han quedado sin capacidad técnica y operativa, lo que ha conllevado al racionamiento del líquido vital.

En esta misma dimensión, ONU-Hábitat presentó en 2012 algunas cifras que indican que más de la mitad de la población del planeta es urbana, pero llama la atención que el flujo de personas de las zonas rurales a la ciudad es continuo en los países en camino de desarrollo(Parejo, 2013).

Una vez puestos en escena los conceptos y aproximaciones, no se puede obviar lo referente a la planificación urbana, es decir, el gran desafío de realizar mejoras para garantizar la eficiencia de los planes de planificación territorial bajo el diseño de instancias de coordinación entre las diferentes autoridades involucradas en los dos niveles, nacional y territorial, y lograr incorporar el componente rural en la planificación y desarrollo de ciudades(López, 2015). Si bien el POT busca regular el uso del suelo, sea urbano o rural, este se debe hacer buscando una integración entre campo y ciudad, logrando así la satisfacción de las dos poblaciones afectadas e involucradas en ello, tanto la rural como la urbana.

El territorio debe ser observado desde otra perspectiva y construir un modelo de desarrollo territorial que integre las áreas rurales y urbanas a través de una estrategia de cooperación. Con este fin, se pueden observar experiencias exitosas en otros países, como es el caso de Gran Bretaña con la Ley de Planificación de la Ciudad y el País (1932) que contempla modelos conjuntos para la ciudad y el campo, la ley francesa en relación con el desarrollo de los territorios ruraux (Ley 2005, 23 de febrero), cuyo objetivo es reducir la fractura rural y encontrar nuevas formas de desarrollo rural.

El otro concepto, el de suelo rural, aunque ya se hizo cierta referencia al mismo, tiene que ver con todos los terrenos que están excluidos de la transformación urbanística por la legislación de protección o las autoridades administrativas del dominio público; terrenos que también se preserven del proceso urbanizador por razón de tener valores a proteger, tales como ecológicos, agrícolas, ganaderos, entre otros.

Con la anterior medida, ambos suelos, esto es, el urbano y el rural, gozan de protección especial ante ciertas eventualidades y condiciones que obstruyan su uso correcto y debida explotación.

Ruralidad y uso de la tierra

La relación problemática ciudad - campo, advierte cierta relación entre ruralidad¹ y uso de la tierra, un problema que aumenta los conflictos legales, pues en cierta medida, en las zonas rurales no se evidencia mucho el respeto por la ley. Gran parte de las tierras y suelos rurales, son adquiridos, en el país bajo el manto de la ilegalidad. Además, porque entre generación y generación se van dejando las herencias, las propiedades o los terrenos donde los herederos cuando llegan a su mayoría de edad o se comprometen y forman una familia, construyen su lugar de residencia sin el lleno de los requisitos legales. Estas características hacen que la ruralidad sea un fenómeno complejo dentro de la dinámica social que siempre se ha asociado con problemas de pobreza, marginación, políticas de intervención conflictivas y deterioro del tejido social.

¹ La ruralidad sería esa característica que nos permitiría definir un conjunto de factores y características que determinan que podamos hablar de los espacios rurales 2 en cuanto a sus rasgos diferenciadores respecto a la contraposición con los territorios urbanos. Ver en este contexto, Carlos Cortés Samper, Geografía Humana Universidad Alicante.

Situaciones que se han traducido en factores de expulsión de la población hacia los centros urbanos, denotando un "Estado fallido" en materia rural.

También resulta problemática la situación, en cuanto que Colombia tiene una vocación agrícola decisiva y extensiones de tierra adecuadas para este tipo de actividades. Sin embargo, el alto número de importaciones de productos agrícolas, la reducción significativa en las áreas cultivadas después de la política de apertura económica de la década de 1990, la baja productividad y la baja competitividad del campo en Colombia² son algunos de los principales problemas que afectan a este sector en nuestro país (Guzmán Jiménez, 2016). El ciclo migración de lo rural a lo urbano, principalmente por la falta de oportunidades laborales para los jóvenes campesinos, la baja producción agrícola y en gran medida por el conflicto armado del país, es constante.

Siguiendo las apreciaciones de Santaella & Guzmán (2017), se encuentra que en el caso colombiano es decisivo priorizar en la agenda nacional la generación de procesos productivos con serias oportunidades para que la agricultura industrial logre espacios de seguridad alimentaria y, en consecuencia, luchar contra el hambre. Esta es la mayor preocupación a lo largo de la historia de la humanidad, porque después de 100 siglos de agricultura ha tenido éxito hasta ahora, alimenta a 800 millones de personas, como bien lo expresó Henry Kissinger: "controla el petróleo y controlarás las naciones, controlarás los alimentos y controlarás a las personas". El mapa mundial del hambre es desafortunado, a excepción de algunas historias de éxito como México,

²En Colombia, el panorama del área rural es complejo, según el Censo Nacional Agropecuario (2016) hay 2,7 millones de productores en el campo, y de ellos 725.000 son productores residentes, lo que equivale a un 26,7% del total, de ellos 461.000 son hombres y 264.000 son mujeres. Disponible en línea <http://www.fundacioncarloslleras.com/wp-content/uploads/2018/02/politica-publica-agropecuaria.pdf>

Brasil y Bolivia³. Es importante indicar que hay un aspecto central en el uso de la tierra rural en Colombia, ya que estos son diversos. Frente a esta realidad social, el derecho urbano debe mostrar su objeto de estudio para hacer una planificación rural, ya que no existe una actividad que no requiera el uso del territorio, que también es un recurso limitado. Por lo tanto, todas las políticas requieren pensar y administrar el territorio, y, sobre todo, en el componente rural donde hay múltiples usos, lo que dificulta el consenso sobre los usos permitidos y las categorías otorgadas a cada territorio.

De hecho, la ruralidad y la falta de gestión del territorio de manera integral y cohesiva han afectado a las personas que residen allí, entre las que destacan las comunidades sin tierra, las comunidades negras, los grupos étnicos, los industriales del campo colombiano y los campesinos. Es una diversidad de actores que imponen la necesidad de vincular las instituciones locales y regionales (Guzmán Jiménez, 2016). Este es el caso de Santa Elena, caracterizado porque se viven una gran cantidad de situaciones que afectan el normal desarrollo del corregimiento, relacionadas con la falta de intervención municipal en el corregimiento, el mal estado de las vías de acceso, la inseguridad, el alto flujo de turistas que contaminan los recursos naturales no renovables, y la falta de capacidad del corregimiento para atender este tipo de situaciones

³ La agricultura familiar y la agroindustria juegan un rol clave en la ordenación del territorio rural para que este sea un instrumento para generar el desarrollo rural. La tarea central es consolidar un territorio que integre funcional, ambiental, económica, social, política y culturalmente, el área urbana y rural requiere una visión sistémica estructural para pensarlas como conjunto en la generación de políticas públicas que deben ser ejecutadas para promover el desarrollo; es por ello que los procesos deberán ajustarse a criterios de sostenibilidad, en sintonía con los acuerdos ambientales, expresados en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD). Para una propuesta para articular la visión del territorio desde el punto de vista holístico, véase Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Ordenamiento territorial rural. Conceptos, métodos y experiencias, 2014. Disponible en línea <http://www.fao.org/3/a-i4195s.pdf>

CAPÍTULO II

SANTA ELENA: CARACTERÍSTICAS Y CONTEXTO GEOGRÁFICO DEL CORREGIMIENTO

En el anterior capítulo se hizo una síntesis sobre lo referente al suelo urbano y al suelo rural, a nivel macro. Si dichos conceptos se traen a una esfera micro, esto es, el Corregimiento de Santa Elena, es posible evidenciar que el imaginario colectivo asegura que es el mejor corregimiento de la ciudad de Medellín. Allí, en ese territorio ubicado a 17 kilómetros al oriente de la ciudad, las personas disfrutaban de su hermoso paisaje y su agradable clima. Se constituyó como Corregimiento el 2 de julio de 1987, a través del acuerdo 5° de la alcaldía de Medellín. A lo largo de su historia, Santa Elena se ha caracterizado por los diferentes tipos de actividades económicas que han desempeñado sus habitantes, tales como la minería de oro y sal que empezó a atraer hacia el año 1620, familias mineras provenientes del nordeste Antioqueño de municipios como Zaragoza, Cáceres y Buriticá, las cuales establecieron núcleos sociales en el territorio.

El oro y la sal se constituyen entonces como los principales productos que fortalecen la economía de la región hasta finales del siglo XVIII, tiempo en el cual empieza el declive de la actividad minera en el corregimiento. Gracias a este declive se produce el cambio de actividad económica en la región, pasando así el corregimiento a asumir la actividad agrícola como principal fuente de ingreso, así lo dice la historiadora María Aidé Tamayo, autora del Plan de Desarrollo Cultural de Santa Elena 2007-2017: “El posterior agotamiento de la minería dio pie al establecimiento de pastizales para ganadería extensiva, al desarrollo de actividades agrícolas, al uso de los bosques nativos para la provisión de leña y carbón propia y de Medellín” (Tamayo, 2007, pág. 11). Así es como la actividad agrícola se empieza a expandir por el territorio y, para las primeras décadas del siglo XX, la actividad económica reconfiguró el territorio en minifundios dedicados al cultivo y la producción de maíz, papa, mora, zanahoria, frijol, arveja, tomate de árbol, hortalizas y de manera muy especial el cultivo de flores.

Posteriormente, los primeros pobladores ubicados en las veredas de Mazo y Piedras Blancas empiezan a construir caminos para poder sacar sus productos hacia los centros urbanos del oriente y occidente. Junto a las diferentes vías de comunicación, está la historia del poblamiento y los primeros asentamientos en el territorio de Piedras Blancas, hoy una vereda del Corregimiento Santa Elena. Antes de la llegada de los españoles en el siglo XV y XVI, la zona de Piedras Blancas estuvo habitada y rodeada por poblaciones indígenas como los Aburráes y la tribu Tahamí, tribus que aprovechan la condición del territorio para la extracción y comercio de minerales como el oro, la sal y más tardíamente, la siembra de especies comestibles. Estas poblaciones indígenas construyeron diferentes caminos como el de Cieza o La Aguada, los cuales aún pueden reconocerse en las diferentes veredas que componen Santa Elena.

Esta época histórica del corregimiento, se divide en seis grandes períodos los cuales se caracterizan por las expediciones españolas, como las rancherías, las mercedes de tierras, los reales de minas, los hatos para la ganadería, los asentamientos de núcleos urbanos en el Valle de Aburrá y San Nicolás, así como las diferentes transformaciones y cambios en los aspectos sociales, económicos y culturales de lo que en la actualidad es el corregimiento.

Los caminos antiguos de Santa Elena conducen a lugares y centros memoriales como los Salados, la Laguna de Guarne, las casas del Resguardo Militar, el hotel La Cabuya, la Cervecería, el Molino, la escuela de Sábanas, entre otros, los cuales perduran como referentes históricos y de memoria de las personas que han habitado el corregimiento.

Con el transcurso del tiempo, el crecimiento poblacional en el corregimiento ha ido aumentando de manera desbordada y descontrolada, lo cual se refleja en el paso de una población 18.789 habitantes en 2016 a 20.328 en 2018.

Además, para el Corregimiento, el POT ha traído consecuencias adversas en su aplicación, debido a la gran cantidad de restricciones con las que cuenta el territorio, toda vez que el suelo rural⁴ es altamente protegido por considerar el corregimiento, en gran parte, como área de reserva natural de la cuenca del Río Nare y también el espacio adjudicado a la Corporación Público-Privada Arví.

