



Alcaldía de Medellín  
Distrito de  
Ciencia, Tecnología e Innovación

# ANEXO





**Alcaldía de Medellín**  
Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

Versión 2, marzo 2026



# ANEXO 11

## Problematización del subsistema de Planificación Complementaria

### Revisión de mediano plazo Del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín

Departamento Administrativo de Planeación

2026



## PROBLEMATIZACIÓN DEL SUBSISTEMA DE PLANIFICACIÓN COMPLEMENTARIA

A partir de los análisis realizados para todos los instrumentos de planificación complementaria de segundo y tercer nivel (Ver anexo\_EstadoDelArte\_PC), tanto sobre aspectos cuantitativos de su estado de formulación y adopción, como en otros aspectos relevantes para la revisión técnica, donde se reconocieron brechas normativas frente a la realidad territorial, logros, problemas y retos y acciones prioritarias de mejora, entre otros, se realizó una síntesis de la problemática para todo el subsistema, basada en el Enfoque de Marco Lógico, identificando un problema general, sus causas y sus efectos, en función de las cuales, se formularon los objetivos, productos o actividades a desarrollar en la presente revisión y los fines esperados si se llega a lograr el cumplimiento de los objetivos planteados.

### PROBLEMA GENERAL

Ineficaz implementación y débil articulación de los instrumentos de planificación complementaria, obstaculizando la concreción del modelo de ocupación y el logro de los objetivos estratégicos del Plan de Ordenamiento Territorial.

#### 1.1.1 Causas Directas

- **Vacios e inconsistencias normativas y metodológicas:** falta de directrices claras y metodologías estandarizadas, así como imprecisiones en la aplicación de normas, inconsistencias en los alcances de los instrumentos y la falta de armonización entre ellos y el Plan de Ordenamiento Territorial.
- **Debilidades en la gestión y articulación interinstitucional:** La falta de coordinación entre las diferentes dependencias del distrito, y de claridad para determinar responsabilidades institucionales en las diferentes etapas de los instrumentos, la no inclusión de actores clave en los mecanismos de gobernanza y la ausencia de comités de seguimiento y gestión, dificultan la implementación efectiva de los instrumentos.
- **Limitaciones en la información y el conocimiento:** La inexistencia o falta de actualización y disponibilidad de bases de datos distritales, errores en la información espacial y el desconocimiento de las realidades territoriales actualizadas, impiden una adecuada formulación y aplicación de los instrumentos.



- **Insuficiente priorización y asignación de recursos:** La baja asignación de recursos tanto para la formulación de instrumentos como para los estudios técnicos previos, que estos requieren, y para la consolidación de la infraestructura pública estratégica definida en los instrumentos adoptados, limita la capacidad del distrito para avanzar en su implementación.
- **Desarticulación con los instrumentos de gestión y financiación:** La falta de articulación entre instrumentos de planificación y de estos con los instrumentos de gestión y financiación o con los planes de desarrollo, así como las dificultades para garantizar el cumplimiento de cargas urbanísticas, dificultan la materialización de los objetivos propuestos.

### 1.1.2 Causas Indirectas

- **Debilidades en la concepción y la gestión integral del Sistema de Ordenamiento Territorial (SOT):** Los problemas identificados sugieren vacíos en la forma en que se entiende y gestiona el SOT en su conjunto, lo que se evidencia en las dificultades para la articulación y coherencia de sus instrumentos complementarios.
- **Limitadas capacidades técnicas y administrativas:** La falta de herramientas adecuadas y procesos de manejo de información, en las dependencias administrativas, dificultan la formulación, adopción, implementación y seguimiento de los instrumentos.
- **Factores externos y de contexto -dinámica del sector inmobiliario e informalidad-:** Presiones del mercado inmobiliario, altas demandas de vivienda, escepticismo del sector privado ante las cargas urbanísticas y la expansión permanente de la ocupación informal son factores que dificultan la implementación efectiva de los instrumentos.
- **Baja priorización a los procesos de planificación complementaria:** La falta de prioridad otorgada a la formulación y a la aplicación de los instrumentos de planificación adoptados, se refleja en la lentitud de los procesos y la falta de recursos asignados.
- **Falta de participación y legitimidad:** La baja disposición de espacios para la participación de las comunidades en los procesos de diagnóstico y formulación de los instrumentos, genera resistencia y dificulta su implementación.