⁴Por suelo rural, se entiende en este caso, los terrenos que por su valor de paisaje ecológico, productivo y cultural se reservan para garantizar la base natural, la productividad agrícola, pecuaria y forestal, así como los usos y actividades suburbanos. Al interior del suelo rural, se identifican las categorías de protección y suburbano -desarrollo restringido.

Igualmente, en el corregimiento, en los últimos 15 años, se ha ido evidenciando el crecimiento en las construcciones de vivienda y de edificaciones para el goce personal y público, lo que genera una sobrepoblación y el aumento de las problemáticas territoriales en Santa Elena. Además, otro de los problemas que se evidencia, es el manejo de los residuos sólidos. En las veredas se encuentran varios puntos críticos donde se están depositando estos residuos, sobre todo los días domingo y lunes, pues los llamados “finqueros”, como denominan los nativos a las personas del corregimiento a aquellas que solo están de paso por el corregimiento o solo están en sus hogares los fines de semana, cuando salen de nuevo hacia la ciudad de Medellín, dejan sus residuos en el lugar que más consideran conveniente. Se agrega que el carro recolector solo pasa en semana, lo cual genera con ello, el aumento de la contaminación ambiental y de lixiviados⁵ y trae como consecuencia la contaminación de las fuentes de abastecimiento de los acueductos veredales como el de las veredas El Llano y el Plan y el Acueducto Multiveredal del Corregimiento de Santa Elena.

Otra consecuencia de la sobrepoblación o del aumento de turistas, es el incremento en las construcciones ilegales en la actualidad. En el corregimiento hay cerca de 2500 predios que no cumplen con los requisitos legales de construcción⁶, fueron construidas sin el debido diligenciamiento y trámite de los permisos ante las curadurías urbanas, planeación municipal y/o entidades autónomas regionales como CORANTIOQUIA y CORNARE, entidades que tienen influencia territorial en el corregimiento.

⁵Son líquidos que se forman como resultado de pasar o “percolarse” a través de un sólido. El líquido va arrastrando distintas partículas de los sólidos que atraviesa.

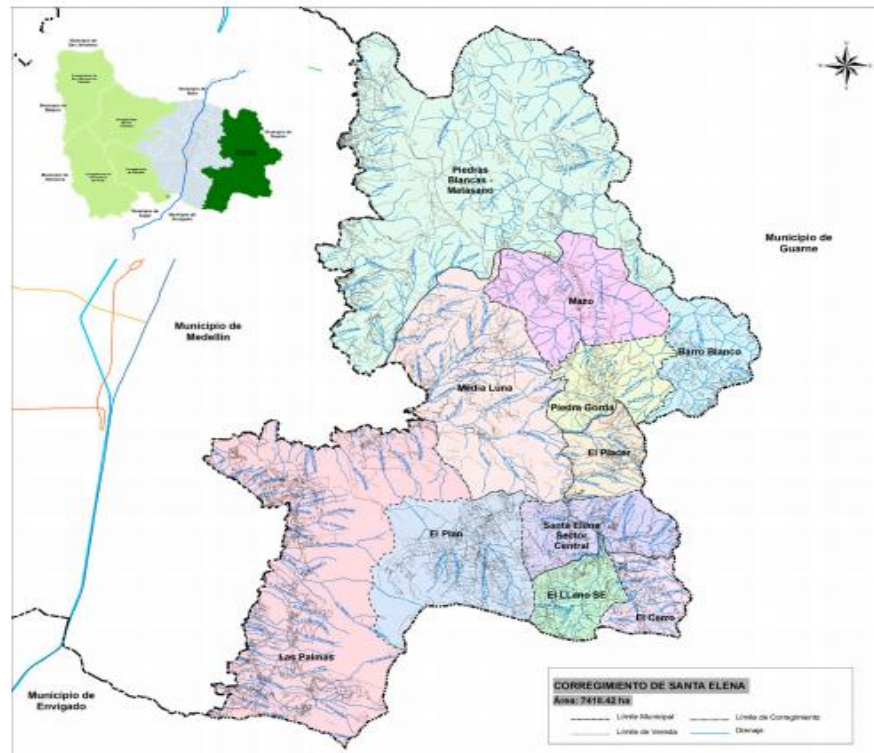
⁶ Este tema fue abordado en la reunión realizada por ASOCUMUNAL y LA MESA COMUNITARIA DE LA CUENCA PIEDRAS BLANCAS y a la cual nosotros tuvimos la oportunidad de asistir. También, uno de los objetivos de la reunión era la viabilidad de radicar en el Concejo de Medellín una propuesta para reformar el POT.

Pero, también es importante tener en cuenta la manera como se fue estructurando el mapa del Corregimiento a medida que la población aumentó y se inició el proceso de migración ciudad-campo. Un fenómeno bastante extraño, cuando por lo regular, ocurre lo contrario, como bien se explicó anteriormente.

En el siguiente mapa, relativo a la Áreas para la preservación de infraestructuras y del sistema público y colectivo (API), se observa en detalle el Corregimiento de Santa Elena.

Mapa N° 1: Corregimiento de santa Elena

Mapa 1. Localización general del Corregimiento de Santa Elena y del Municipio de Medellín



Fuente: DAP- Subdirección de Planeación Territorial y Estratégica con base en información del Acuerdo 48 de 2014. POT de Medellín

CAPITULO III

EL CONTEXTO SOCIOJURÍDICO PARA LA REGULACIÓN DE LA POBLACIÓN EN EL CORREGIMIENTO DE SANTA ELENA.

"Las calles y sus aceras, los principales lugares públicos de una ciudad, son sus órganos más vitales. ¿Qué es lo primero que nos viene a la mente al pensar en una ciudad? Sus calles. Cuando las calles de una ciudad ofrecen interés, la ciudad entera ofrece interés; cuando presentan un aspecto triste, toda la ciudad parece triste". Jane Jacobs (Recuperado s.f. <https://www.univision.com/noticias/citylab-arquitectura/diez-frases-de-jane-jacobs-para-amar-a-nuestras-ciudades>)

El uso del suelo, es también un bien simbólico. De ahí se determina esa forma de la exterioridad que se legitima en el territorio, cuyo significado se puede denominar, como el uso del suelo no solo desde el punto de vista jurídico sino sociológico. No obstante, no es posible obviar la presencia jurídica que, de alguna manera, es una forma de conciliar entre lo simbólico y el derecho.

Este capítulo tratará, entonces, de analizar el contexto socio-jurídico que tiene que ver con el uso del suelo, y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), según el acuerdo 048 de 2014. Igualmente, los diferentes usos generales del suelo que señala el POT, y así mismo de las categorías generales del uso del suelo y el Plan de desarrollo local (PDL), del Corregimiento de Santa Elena.

Previo desarrollo del capítulo, es preciso aclarar los conceptos de territorio y suelo. De forma general *El Territorio*⁷ se refiere a una extensión terrestre delimitada, que incluye una relación de

⁷LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA EN SU ARTÍCULO 101, al respecto reza: Los límites de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el presidente de la República, y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte la Nación. Los límites señalados en la forma prevista por esta Constitución, sólo podrán modificarse en virtud de tratados aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el presidente de la República. Forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia, y Santa Catalina, la Isla de Malpelo y demás islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen. También son parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita

poder o posesión por parte de un individuo o grupo social. Contiene límites de soberanía, propiedad, apropiación, disciplina, vigilancia y jurisdicción. Bien puede ser el territorio de un Estado, el de los propietarios de la tierra rural o urbana, o, los dominios del mercado de una empresa multinacional (Montañez y Delgado, 1998, pág. 123). Cuando se habla de territorio se entiende que existe una relación entre un sujeto (persona natural o jurídica, Estado, Departamento, Municipio, Corregimiento) y un espacio determinado. Y el espacio -en palabras de Massey (2016), “no es simplemente la suma de territorios, sino una complejidad de relaciones (flujos y fronteras; territorios y vínculos)” (Massey, 2016, pág. 8). Significa esto, que el territorio de un país está constituido por muchos espacios y que, a su vez, estos territorios van a tener una estrecha relación con sus habitantes. El territorio sería como un fragmento del espacio. Llevando este análisis al mundo del derecho, el espacio es el género y el territorio la especie.

Por su parte el suelo es, según “El Agrólogo Samuel Botón, la capa superficial más dinámica, considerada como el soporte principal para el desarrollo de la vida” (Sánchez, 2016, pág. 4). Aunque, como se podrá notar en análisis posteriores, el concepto puede tener varios matices, por ejemplo, desde el punto de vista del agricultor, es el sitio para ubicar sus semillas y producir sus cosechas; para un geólogo, podría ser el recubrimiento terroso que hay sobre un cuerpo rocoso; para un constructor, es el sitio sobre el cual colocará sus estructuras; para un ecólogo, es uno de los componentes del ecosistema que estudia; etc., (Sánchez, 2016, pág. 4-6).

El concepto, en sí, se define como la capacidad productiva y de bienestar socio-económico, y menos como un acto jurídico, sino como forma de interactuar entre el territorio y el sujeto. Vale

geostacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el Derecho Internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales.

decir, el valor simbólico y cultural que allí de forma colectiva se construye. Significa, que una vez las personas estén asentadas en un determinado suelo (por ejemplo, cuando compran una vivienda), van a ejercer un poder sobre el mismo, bien sea para construir, mejorar o si por el contrario y, si el suelo lo permite, explotar la agricultura; permitiendo así que las personas habiten el lugar o vivan de sus propios recursos. En pocas palabras, la persona dueña del suelo, y dependiendo donde éste se ubique, es la que le va a dar su respectiva identidad y uso al mismo.

Desde el punto de vista Jurídico, el suelo se puede abordar desde muchas perspectivas, pero, para el presente estudio, se analizará exclusivamente la parte jurídica. Es decir, que dicen las normas jurídicas respecto al suelo. Por consiguiente, el título II contenido en el Acuerdo 48 de 2014 (POT) se encarga de mencionar las clases de suelos que existen actualmente en la ciudad de Medellín. Exactamente, el artículo 11 dice que, el suelo del municipio de Medellín se clasifica en: urbano, expansión urbana y rural⁸.

Ahora bien, el suelo Urbano, es según el artículo 12 del POT, las áreas destinadas a usos urbanos, que cuentan con infraestructura de movilidad, redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, soportando su urbanización y edificación (Acuerdo 08 de 2014). Es decir, en palabras del autor Manuel Castell (2014, pág. 16),

“{...} el suelo urbano es una forma particular de ocupación del espacio por una población, o sea, la aglomeración resultante de una fuerte concentración y de una

⁸ La unidad mínima político administrativamente en suelo urbano es el barrio, en suelo rural es la vereda. Los barrios y veredas son unidades sociales y culturales de comunidades que se reconocen como vecinos de un mismo territorio. Un conjunto de barrios conforma una comuna y un conjunto de veredas conforman un corregimiento. En: Conceptos básicos del Plan de Ordenamiento territorial (cartilla ciudadana), p.28.

densidad relativamente elevada, que tendría, como correlación previsible, una diferenciación funcional y social cada vez mayor”.

Es decir, el suelo urbano es el lugar donde las personas habitan y se apropian de él, ejerciendo un poder de modificación del suelo mismo de acuerdo a su impacto.

Por su parte, el suelo de Expansión urbana⁹, dice el artículo 13 (Acuerdo 08 de 2014) es aquel que está dividido en dos categorías, según su orientación y desarrollo, de la siguiente manera: Suelo de Expansión para el Desarrollo, el cual está constituido por la porción del territorio municipal que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del Plan de Ordenamiento. Y, el Suelo de Expansión para el Mejoramiento, que se constituye por los asentamientos humanos de desarrollo incompleto e inadecuado, localizados por fuera del perímetro sanitario, que serán incorporados al suelo urbano una vez se adopte el plan parcial y sean recibidas las redes de servicios públicos de acueducto y alcantarillado por parte de la entidad competente (Acuerdo 08 de 2014). Empero, el suelo de expansión urbana son los espacios del territorio municipal idóneos para desarrollos urbanos, bien sea a corto, mediano o largo plazo. Esta clase de suelo es lo que se conoce coloquialmente en Medellín, como “invasiones”. Fenómeno que se presenta cuando las personas habitan suelos (zonas verdes) que exceden los límites (entre un barrio y las zonas verdes) permitidos por el mismo Estado, por razones tales como el peligro que puede representar el construir una vivienda en una determinada zona, o, bien sea por razones como la falta de servicios públicos (energía, gas, alcantarillado, acueducto).

⁹ Las áreas de expansión del municipio de Medellín se localizan al occidente de la ciudad, en los sectores de Pajarito, El Rincón, Altos de Calasanz, El Noral, AltaVista y en el corregimiento de San Antonio de Prado. En: Conceptos básicos del Plan de Ordenamiento territorial.

Y en última instancia está el suelo Rural el cual, según el artículo 15 (Acuerdo 08 de 2014), está constituido por los terrenos que, por su valor de paisaje ecológico, productivo y cultural, se reservan para garantizar la base natural, así como los usos y actividades suburbanos. Al interior del suelo rural, se identifican las categorías de protección y suburbano -desarrollo restringido. Estos son los terrenos no idóneos para el uso urbano, precisamente por la destinación que se le da a los mismos, así por ejemplo, el suelo rural tiene una destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales, entre otras. Lo que significa que, normalmente, el suelo rural se encuentra alejado de la ciudad.

De esta manera, el suelo rural comprende los diferentes corregimientos y, por ende, esta clase de suelo objeto de estudio de esta pesquisa, tiene en cuenta que Santa Elena es un corregimiento de Medellín, ubicado al oriente de la ciudad y situado a 17 kilómetros del centro, el cual tiene su economía determinada por la actividad agropecuaria de cultivo de papa, flores, moras, fresas, ganadería de leche y actividades extractivas de productos del bosque. También tiene fuentes de ingresos en una destacable presencia de zonas recreativas y turísticas.

En cuanto a los usos generales del suelo urbano, depende de la utilidad que se le asigna a cada tipo de suelo, dependiendo si es urbano o rural. Por ejemplo, el acuerdo 48 de 2014 (POT), en su artículo 242, plantea en el acápite, los usos generales del suelo urbano, una identificación para los sistemas de ocupación privada, tres áreas generales de uso: baja, media y alta mixtura, para cada uno de ellos, establece un porcentaje mínimo de construcción de actividad residencial y se habilita un porcentaje máximo de construcción de otras actividades.

Las áreas de baja mixtura, dice el artículo 243 del acuerdo *in comento* que corresponde a las áreas del suelo urbano donde el uso preponderante, actualmente es la vivienda, entendida esta última como el espacio en donde habitan de forma permanente las personas y que no está totalmente destinado a otros fines, permitiendo la mezcla con las actividades económicas de uso cotidiano, donde el ciudadano accede en función de la proximidad de su residencia.

En cuanto a las áreas de media mixtura, dice el mismo acuerdo, artículo 244, que corresponde a las áreas y corredores cuya característica es una media intensidad de mixtura de actividades urbanas en relación con la residencia; poseen diferentes tamaños, condiciones de localización, accesibilidad y vocación económica, y pueden albergar economías de aglomeración en menor proporción respecto a las áreas de alta mixtura.

Y, en lo concerniente con las áreas de alta mixtura, en el citado Acuerdo, artículo 245, estipula que corresponde a las áreas y corredores en donde predomina el uso del suelo en función de las actividades económicas y la prestación de servicios públicos, con menores proporciones en el uso residencial; generan atracción de población y de actividades económicas de escala zonal, de ciudad y metropolitana (Acuerdo 048 de 2014).

Las anteriores categorías, son aplicables al Corregimiento de Santa Elena, de acuerdo con el uso o función que se le asigne al suelo. Les corresponde a las autoridades competentes hacer uso de la norma y poner en consideración la regulación para que haya un control del suelo y se cumpla y así evitar la problemática que se presenta en la actualidad debido al sobrepoblamiento. Si existiese la aplicación de la norma de manera explícita, quizá el problema se hubiese superado.

Una mirada a las categorías generales del uso del suelo

Teniendo claro el panorama relacionado con los usos generales del suelo, del mismo modo es preciso desarrollar las categorías generales de su uso, con base en las características particulares de cada actividad, por ejemplo: la residencia, el comercio, la industria y los espacios públicos. El artículo 247 y siguientes del presente acuerdo en cuestión, se encargan de desarrollar estas características.

En consecuencia, en el artículo 248 del Acuerdo 048 de 2014, se desarrolla el uso residencial, al respecto dice que

“es todo terreno que de acuerdo con el concepto general de urbanización se adecúe específicamente para el uso principal de la vivienda, constituye un desarrollo urbanístico residencial, y que, además, éstos se podrán desarrollar en cualquier parte del área urbana, con excepción de las zonas de alto riesgo no mitigable y las zonas con condiciones de riesgo hasta tanto los estudios de detalle no sean realizados”.

En este caso se entiende que en el uso residencial están todos los terrenos y espacios destinados para la construcción y ubicación de los barrios en todas las áreas urbanas de la ciudad de Medellín. Haciendo alusión a la obra de Castell (2014, pág. 124), los barrios son “las comunidades de vida específica con límites económicos, geográficos y funciones urbanas y sociales determinadas”. Y más adelante, el mismo autor dice que,

los barrios son “unidades elementales de vida social que se manifiestan al observador atento” y del que “testimonian los comportamientos de los habitantes sus expresiones de lenguaje” además se estructuran en torno de equipamientos socio-económicos y, a la vez, de lugares de reunión (cafés sobre todo); son, en efecto, producidos por una determinada situación por lo que, la comunidad de barrio parece ser el resultado de una determinada combinación de vida social, vida de trabajo y situación en las relaciones de producción y de consumo, ambas ligadas a través de un determinado espacio...” (Castell, 2014, pág. 125).

El mismo acuerdo 048 de 2014, artículo 249, dice que el uso comercial corresponde a la actividad destinada al intercambio de bienes al por mayor o al detal, éste se podrá establecer en las distintas áreas dependiendo de sus características y los impactos ambientales y urbanísticos que se generan de acuerdo con la intensidad de su operación. Las actividades comerciales se van a clasificar con base en el área necesaria para el desarrollo de su operación, según sus características generales y el impacto que ocasionan, tomando en cuenta aspectos tales como el tipo de distribución (mayorista o minorista), la índole de la demanda (de consumo doméstico o especializado), la frecuencia de la demanda (cotidiana u ocasional), el tamaño en metros cuadrados y el impacto urbanístico que pueden generar o el riesgo que presentan para la población por razón de los artículos que se expenden.

Lo anterior significa que en la ciudad de Medellín hay áreas específicas para una destinación netamente comercial, zonas donde van a estar ubicadas las discotecas/bares (la carrera 70, Parque Lleras, por ejemplo); zonas para la ubicación de centros comerciales; las zonas donde se localiza el comercio, como es el caso del centro de la ciudad cuya destinación del uso del suelo es casi

que netamente comercial, y otras zonas de la ciudad que están destinadas para actividades comerciales o diversión.

Por supuesto, corregimientos como Santa Elena, no son ajenos a esta distribución de las zonas en las que se pueden realizar estas actividades comerciales. Allí, éstas se encuentran ubicadas en los centros suburbanos de las veredas, como se les conoce. Por ejemplo, en la Centralidad de Mazo, el comercio se concentra al lado de la iglesia y de SAPIENCIA; en el sector los Vásquez, no hay comercio, pues sus habitantes se dirigen hasta la Centralidad de Mazo o la ciudad a adquirir sus productos alimenticios; en la vereda Santa Elena Parte Central, el comercio se ubica en el parque, allí es posible encontrar comercio de toda clase, desde almacenes de ropa y calzado, supermercados, restaurantes y hasta farmacias; en el parque central, también está la biblioteca, la casa de la cultura y la casa de gobierno, donde funciona el juzgado de pequeñas causas civiles y diferentes dependencias de la Alcaldía de Medellín.

Siguiendo con el análisis del acuerdo 048 de 2014, el artículo 250, determina el uso del suelo para servicios. Se consideran como servicios las actividades de apoyo a la producción y al intercambio de bienes que satisfacen necesidades cotidianas y/o básicas de la población. Se clasifican en: Hospedajes (todo tipo), oficinas, terciario recreativo y servicios personales.

Y, en el artículo 251, se desarrolla el uso Industrial del suelo, el cual se entiende por espacios destinados para la industria manufacturera, la transformación física o química de materiales y componentes en productos nuevos, ya sea que el trabajo se efectúe con máquinas o a mano.

Determinar cuáles zonas van a ser para el uso industrial del suelo es importante, porque teniendo en cuenta que son empresas grandes, con maquinaria pesada, entre más alejadas estén de la comunidad mucho mejor, por razones de ruido y claro está, porque la industria requiere de lugares amplios para el desarrollo de su actividad. En Medellín, por ejemplo, existen grandes empresas que producen bienes y productos, las cuales se pueden observar a lo largo de la autopista sea en sentido sur o norte.

En cuanto uso dotacional del suelo, consiste a las áreas e inmuebles identificadas como Equipamientos, es decir, son las construcciones de uso y propiedad pública o privada, destinadas a satisfacer las necesidades básicas, tanto las que permiten la prestación de servicios colectivos a los habitantes, como las que soportan el funcionamiento y operación del municipio en su conjunto y sostienen el desarrollo de actividades multisectoriales. Este, hace parte del Sistema Público y Colectivo, está estrechamente relacionado con los subsistemas de espacio público y de movilidad; a partir de lo cual busca generar un equilibrio en el territorio al estar distribuidos, garantizando el número y la jerarquía de los equipamientos, según la relación de las demandas poblacionales y la prestación de servicios (Acuerdo 048 de 2014, artículo 252).

Y, por último, el Acuerdo *in comento*, artículo 253, determina cual es el uso del espacio público en Medellín. Dice que corresponde a áreas destinadas a la recreación, esparcimiento, ocio y encuentro ciudadano y, que además, está adscrito al uso colectivo, buscando prestar diversos servicios a la población, cumpliendo funciones ecológicas, ambientales y sociales. El espacio público también se puede definir como aquellos espacios que son representativos por sus características singulares de localización y por su peso en la conformación de las diferentes estructuras que componen el territorio. Por lo tanto, posibilitará bajo un enfoque diferencial y de

El componente rural del plan de ordenamiento territorial

El acuerdo 048 de 2014, en su componente rural, señala los tratamientos rurales, entendidos éstos como los objetivos que orientan y agrupan las actuaciones para el desarrollo del territorio rural. Son las unidades básicas sobre las cuales se establecen y constituyen las unidades territoriales básicas y sobre las que se aplican las determinaciones relativas al medio físico derivadas de los tipos de acciones y se expresan gráficamente por medio de polígonos nombrados como tratamientos de: Conservación (CS); Conservación por alto riesgo no mitigable (CRNM); Generación de actividades rurales sostenibles (GARS); Restauración de actividades rurales (RAR); Transición a la Protección (TP); Consolidación Suburbana: Nivel 1 (CNS1), Nivel 2 (CNS2), Nivel 3 (CNS3) y Nivel 4 (CNS4); Mejoramiento integral (MI).