### 1.1.3 Efectos

- **Retraso o congelamiento del desarrollo urbano y rural:** La ineficiente implementación de los instrumentos impide la materialización de proyectos de infraestructura, la consolidación -legalización y regularización- de asentamientos y el desarrollo del suelo en las áreas que dependen de estos instrumentos.
- **Ineficiencia en la gestión del suelo:** La falta de claridad normativa, la desarticulación de los instrumentos y las dificultades para garantizar el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas generan una gestión ineficiente del suelo.
- **Incumplimiento de los objetivos del POT:** La baja implementación efectiva de los instrumentos de planificación complementaria obstaculiza el logro de los objetivos y el modelo de ordenamiento territorial definidos en el POT.
- **Afectación de la calidad de vida de los habitantes:** La baja o nula implementación de los instrumentos puede generar déficit de equipamientos, espacio público y servicios básicos, afectando negativamente la calidad de vida de los habitantes.
- **Incertidumbre jurídica y desincentivo a la inversión:** Las inconsistencias y falta de claridad normativas generan incertidumbre para los propietarios, desarrolladores y otros actores, desincentivando la inversión y la participación en los procesos de planificación.
- **Riesgo de pérdida o deterioro del patrimonio:** La deficiente integración y aplicación de la normativa de protección del patrimonio pone en riesgo la preservación de los valores culturales del distrito.
- **Aumento de la informalidad:** La baja implementación de los PLRU o las UPR no logran mitigar o controlar los procesos de ocupación informal, generando sobrecargas en la infraestructura pública y dificultades para la legalización y regularización.



## OBJETIVO GENERAL

Mejorar la articulación e implementación de los instrumentos de planificación complementaria del distrito, para lograr la concreción del modelo de ocupación y promover un desarrollo urbano y rural equilibrado y sostenible.

### 1.1.4 Objetivos Específicos

**Armonizar y homologar la estructura normativa y metodológica de los instrumentos de planificación complementaria.**

- **Productos/Actividades:**
  - Realizar un diagnóstico de las inconsistencias, vacíos normativos y metodológicos existentes en los instrumentos de planificación complementaria.
  - Elaborar y adoptar un marco procedimental claro para la formulación, adopción e implementación de cada instrumento.
  - Revisar y ajustar la normativa de cada instrumento para garantizar su coherencia interna y su articulación con el POT y demás normativas distritales y nacionales.

**Fortalecer la gestión y la articulación interinstitucional para la implementación de los instrumentos.**

- **Productos/Actividades:**
  - Crear o fortalecer mecanismos de coordinación permanente entre las diferentes dependencias del distrito implicadas en la planificación y gestión del territorio.
  - Definir las acciones, competencias y responsabilidades de las entidades y dependencias implicadas en el seguimiento, la gestión y la implementación de los instrumentos.

**Optimizar la disponibilidad, calidad y uso de la información para la planificación.**

- **Productos/Actividades:**
  - Desarrollar sistemas de información robustos y actualizados y garantizar la accesibilidad a las bases de datos distritales relevantes para la formulación y seguimiento de los instrumentos.

**Definir parámetros para la priorización de proyectos estratégicos y la asignación eficiente de recursos para la planificación.**

- **Productos/Actividades:**
  - Vincular los proyectos estratégicos de los instrumentos adoptados, al programa de ejecución del POT y a los Planes de Desarrollo.



- Definir criterios de priorización para la aplicación de los diferentes instrumentos.

### **Fomentar la participación ciudadana y la legitimidad de los procesos de planificación.**

- **Productos/Actividades:**
  - Establecer los mecanismos de participación ciudadana en todas las etapas de los instrumentos -formulación, adopción, implementación y seguimiento-.

#### **1.1.5 Fines Esperados**

- **Materialización efectiva del modelo de ocupación:** Se lograría una concreción del imaginario de ciudad establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial.
- **Desarrollo urbano y rural equilibrado y sostenible:** Se promovería una ocupación armónica del territorio, considerando las condiciones urbanas y rurales, y garantizando su sostenibilidad ambiental, social y económica.
- **Mejora en la calidad de vida de los habitantes:** La implementación efectiva de los instrumentos favorecería la consolidación de los sistemas públicos y colectivos y la habitabilidad del territorio, contribuyendo al bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos.
- **Mayor eficiencia en la gestión del suelo:** Se optimizaría el uso del suelo, evitando la especulación, el desarrollo informal y la ocupación de áreas no aptas, promoviendo la ocupación equilibrada del territorio.
- **Fortalecimiento de la seguridad jurídica:** La claridad normativa y la consistencia en los procesos de planificación generarían mayor confianza y seguridad jurídica para los propietarios, desarrolladores e inversionistas, mejorando la rentabilidad del suelo, impulsando la inversión formal y el desarrollo económico.
- **Preservación y valorización del patrimonio cultural y natural:** la articulación efectiva de la normativa de protección patrimonial promovería la conservación de los valores culturales y ambientales del distrito.
- **Reducción de la informalidad y mejoramiento de las condiciones de vida en asentamientos informales:** La implementación efectiva de los instrumentos de planificación permitiría progresos en la legalización y regularización de



asentamientos informales, mejorando las condiciones de habitabilidad y de integración urbana y territorial.