En la ley colombiana se previó un espacio para el área rural en el POT con el objetivo de garantizar una interacción adecuada entre los asentamientos rurales y la capital municipal, así como el uso racional de la tierra rural y las acciones públicas dirigidas al suministro de infraestructura y equipamiento para residentes rurales. En este caso, el legislador colombiano establece que este componente rural debería contener algunos temas centrales al momento de ser construido y socializado con los actores relevantes de la planificación urbano-rural, por esta razón determinó lo siguiente como elementos esenciales:

- Políticas de uso de la tierra a mediano y corto plazo en relación con los asentamientos humanos ubicados en estas áreas.
- La identificación de las condiciones de protección, conservación y mejora de las áreas de producción agrícola, forestal o minera.

- La delimitación de las áreas de conservación y protección del paisaje, los recursos naturales geográficos y ambientales, incluidas las áreas de amenazas y riesgos, o que forman parte de los sistemas para la provisión de servicios públicos residenciales o la disposición final de residuos sólidos o líquidos.
- La ubicación y dimensionamiento de las áreas determinadas como suburbanas, con precisión de las intensidades de ocupación máxima y usos permitidos, que deben adoptarse teniendo en cuenta su carácter de ocupación de baja densidad, de acuerdo con las posibilidades de suministrar servicios de agua potable y saneamiento, en armonía con las normas de conservación y protección de los recursos naturales y el medio ambiente.
- La identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las disposiciones necesarias para guiar la ocupación de sus suelos y la provisión adecuada de infraestructura de servicios básicos y equipamiento social.
- La determinación de los sistemas para la provisión de agua potable y servicios básicos de saneamiento en áreas rurales a corto y mediano plazo y la ubicación planificada para el equipo de salud y educación.
- La emisión de normas para la división de propiedades rurales destinadas a la vivienda rural, que deben tener en cuenta la legislación agraria y ambiental (tomada de la redacción literal de la norma).

Después de esta lista exhaustiva, se extrae que el componente rural del POT en el país, es amplio y diverso, lo que resalta la dificultad para aplicarlo en ciertos municipios, en los que la mayor parte del territorio es rural con áreas de conservación ambiental. Se suma a esta situación, la pobreza extrema, lo que lleva al desarrollo local a ser "socavado" por las categorías de

protección. Esto debe generar un cambio de visión: convertir la realidad del municipio en una oportunidad y crear el plan de desarrollo en torno a estas características de cada municipio. Así la tierra protegida, se convierte en un motor de desarrollo y crecimiento local. Además, es preciso anotar que los anteriores requisitos son generales para todos los municipios y las condiciones de cada uno de ellos no están diferenciadas, situación que acentúa mucho más la problemática en la aplicación del POT. Se trae a colación el siguiente caso: el municipio de Cumaribo (Vichada), "pequeño" en comparación con un gran número de municipios en el país, tiene solo 58,327 habitantes. Pero, tiene jurisdicción sobre 66,674 km², es más extenso que Costa Rica (50,700 km²) y Suiza (41,293 km²); duplica el territorio de Bélgica (30,518 km², de hecho, es más grande que 50 países), y casi toda esta área es rural. Como todos los municipios no tienen las mismas características, se deben proporcionar condiciones diferenciales al incluir el componente rural en el POT.

Por otro lado, el contenido rural del POT busca generar protección para la producción agrícola, forestal y minera, y protección ambiental a través de las diferentes categorías. De esta manera, se proporciona protección a ciertos suelos por su riqueza. Solo se omite una interfaz que las ciudades tienen hoy en día, y es que está ubicada entre lo rural y lo urbano, es decir, lo suburbano, que debería ser parte de la planificación del territorio para generar las sinergias necesarias para el desarrollo local y regional.

Las anteriores condiciones entran en juego en el Corregimiento de Santa Elena, el cual debe cumplir con la planificación definida en el POT y mantener las áreas de protección especial, según se define en el mismo. Al tener esta restricción, el uso del suelo, para fines de asentamiento poblacional, es más limitado, lo que trae consigo el fenómeno de la sobrepoblación.

El Plan de desarrollo local (PDL).

Existe una forma de organizar el territorio que se ha extendido casi que a nivel internacional, y ésta consiste en definir desde lo local, hacia lo regional. O, desde lo micro a lo macro. Esa idea se empezó a aplicar en la ciudad, a través de los Planes de Desarrollo Local de Medellín. Éstos comenzaron a generarse comunitariamente en la década de los noventa y tomaron forma y fuerza en las administraciones municipales de la primer década del 2000 (Alcaldía de Medellín, 2014).

Así, en la medida en que la ciudad fue creciendo y expandiendo tanto su área Metropolitana como su territorio, uso del suelo y aumentando su población, hubo la necesidad de definir cuántas y cuáles serán las Comunas y cuáles sus corregimientos colindantes. Fue entonces como se definieron las 16 comunas y los 5 corregimientos de la ciudad, los cuales cuentan con un Plan de Desarrollo Local, cada uno conformado por proyectos identificados y priorizados por las propias comunidades, con el apoyo de la administración municipal y organizaciones sociales que promueven la planeación y gestión participativa en Medellín, con un claro objetivo: mejorar la calidad de vida de los habitantes de los territorios que integran el Municipio ((Alcaldía de Medellín, 2014).

De acuerdo con el Artículo 32 de la Ley 152 de 1994, el Congreso de la República, establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, definiendo el Alcance de la planeación en las entidades territoriales. Es así como el municipio de Medellín, en el año 2006 mediante el Acuerdo 043 sobre el “Sistema Municipal de Planeación”, avanza en el proceso de institucionalización de la consulta amplia y la participación de los más distintos estamentos de la ciudad. La revisión y

actualización de los Planes de Desarrollo Local - PDL - es una oportunidad para articular los PDL con el Plan de Ordenamiento Territorial – POT - aprobado en octubre de 2014, recibido de la Secretaría del Concejo Municipal, el veintiséis 26 de noviembre de 2014 y publicado en Gaceta Oficial N°4267 del 17 de diciembre de 2014.

Ahora bien, según el Acuerdo N°48 de 2014, por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias. Los PDL se han convertido en instrumentos importantes que recogen las iniciativas comunitarias, que con orientación y criterios técnicos las incorporan en documentos que se han ido consolidando como la carta de navegación de cada comuna y corregimiento del municipio en lo referido al desarrollo de sus territorios. En esa tónica entró Santa Elena para regular su PDL ajustado al POT de Medellín, en el 2015. Dicho Plan local de la Comuna 90, Corregimiento Santa Elena, según lo expone la Alcaldía de Medellín, fue construido y actualizado en dos momentos: Elaboración del diagnóstico territorial y primera fase de formulación. Estas fases, fueron ejecutadas por la Corporación Arco Iris en el año 2007. De acuerdo con lo formulado, el documento enuncia diez líneas estratégicas.

Según el Decreto 346 de 2000, que ajustó la división político administrativa del municipio de Medellín, La Comuna 90 – Corregimiento de Santa Elena-, está compuesto por 11 veredas: Piedras Blancas-Matasano, Mazo, Barro Blanco, Piedra Gorda, Media Luna, El Placer, Santa Elena Central, El Cerro, El Llano, El Plan y Las Palmas. La vereda con mayor extensión es Piedras Blancas – Matasano que cuenta con una extensión de 2.223,67 Ha, equivalentes al 30% del área total del corregimiento.

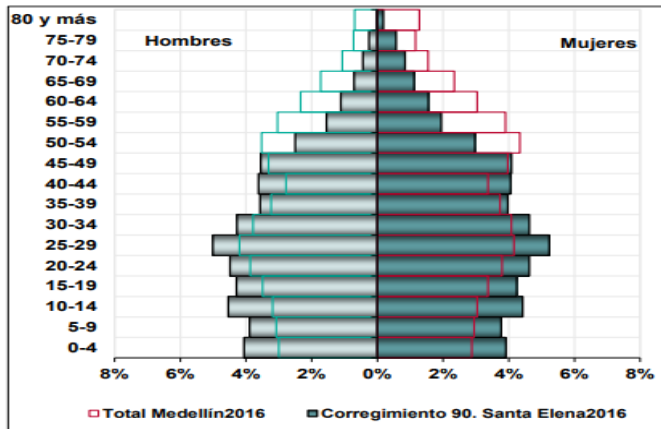
El perfil poblacional del Corregimiento se puede observar en los siguientes gráficos.

Gráficos N° 1, 2, 3, 4,5: Perfil Demográfico Corregimiento 90. Santa Elena.

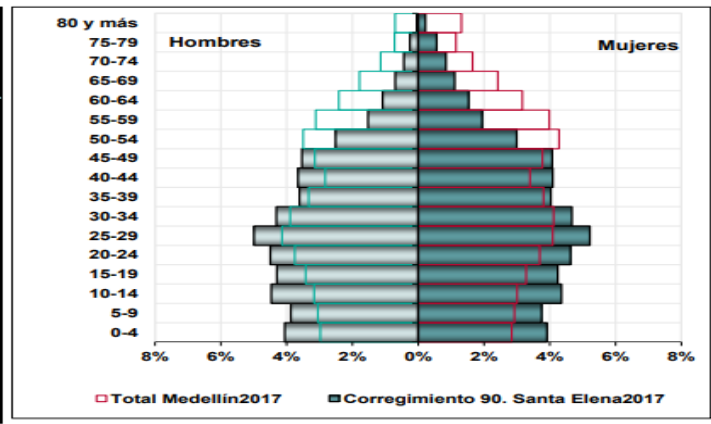


Perfil Demográfico 2016 - 2020
Corregimiento 90. Santa Elena
Grupos Quinquenales de la 0-4 hasta 80 años y más.
Pirámide de población

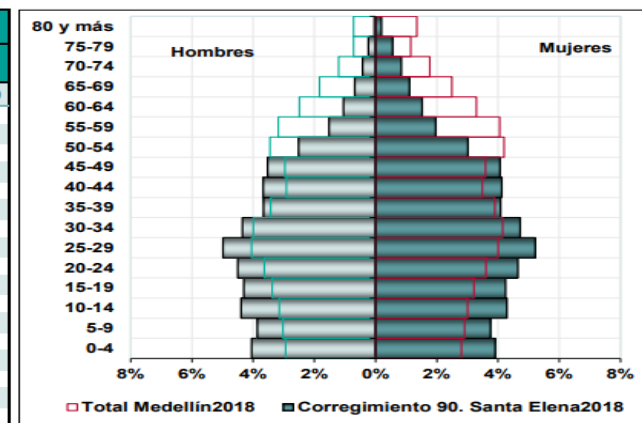
Año 2016				
Grupo de Edad	TOTAL	Hombres	Mujeres	%
Total	18.789	8.998	9.791	100,00
0-4	1.498	763	735	7,97
5-9	1.439	731	708	7,66
10-14	1.684	853	831	8,96
15-19	1.603	806	797	8,53
20-24	1.712	843	869	9,11
25-29	1.924	941	983	10,24
30-34	1.672	803	869	8,90
35-39	1.417	671	746	7,54
40-44	1.442	680	762	7,67
45-49	1.434	667	767	7,63
50-54	1.028	470	558	5,47
55-59	656	291	365	3,49
60-64	501	209	292	2,67
65-69	343	133	210	1,83
70-74	241	83	158	1,28
75-79	155	48	107	0,82
80 y más	40	6	34	0,21



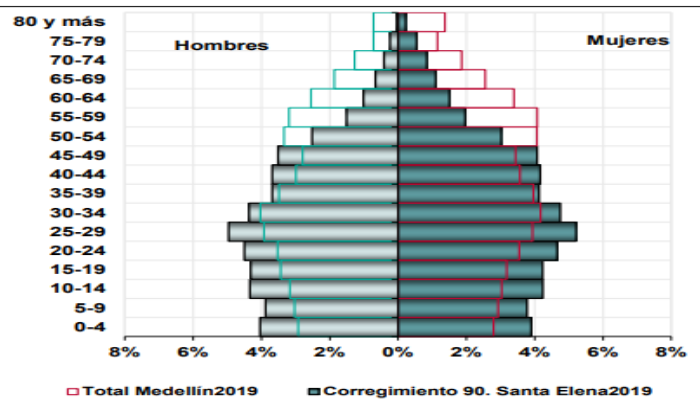
Año 2017				
Grupo de Edad	TOTAL	Hombres	Mujeres	%
Total	19.559	9.349	10.210	100,00
0-4	1.559	793	766	7,97
5-9	1.491	757	734	7,62
10-14	1.725	873	852	8,82
15-19	1.670	840	830	8,54
20-24	1.785	879	906	9,13
25-29	1.997	976	1.021	10,21
30-34	1.757	843	914	8,98
35-39	1.495	706	789	7,64
40-44	1.514	714	800	7,74
45-49	1.488	691	797	7,61
50-54	1.077	491	586	5,51
55-59	678	298	380	3,47
60-64	511	211	300	2,61
65-69	353	136	217	1,80
70-74	250	85	165	1,28
75-79	159	49	110	0,81
80 y más	50	7	43	0,26



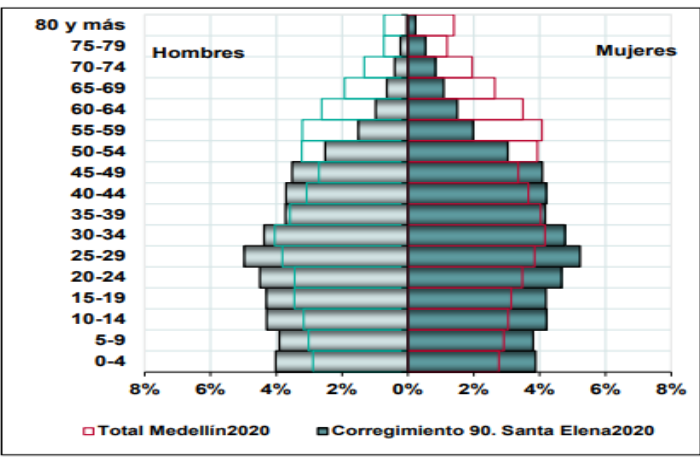
Año 2018				
Grupo de Edad	TOTAL	Hombres	Mujeres	%
Total	20.328	9.708	10.620	100,00
0-4	1.617	823	794	7,95
5-9	1.548	785	763	7,62
10-14	1.765	893	872	8,68
15-19	1.738	875	863	8,55
20-24	1.860	915	945	9,15
25-29	2.073	1.013	1.060	10,20
30-34	1.844	884	960	9,07
35-39	1.574	744	830	7,74
40-44	1.584	746	838	7,79
45-49	1.543	717	826	7,59
50-54	1.124	511	613	5,53
55-59	708	309	399	3,48
60-64	522	213	309	2,57
65-69	363	138	225	1,79
70-74	257	86	171	1,26
75-79	161	48	113	0,79
80 y más	47	8	39	0,23



Año 2019				
Grupo de Edad	TOTAL	Hombres	Mujeres	%
Total	21.081	10.053	11.028	100,00
0-4	1.674	852	822	7,94
5-9	1.614	818	796	7,66
10-14	1.808	915	893	8,58
15-19	1.802	910	892	8,55
20-24	1.931	949	982	9,16
25-29	2.145	1.046	1.099	10,18
30-34	1.921	920	1.001	9,11
35-39	1.647	777	870	7,81
40-44	1.654	777	877	7,85
45-49	1.599	741	858	7,59
50-54	1.168	531	637	5,54
55-59	732	318	414	3,47
60-64	531	214	317	2,52
65-69	372	140	232	1,76
70-74	264	87	177	1,25
75-79	164	50	114	0,78
80 y más	55	8	47	0,26



Año 2020				
Grupo de Edad	TOTAL	Hombres	Mujeres	%
Total	21.828	10.394	11.434	100,00
0-4	1.723	877	846	7,89
5-9	1.683	853	830	7,71
10-14	1.856	937	919	8,50
15-19	1.854	939	915	8,49
20-24	2.000	982	1.018	9,16
25-29	2.226	1.085	1.141	10,20
30-34	1.995	954	1.041	9,14
35-39	1.722	812	910	7,89
40-44	1.726	809	917	7,91
45-49	1.659	768	891	7,60
50-54	1.211	549	662	5,55
55-59	761	329	432	3,49
60-64	541	214	327	2,48
65-69	377	140	237	1,73
70-74	270	88	182	1,24
75-79	166	50	116	0,76
80 y más	58	8	50	0,27



Fuente de los gráficos No. 1, 2, 3, 4, 5: Proyecciones de población 2016-2020. Convenio DANE - Municipio de Medellín, 2009. Contrato interadministrativo N°4600043606 Municipio de Medellín – EMTELCO, proyecciones de población realizadas por el Demógrafo Edgar Sardi. Medellín, 2015.

De las anteriores cinco graficas planteadas en el perfil demográfico, es posible observar como la población ha aumentado en el corregimiento de Santa Elena si tenemos en cuenta que en el 2016 el corregimiento tenía 18.789 habitantes, mientras que en el presente año (2019) el número de habitantes está en los 21.081. Si bien no se evidencia un aumento poblacional para alarmarse, hay una tendencia que marca un crecimiento con el transcurso de los años. Lo que hace pensar que los retos para el PDL y el POT van a ser más exigentes, por lo que se deben tomar las medidas pertinentes para no solo evitar la sobrepoblación sino, también para evitar las construcciones ilegales, no se le levanten las restricciones que permiten el número mínimo de viviendas por áreas, y por supuesto para cuidar el medio ambiente y todo lo que ello implica.

Ahora bien, como ya se dijo anteriormente El Corregimiento de Santa Elena cuenta con 21.081 (2019), habitantes, según los datos ofrecidos por la Alcaldía de Medellín. Es importante resaltar que, la distribución entre hombres y mujeres para el corregimiento es casi que similar: 10.053 hombres, 11.026 mujeres. Y, el 72 % de los habitantes del corregimiento pertenece a los estratos socioeconómicos bajo, es decir, en condiciones de vulnerabilidad de la población del corregimiento. Por su parte, la distribución de la población en el corregimiento tiene representación de todos los estratos socioeconómicos, es así como los estratos 4 medio, 5 medio alto y 6 alto, logran una representación del 17%. Aun así, es importante resaltar que la gran mayoría de la población, habita viviendas ubicadas en estratos bajos, mostrando la situación de precariedad en que se encuentran los habitantes de esta zona rural del municipio, aunque es claro que en la información presentada no se establece un análisis cualitativo de las viviendas ubicadas en estas categorías.

En consecuencia, lo que se pretende con el Plan de Desarrollo Local de la Comuna 90 - Corregimiento Santa Elena-, es orientar la construcción de un proyecto comunal basado en los planteamientos del derecho a la ciudad, como bien lo expresa Lefebvre (1972). Valorando la ruralidad y tradición campesina, conservando el medio ambiente, aprovechando el potencial cultural y turístico, teniendo en cuenta la comunidad en las decisiones políticas, económicas y sociales del corregimiento, posibilitando el desarrollo económico en equilibrio con la naturaleza y la ocupación laboral, para atender las necesidades de sus habitantes de manera integral.

En este aspecto es cuando entra en juego la línea estratégica de la economía mediante la cual, la comunidad propone adoptar y poner en práctica, en concordancia con el PDL de Santa Elena, la Política Pública para el Desarrollo Rural Sostenible. Esta línea integra componentes

como empleo, ingresos y economía formal e informal, y los programas con sus respectivas ideas de proyecto. Se encuentra vinculada directamente a la dimensión económica y agrupa componentes como conflictos e impactos ambientales, zonas de riesgo y suelos de protección. Los componentes de esta línea, tienen que ver con el cultivo y comercialización de agricultura y flores y el turismo rural comunitario.

Estas actividades productivas conforman la base económica del Corregimiento: la recreativa y turística, la agroindustrial y la de producción agropecuaria, así como la actividad comercial y de servicios. La horticultura es la actividad agrícola más importante. En la actualidad se cultivan flores, frutales de tierra fría, hongos comestibles y plantas aromáticas y medicinales. (Alcaldía de Medellín, 2014).

La problemática que observa la comunidad en la línea económica, está sustentada en lo siguiente:

- ✓ Dificultades de la población campesina para el ingreso económico, de acuerdo a sus conocimientos en el campo.
- ✓ Un turismo, que la comunidad nativa de Santa Elena no está de acuerdo, considerando no los beneficia directamente.
- ✓ Falta de oportunidades de empleo formal para la población en general.
- ✓ Falta de proyectos productivos para la población en general.
- ✓ Falta de apoyo a la producción agroforestal y cultivo de flores.
- ✓ Falta de apoyo para la creación y permanencia de empresas productivas, comerciales y deservicios.

- ✓ Faltan estrategias articuladas, más amplias y a largo plazo para la implementación de proyectos productivos, comerciales y de servicios.
- ✓ Se presentan dificultades para el trabajo productivo asociativo.
- ✓ Alto costo de impuestos y servicios públicos.

Nociones constitucionales y legales desde el marco del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de la Ciudad de Medellín y sus impactos en el Corregimiento de Santa Elena.

Para el desarrollo del presente estudio, es de suma importancia sentar las bases en las que se encuentran los fundamentos jurídicos del POT, toda vez que permite, en un principio, abordar desde un plano general la problemática que se intenta resolver. Para llevar a cabo el análisis expuesto, se sustenta básicamente en la Constitución Política de Colombia y en sus diferentes normas que regulan todo el tema del POT. Igualmente, la ley 388 de 1997 en la cual se exponen las nociones básicas, la forma en cómo está estructurado el POT y cuáles son los principios básicos en los que se fundamenta.

Ahora bien, el concepto de desarrollo rural¹⁰ es un debate que sigue en los análisis urbano-regionales. La imposición de políticas públicas permanece en los discursos de la planeación y poco son los cambios concertados con la comunidad. En consecuencia, se implementan

¹⁰ Entiéndase por Desarrollo Rural al proceso de crecimiento y revitalización equilibrado, integrado y auto sostenible destinado a mejorar las condiciones de vida de la población local a través de cuatro dimensiones: económica, sociocultural, política administrativa y medioambiental. Sus objetivos son la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, a través del incremento de los niveles de renta, la mejora en las condiciones de vida y de trabajo y la conservación del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales para seguir proporcionando servicios de producción, ambientales y culturales. Este proceso de desarrollo debe ser endógeno, es decir nacido y adecuado a la especificidad local, y autogestionado, es decir, planificado, ejecutado y administrado por los propios sujetos del desarrollo, la población local.

propuestas que marginan y empobrecen a los “beneficiados”, el sector rural, que suele ser una de las víctimas de este proceso. Implica, en palabras de Manuel Castell (2014, pág. 14),

“explicar el proceso social que fundamenta la organización del espacio no se reduce a situar el fenómeno urbano en su contexto. Una problemática sociológica de la urbanización debe considerarse como proceso de organización y desarrollo y, en consecuencia, partir de la relación entre fuerzas productivas, clases sociales y formas culturales (el espacio, entre ellas)”

Dicha observación alude a la dinámica de los espacios constituidos cultural y económicamente en contexto de las interacciones socioeconómicas. Más que una variable jurídica es socio-cultural. Es sin duda, un debate constante, en el marco socio-jurídico. Los sujetos, por lo contrario, no son participantes de su propia transformación sino víctimas de los procesos urbanos que por general son incoherentes con sus necesidades.

El corregimiento de Santa Elena no es extraño a los impactos socio-culturales de los usos del suelo, por ejemplo, la transformación de bienes para el uso residencial a casas fincas de recreo para habitantes nómadas, esto es, personas que poseen vivienda, pero solo llegan a dormir, debido a que una gran mayoría trabajan en la ciudad de Medellín. Esta condición ha traído consigo la sobrepoblación en gran porcentaje, no sólo de Santa Elena, sino de otros corregimientos, veamos: Alta Vista (43 %), San Antonio de Prado (70 %), Santa Elena (75 %), Palmitas (106 %) y San Cristóbal (234 %). Significa, además, la disminución en los recursos naturales y el aumento en las problemáticas ambientales y sociales de la población nativa de los corregimientos. (Ortiz, 2018).

Pero, la cuestión jurídica va un poco más allá. En la Constitución Nacional de Colombia (C.N.C), artículo 313, numeral 7° se les otorga funciones a los municipios para reglamentar el uso del suelo. Los municipios se les han dotado de propiedades y atributos de persona jurídica de derecho público, como lo son la capacidad, autonomía administrativa y financiera. Éstos crean y reglamentan los Planes de Ordenamiento Territorial. Es decir, el instrumento técnico y normativo para arreglar el territorio municipal o distrital, el cual se constituye como una carta de navegación para ordenar el suelo suburbano y rural, cuyo fin es consolidar un modelo de ciudad en el largo plazo. Para ello se diseña una serie de instrumentos y mecanismos que contribuyen para su desarrollo.

No obstante, la ley 388 de 1997 define el POT como “el conjunto de objetivos directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas, destinadas a orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”. El POT sirve para orientar y priorizar las inversiones en el territorio tanto del sector público como del sector privado, es decir, define dónde se construyen los parques, los colegios, los hospitales, dónde se ubica la vivienda, las oficinas, los comercios e industrias.

Para elaborar los POT, se debe tener en cuenta la cantidad de habitantes del municipio. Con base en ese dato, se crean y se clasifican los planes de ordenamiento territorial, así: Planes de Ordenamiento Territorial (POT) para aquellos municipios cuyo número de habitantes superan los cien mil (100.000); también, para los municipios cuya población oscila entre los treinta mil (30.000) y cien mil (100.000) habitantes, el concejo municipal crea los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT); por último, para aquellos municipios cuyo número de habitantes no supera los treinta mil (30.000), el concejo municipal crea los Esquemas de

Ordenamiento Territorial. En razón a lo anterior, el POT de la ciudad de Medellín se encuentra conformado por cuatro (4) partes, las cuales se distribuyen de la siguiente manera:

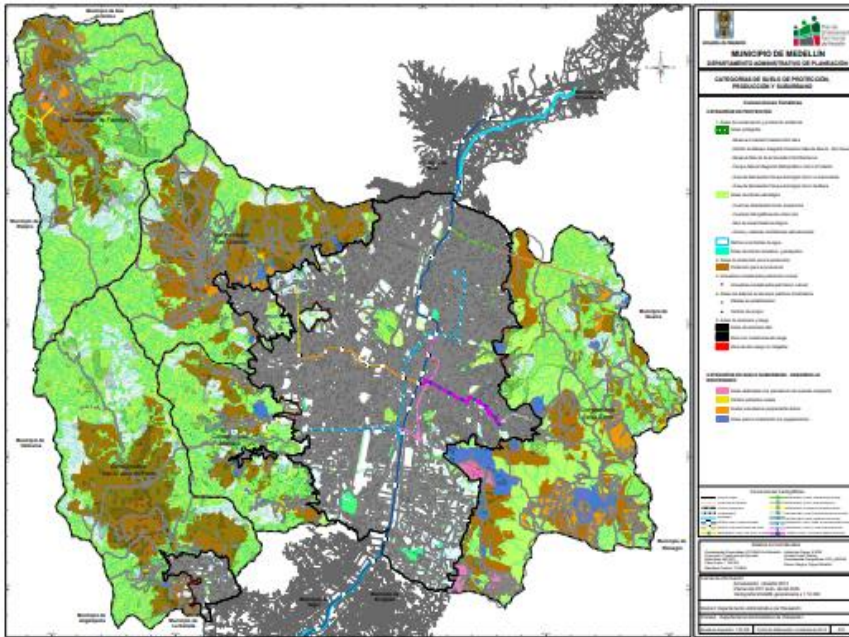
En la primera, existe un componente general. Hace mención a la clasificación del suelo, la estructura ecológica, áreas de amenaza y riesgo, sistema público y colectivo y el sistema de ocupación en lo referido a los subsistemas de centralidades y habitacional. Lo anterior alude a la constitución geográfica, vale decir, configuración geoespacial habitada para los usos del suelo y de igual forma regulada en lo colectivo e individual. La heterogeneidad social del medio urbano permite la fluidez del sistema de clases y la tasa elevada de movilidad social explica que la filiación a los grupos no sea estable* sino ligada a la posición transitoria de cada individuo: hay, por tanto, predominio de la asociación” (Castell, pág. 98). El suelo es sin duda un sistema dinámico.

En la segunda, se encuentra el componente Urbano. Éste contiene el sistema de ocupación de la norma a mediano plazo para el suelo urbano y de expansión, la cual se relaciona con el uso del suelo, tratamiento, aprovechamientos y obligaciones urbanísticas. Encargada de crear las normas y directrices que regulan las construcciones y los usos del suelo urbano en la ciudad de Medellín.

En la tercera, se observa el componente Rural. Es el sistema de ocupación referido a la norma general de mediano plazo para el suelo rural, asociada a los usos del suelo, tratamientos, aprovechamientos y obligaciones urbanísticas; dichas normas deben ser tendientes a respetar el medio ambiente y conservar las zonas de reserva natural establecidas en el mismo POT en los cinco (5) corregimientos, zonas de reserva que fueron creadas con un fin específico, el cual es ayudar a mejorar la calidad del aire de la ciudad.

Obsérvese a través del siguiente mapa, la situación respecto a las categorías de suelo en Medellín.

Mapa N° 3: Categorías de suelo de protección, producción y suburbano

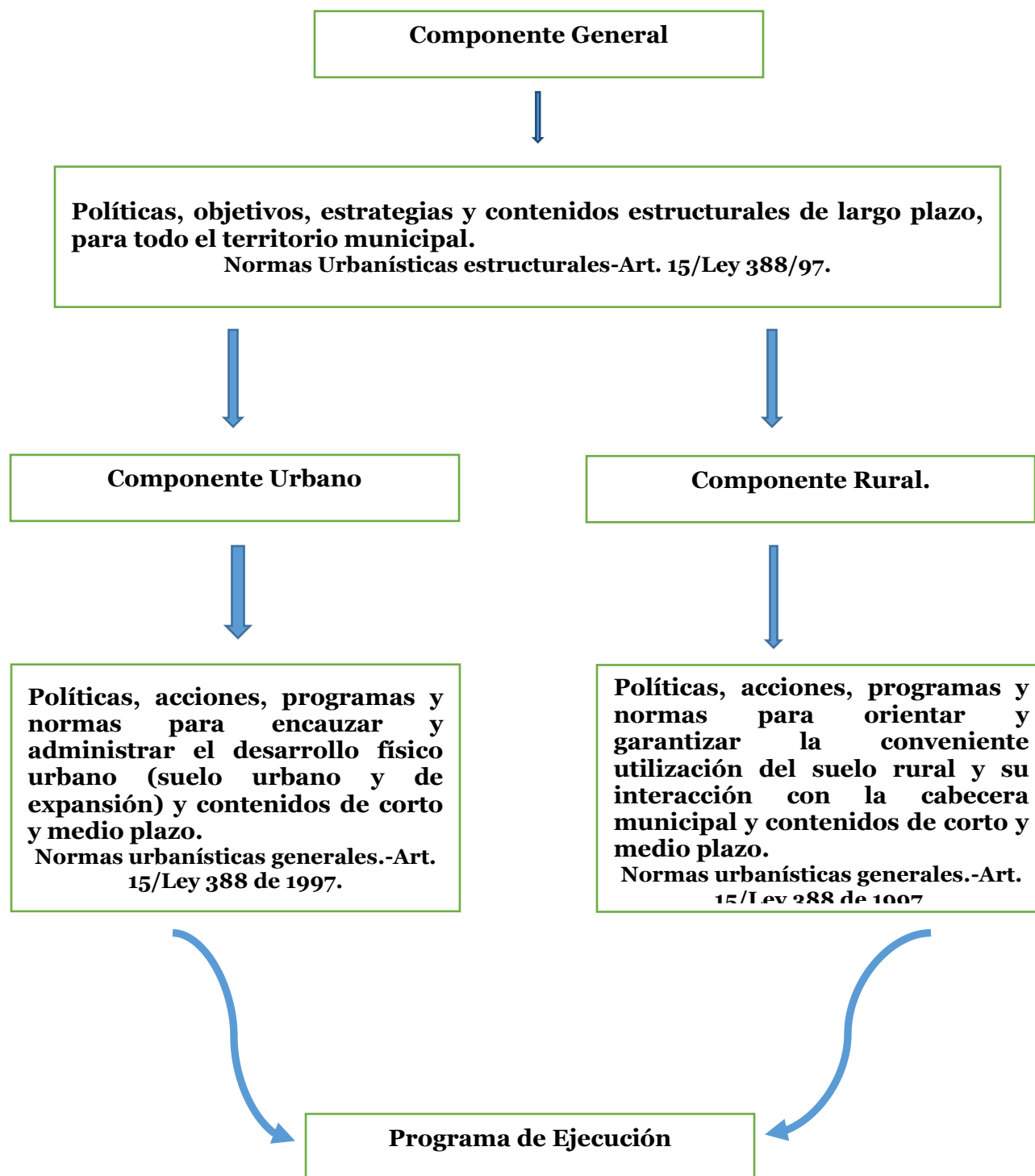


Fuente: Mapa Protocolizado número 3. Acuerdo 48 de 2014 Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín. (Para ver detalle de un campo específico del mapa, consulte la versión digital).

Y en la cuarta, están los Sistemas Institucionales y de Gestión. Se establece las normas de mediano plazo asociadas a la gestión territorial y al aprestamiento institucional necesario para la implementación del plan, desde los sistemas de gestión para la equidad territorial, ambiental, de gestión del riesgo y cambio climático y participativo e institucional (Acuerdo 048 de 2014). Esto, entendido como las medidas que toma la administración en la correcta aplicación del POT, sin contravenir los derechos fundamentales de las personas y la ley, en armonía entre el desarrollo de ciudad y el respeto a la dignidad de quien en ella habitan.

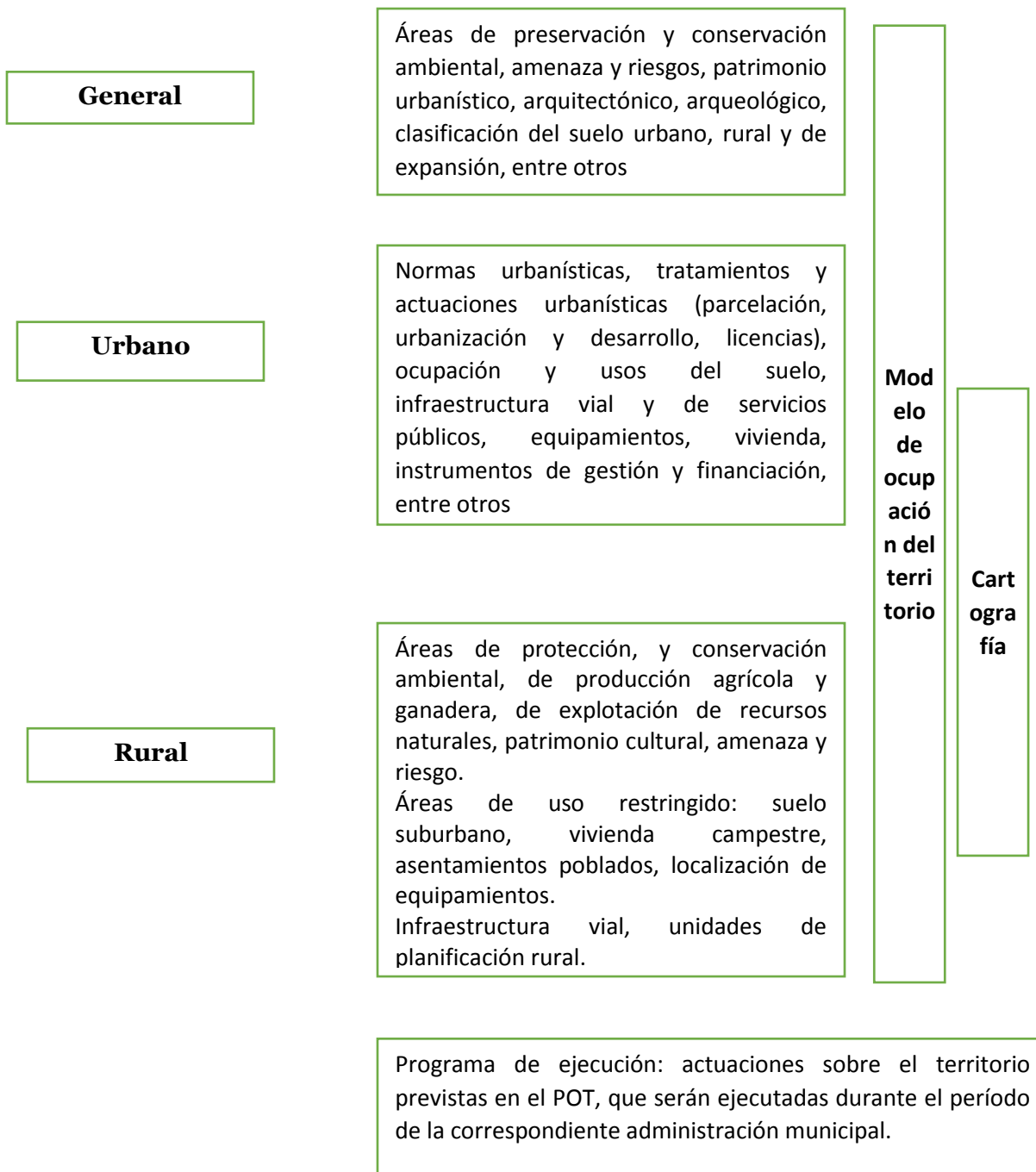
En el siguiente esquema, se podrá observar todo el componente general basado en la ley 388 de 1997.

Esquema N° 1: Componentes Ley 388 de 1997



Fuente: Elaboración propia con base en la norma consultada.

Esquema 2: Modelo ocupación del Territorio



Fuente: Elaboración propia con base en la información consultada.

En ambos esquemas es posible observar el componente general de la norma basada en la Ley 388 de 1997 en cuanto a políticas, estrategias y contenidos estructurales del territorio municipal. Una Ley, que está considerada

para el elemento rural como urbano. E, igualmente, señala lo concerniente a las áreas de protección según el tipo de suelo. Con base en esta norma, aplicada de manera idónea y responsable, se podría evitar que haya un mal uso del suelo y se inicie un proceso de poblamiento donde la Ley no lo permite. Todo depende del programa de ejecución que lleve a cabo la administración municipal de cada municipio y de cada Corregimiento. Santa Elena, puede regular el uso inadecuado del suelo rural, a partir de esta normatividad.

Ahora bien, en coherencia con los principios consignados en el artículo 2 de la Ley 388 de 1997, el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín, su marco estratégico, las normas e instrumentos que lo desarrollan, se fundamentan principios que permiten hacer posible la consecución y consolidación de un modelo de ocupación coherente y consistente con las dinámicas y metas de transformación del territorio. Entre ellos, están:

- ✓ El Derecho a la Ciudad, esto es, el derecho de cada ciudadano a la vida digna y al auto reconocimiento de cada uno como parte de ella. Asimismo, a un desarrollo territorial que sea garante de los derechos individuales y colectivos sin ningún tipo de discriminación.
- ✓ La sostenibilidad, se refiere a la administración eficiente y racional de los bienes, servicios y recursos ambientales, todo ello acorde con un modelo de ocupacional dirigido a controlar la expansión urbana, garantizando así el bienestar de la población actual y de generaciones futuras.
- ✓ La equidad social y territorial, que se entiende como la igualdad de oportunidades de acceso a los bienes y servicios derivados del desarrollo territorial, que gestiona y promueve el Estado para su población, en especial a aquella en mayores condiciones de vulnerabilidad social, económica.

- ✓ La resiliencia territorial, no es más que la respuesta del territorio frente a desastres coyunturales de origen natural o humano, así como la capacidad de la ciudad para enfrentar sus procesos de transformación.
- ✓ La competitividad territorial y económica, es decir, la habilidad del territorio para crear y adaptar un sistema productivo y social a nivel local y metropolitano, reconociendo los distintos sectores económicos como soporte del desarrollo presente y futuro.
- ✓ La identidad como fundamento de los valores históricos, culturales y geográficos generadores de un sentido de pertenencia de la población por el territorio, con alto sentido de respeto por la diferencia y la diversidad cultural, orientadas a la generación de espacios incluyentes en pro del proyecto de desarrollo de los ciudadanos, facilitando el acceso de la población vulnerable a los bienes y servicios de ciudad con intervenciones que disminuyan los niveles de segregación socio –espacial.
- ✓ El enfoque de género que identifica los impactos diferenciados de la planeación en hombres y mujeres, cuyo fin es aportar propuestas para el desarrollo de la ciudad desde el punto de vista social y de género.
- ✓ La protección a moradores, conlleva a la intervención en el territorio para la protección de los habitantes de sectores en procesos de transformación y a los demás actores económicos, sin detrimento del principio de prevalencia del interés general sobre el particular, promoviendo un ordenamiento territorial democrático e incluyente, que le apueste a la población como el centro de sus decisiones, y a su bienestar, como el objetivo principal,
- ✓ La ruralidad sostenible, como proveedora de servicios eco sistémicos, soporte para un futuro ambientalmente sano, la promoción y permanencia de la cultura, el paisaje campesino y la productividad agraria como parte de la seguridad alimentaria.

- ✓ La corresponsabilidad, ilustrada como una responsabilidad compartida y multidireccional donde participen la ciudadanía y las instituciones públicas y privadas.
- ✓ Ciudad saludable, aquella que permite a todos sus ciudadanos desarrollar y construir mejores condiciones de salud, bienestar y calidad de vida.
- ✓ Seguridad territorial, entendida como la capacidad de un territorio para ofrecer a sus habitantes las condiciones de estabilidad necesarias para avanzar de manera efectiva en el aprovechamiento integral de sus capacidades: bienestar, salud, vivienda, recreación y cultura; y a los ecosistemas naturales.
- ✓ La eficacia Administrativa, es decir, la capacidad de la institucionalidad pública para generar un pacto incluyente de obligatorio cumplimiento para todos los actores, en un entorno de confianza mutua, cuya instrumentación sea de carácter práctico, dinámico, multiescalar y programático.
- ✓ La eficiencia Administrativa, esto es, la capacidad de la institucionalidad pública para adaptarse, establecer procesos y procedimientos claros, flexibles y documentados que permitan dar respuesta completa, precisa y oportuna a las exigencias del territorio, asimismo.
- ✓ La solidaridad social y territorial, mediante la distribución equitativa de cargas y beneficios, como un mecanismo democrático para subsanar la segregación socio espacial, previniendo las inequidades que surgen en los procesos de transformación del territorio.
- ✓ La participación interinstitucional, o sea las capacidades de comunicación, diálogo social y gobernanza del sistema territorial, fortalecen la institucionalidad democrática local, regional y nacional, en concordancia con los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad que orientan la función administrativa.

- ✓ La persistencia, relacionada con la voluntad y el compromiso en el tiempo de los actores públicos, privados y comunitarios del sistema para la materialización de la visión, la misión y los objetivos estratégicos del sistema habitacional.

Empero, estos elementos no solo teóricos sino jurídicos, relacionados con el establecimiento de suelos urbanos y rurales. La dinámica conceptual depende estrictamente de la aplicación de las instituciones y el impacto frente a la sociedad y las comunidades que se apropian de este conjunto jurídico y sociológico. Todo POT, antes de ser creado por cada concejo municipal y aplicado por cada una de las entidades administrativas encargadas de ejecutar y hacer cumplir, debe respetar la Constitución Política de Colombia de 1991, la ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios, el acuerdo 048 de 2014 y las demás leyes, decretos, resoluciones, acuerdos que regulen el tema urbanístico, constructivo, de uso de los suelos tanto urbanos como rurales, para poder darle una aplicación plena y efectiva a todo POT creado, para que de esta forma no se entre en conflicto con la ciudadanía ni se le vulnere o violenten sus derechos fundamentales.

CONCLUSIONES

- ✓ Una vez concluido el presente estudio, basado en la revisión bibliográfica, tanto teórica, como normativa respecto a sobrepoblación en el Corregimiento de Santa Elena y su impacto socio-jurídico, cabe resaltar la importancia que se obtiene al aplicar correctamente la normatividad en cuanto al uso y explotación del suelo tanto urbano como rural.

- ✓ También es fundamental considerar que en el corregimiento de Santa Elena no se debe permitir la sustracción de las zonas de reserva, esto conllevaría a un crecimiento desmedido de las construcciones, un proceso de agotamiento de los recursos naturales más acelerado, mayor ilegalidad en la construcción. Por lo tanto, el POT debe tener consecuencias más drásticas para aquellas personas que violen la ley y el POT, pues es claro que Santa Elena por ser un territorio rural, además de ser considerado como el pulmón verde de Medellín, deber mantener sus restricciones para el uso del suelo. Es más, incluso antes de realizar sustracciones, se debe mejor pensar en establecer más zonas de protección y de reserva forestal para evitar así el crecimiento desmedido de la población y de las construcciones.

- ✓ El componente rural de la gestión de la tierra es un aspecto que debe estudiarse desde la perspectiva del derecho urbano, el POT, la Ley 388 de 1997 y la Constitución Política de Colombia, para lograr un uso racional, sostenible y eficiente de la tierra rural. Las decisiones que se tomen en el territorio deben ser participativas, democráticas, multinivel, dotadas de legitimidad popular y construidas a partir de negociaciones y consultas para

lograr el desarrollo rural y el crecimiento del corregimiento de Santa Elena. Las administraciones, en el caso colombiano, los municipios y las comunidades autónomas, son reguladores, demandantes y operadores de tierras; es decir, tienen una condición triple en este recurso no renovable. Por lo tanto, implica acciones planificadas, articuladas y preventivas; de lo contrario, la gestión de la tierra se convierte en procesos administrativos llamados al fracaso.

- ✓ En Colombia, la ruralidad se está despoblando, a diferencia del Corregimiento de Santa Elena, donde está llegando la población proveniente del municipio de Medellín y oriente cercano a radicarse, con el fin de procurarse un lugar fresco, cómodo, tranquilo y amigable con el medio ambiente para mejorar su calidad de vida y huir así de los peligros que se afrontan en la ciudad y del problema ambiental por el que actualmente está pasando el Área Metropolitana. El Corregimiento de Santa Elena, es el único puesto de muestreo que está en verde y no en naranja o rojo como los otros ubicados a lo largo del Valle de Aburrá.

- ✓ Es vital conservar la tierra rural en términos de gestión y categorías de protección ambiental, agrícola, ganadera, extractiva y paisajística. Este tipo de tierra, a lo largo de varios años, ha estado sujeta a un choque de diversas competencias administrativas, especialmente la que busca urbanizarse. Pero, tradicionalmente se ha protegido de la transformación, como se pudo ver en el análisis del presente estudio. Es necesario que el derecho urbano y derecho ambiental, ejerzan una gestión conjunta para garantizar la disciplina y el desarrollo rural, la protección del medio ambiente y la cohesión de la ciudad entre las zonas urbanas y rurales.

- ✓ Con respecto al problema de competencia de la gestión de tierras rurales, es viable considerar que el estado del arte regulatorio es insuficiente debido a la ausencia de colaboración y medidas de lealtad institucional. Hoy los enfrentamientos, problemas e interferencias con la competencia reservada para que el corregimiento de Santa Elena se ordene en territorio rural, son una verdad incuestionable hasta que el legislador, en el marco de su libertad de configuración, diseñe mecanismos de coordinación y articulación entre el nivel central (nación que representa una visión diferente a la territorial, en materia rural al frente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y en asuntos ambientales al frente del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y corporaciones autónomas regionales) y el nivel territorial (a la cabeza de los municipios). Esta no es una tarea imposible en el imaginario legislativo, se trata de implementar una regulación basada en la eficiencia para garantizar el uso eficiente de la tierra rural y la coordinación en el ejercicio de las competencias, que impone a las autoridades conciliar sus acciones de manera armónica (y no generar confluencia de competencias).

- ✓ También es necesario rescatar los principios constitucionales de concurrencia y subsidiariedad, guiando al máximo la actividad administrativa territorial. La nación y las entidades territoriales deben comprender la importancia de ejercer sus funciones sin exceder los límites de su propia competencia, y el Estado central, a través de la estructura administrativa destinada sectorialmente para abordar los diferentes temas (rural, ambiental, económico y social), debe proporcionar aportes útiles en el proceso de formulación y discusión de los planes de uso de la tierra en cada uno de los municipios, y hacer un acompañamiento riguroso al ejercicio de la competencia de planificación de la

tierra en el marco de la colaboración armónica que proclama la carta constitucional. De esta manera, los POT se lograrán como los medios capaces de integrar las políticas sectoriales en el territorio y se fortalecerá la autonomía local.

Bibliografía

Acuerdo 048 de 2014. "Por medio del cual se modifica parcialmente el POT del municipio de Medellín". Concejo de Medellín.

Agoués, C. (2009). El planeamiento urbanístico y la movilidad sostenible. *Revista Vasca de la Administración Pública*, n.º 18 , pp. 17-52.

Agudelo, L. C. (2006). *La ruralidad en el ordenamiento territorial en Colombia. Ponencia presentada al Congreso de ACIUR*. Obtenido de ceppia.com.co: <http://ceppia.com.co/Documentos-tematicos/territorial/la-ruralidad-en-el-ordenamiento-territorial-en-colombia.pdf>.

Agudo, J. (2010). Mecanismos para la limitación de la oferta de suelo. *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 258 , pp. 129-162.

Alcaldía de Medellín (2014). Plan de Desarrollo Local Corregimiento de Santa Elena. Medellín: Divegráficas LTDA.

Baigorri, A. (1995). *De lo rural a lo urbano. Hipótesis sobre las dificultades de mantener la separación epistemológica entre sociología rural y sociología urbana en el marco del actual proceso de urbanización global*. Granada: La sociología rural en un contexto de incertidumbre, V Congreso Español de Sociología (pp. 1-14).

Bassols, M. (2006). Ordenación del territorio y desarrollo rural. *Cuaderno de Desarrollo Local*, n.º 10, pp. 10-21.

Bottino, R. (2009). La ciudad y la urbanización". *Estudios Históricos CDHRP*, n.º 2, pp. 1-14.

Castell, M. (2014). *"La cuestión urbana"*. Madrid - España. Siglo XXI editores.
Constitución Política De Colombia. 1991.

Corte Constitucional (2016, 27 de julio) Sentencia C-389 de 2016, C-389. MP. María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional (16 de septiembre de 2011). Sentencia C-601.MP. Jorge Iván Palacio
Palacio

Estrategias de desarrollo rural en la UE: definición de espacio rural, ruralidad y desarrollo rural.

Tomado de internet: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/26548/2/Dossier_teorico.pdf

Guzmán Jiménez, L. F. "Análisis del régimen jurídico del suelo rural", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 20, 2018, pp. 95-135.
DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n20.06>

Hall, P. (1996). *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. Barcelona: Ediciones del Serbal.

Hernández, A. (2014). Paz rural y reforma territorial: impacto del proceso de paz en la descentralización territorial. *Serie de Documentos de Trabajo*, n.º 51, pp. 1-18.

Hernández, Y. T. (2010). "El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿Un instrumento para el desarrollo sustentable?". Cuadernos de Geografía.

Jiménez, G. (2010). Ordenamiento territorial: problema bicentenario. *Revista Diálogos de Saberes*, pp. 77-91.

Jacobs, J (Recuperado s.f.<https://www.univision.com/noticias/citylab-arquitectura/diez-frases-de-jane-jacobs-para-amar-a-nuestras-ciudades>)

Lefebvre, H. (1972). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial.

Lefebvre, H. (1963). *El marxismo*. 3ª Edición. Buenos Aires: Eudeba,

Ley 388 de 1997. Ley de Ordenamiento Territorial.

López, F. R. (2015). Teoría de la catástrofe y emigrantes ecológicos . *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 27-57.

Martínez, m. (2014). La investigación cualitativa (síntesis conceptual). *Revista IIPSI Facultad de Psicología*. Vol. 9 - nº 1.

Massey (2016). *Geometrías del poder y la conceptualización del espacio*. Open University, Inglaterra.

Moreno, Á. M. (2008). *Urbanismo y medio ambiente*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Ortiz, J. (2018). Población de la zona rural aumenta sin control. *El Colombiano*, abril 15.

Parejo, L. (2013). *La construcción del espacio. Una introducción a la ordenación territorial y urbanística*. Valencia: Tirant lo Blanc - Instituto Pascual Madoz.

Park, R. E. (1999). *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*. Barcelona: Ediciones Serbal.

Periódico el Colombiano. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/poblacion-de-la-zona-rural-aumenta-sin-control-EC8545600>. Consultado el 17 de mayo de 2019.

Rodríguez, L. (2015). *Estructura del poder público en Colombia*. Bogotá: Editorial Temis.

Rogers, R. (Recuperado s.f. <https://www.cosasdearquitectos.com/2019/09/ciudades-utilizar-suelo-abandonado-richard-rogers/>

Santaella, H. Q., & Guzmán, L. F. (2017). "*Las Zidres: aspectos generales y problemáticos*", en *María del Pilar García Pachón (ed.), Lecturas sobre derecho de tierras, t. I*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Santofimio, J. O. (2009). Carácter colectivo de las licencias urbanísticas bajo los presupuestos del Estado social y democrático de derecho. La ruptura del individualismo clásico en el procedimiento y la decisión administrativos de licencia urbanística. *Revista digital de Derecho Administrativo*, 5.

Tamayo, Hincapié. (2007). Plan de Desarrollo Cultural Corregimiento Santa Elena 2007 – 2017, Reseña Histórica y Apuntes De Contexto Actual. Secretaría de Cultura Ciudadana – Metrocultura. Medellín.

ANEXO 1
GALERÍA FOTOGRÁFICA CORREGIMIENTO DE SANTA ELENA



Vereda El Llano parte central, se quiere sea centro poblado. Tomada por Jhon Fredy Zapata Soto y



Juan Carlos Correa.

Vereda El Llano parte baja, considerada la zona suburbana de la vereda, allí se encuentra la sede del acueducto veredal, restricción 5 Viv/Ha. Foto brindada por la Corporación de Acueducto San Pedro.



Vereda El Cerro parte central, se quiere sea centro poblado. Tomada por Jhon Fredy Zapata Soto y Juan Carlos Correa.



Vereda Parte Central, actualmente centro poblado, restricción de 10 Viv/Ha. Tomada por Jhon Fredy Zapata Soto Juan Carlos Correa.



Vereda Barro Blanco sector central, actualmente centro poblado, restricción de 10 Viv/Ha. Tomada por Jhon Fredy Zapata Soto Juan Carlos Correa.



Vereda Mazo sector central, actualmente centro poblado, restricción de 10 Viv/Ha. Tomada por Jhon Fredy Zapata Soto Juan Carlos Correa.



Vereda Piedra Gorda central, actualmente suburbano con restricción de 5 Viv/Ha, se quiere sea centro urbano. Tomada por Jhon Fredy Zapata Soto Juan Carlos Correa.



Vereda El Placer parte central, actualmente suburbano con restricción de 5 Viv/Ha, se quiere sea centro urbano. Tomada por Jhon Fredy Zapata Soto Juan Carlos Correa.

Dialogo entre la imagen y lo dicho

La imagen

Las fotografías referenciadas dan constancia de la dinámica de los usos del suelo. En ellas es posible evidenciar la realidad de las veredas. En el Corregimiento de Santa Elena existen veredas con zonas suburbanas (El Placer, El Llano, Piedra Gorda) y veredas con centro poblados (Mazo, Barro Blanco, Parte Central), de igual manera, hay veredas que no tienen ni centro poblado ni zona suburbana (El Llano parte central, El Cerro). Allí, se observan veredas (Mazo, Barro Blanco) cuya zona urbana o central esta sobrepoblada, sobrepasa las densidades permitidas por el POT, también, podemos observar veredas que en su centralidad (El Llano) no superan la densidad máxima permitida por el mismo POT.