- **Fortalecimiento de la gobernanza y la participación ciudadana:** La mejora en la articulación interinstitucional y la promoción de la participación ciudadana propiciarían la legitimidad y apropiación de los procesos de planificación, fortaleciendo la gobernanza territorial.
- **Aumento de la eficiencia en la inversión pública:** Una planificación más clara y coordinada permitiría optimizar la inversión de recursos públicos en proyectos estratégicos, evitando procesos ineficientes y garantizando un mayor impacto en el desarrollo del territorio.

Tabla síntesis de problematización y formulación de objetivos para el subsistema de planificación complementaria.

PROBLEMA CENTRAL	OBJETIVO GENERAL
Ineficaz implementación y articulación de los instrumentos de planificación complementaria, obstaculizando la concreción del modelo de ocupación y los objetivos estratégicos del Plan de Ordenamiento Territorial.	Mejorar la articulación e implementación de los instrumentos de planificación complementaria del distrito para lograr la concreción del modelo de ocupación y promover un desarrollo urbano y rural equilibrado y sostenible.
CAUSAS DIRECTAS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS



<b>PROBLEMA CENTRAL</b>	<b>OBJETIVO GENERAL</b>
<p>Vacíos e inconsistencias normativas y metodológicas.</p> <p>Debilidades en la gestión y articulación interinstitucional.</p> <p>Limitaciones en la información y el conocimiento.</p> <p>Insuficiente priorización y asignación de recursos.</p> <p>Desarticulación con los instrumentos de gestión y financiación.</p>	<p>Armonizar y homologar la estructura normativa y metodológica de los instrumentos de planificación complementaria.</p> <p>Fortalecer la gestión y la articulación interinstitucional para la implementación de los instrumentos.</p> <p>Optimizar la disponibilidad, calidad y uso de la información para la planificación.</p> <p>Definir parámetros para la priorización de proyectos estratégicos y la asignación eficiente de recursos para la planificación.</p> <p>Fomentar la participación ciudadana y la legitimidad de los procesos de planificación.</p>
<b>CAUSAS INDIRECTAS</b>	<b>PRODUCTOS O ACTIVIDADES</b>
<p>Debilidades en la concepción y la gestión integral del Sistema de Ordenamiento Territorial (SOT).</p> <p>Limitadas capacidades técnicas y administrativas.</p> <p>Factores externos y de contexto -dinámica del sector inmobiliario e informalidad-.</p> <p>Baja priorización a los procesos de planificación complementaria.</p> <p>Falta de participación y legitimidad.</p>	<p>Diagnóstico de las inconsistencias, vacíos normativos y metodológicos.</p> <p>Elaborar y adoptar un marco procedimental claro.</p> <p>Revisar y ajustar la normativa de cada instrumento para garantizar su coherencia interna y su articulación normativa.</p> <p>Definir las acciones, competencias y responsabilidades de las entidades y dependencias implicadas.</p> <p>Crear o fortalecer mecanismos de coordinación permanente entre las diferentes dependencias del distrito implicadas.</p> <p>Desarrollar sistemas de información robustos y actualizados y garantizar la accesibilidad.</p> <p>Vincular los proyectos estratégicos de los instrumentos adoptados, al programa de ejecución del POT y a los Planes de Desarrollo.</p> <p>Establecer los mecanismos de participación ciudadana en todas las etapas de los instrumentos.</p>



EFFECTOS	FINES DESEADOS
Retraso o congelamiento del desarrollo urbano y rural.	Materialización efectiva del modelo de ocupación. Desarrollo urbano y rural equilibrado y sostenible.
Ineficiencia en la gestión del suelo.	Mejora en la calidad de vida de los habitantes.
Incumplimiento de los objetivos del POT.	Mayor eficiencia en la gestión del suelo.
Afectación de la calidad de vida de los habitantes.	Fortalecimiento de la seguridad jurídica.
Incertidumbre jurídica y desincentivo a la inversión.	Preservación y valorización del patrimonio cultural y natural. Reducción de la informalidad y mejoramiento de las condiciones de vida en asentamientos informales.
Riesgo de pérdida o deterioro del patrimonio.	Fortalecimiento de la gobernanza y la participación ciudadana.
Aumento de la informalidad.	Aumento de la eficiencia en la inversión pública.

## 2 PROBLEMATIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS

Conclusiones del análisis cualitativo incluido en las matrices de estado del arte, para la identificación de los problemas principales que presenta cada uno de los instrumentos de planificación, con el objetivo de construir una visión integral de la problemática del Subsistema de Planificación Complementaria.

### INSTRUMENTO: MACROPROYECTO DISTRITAL

Los macroproyectos son un instrumento de segundo nivel que están orientados hacia la planificación de intervenciones territoriales a escala intermedia con actuaciones urbanas integrales. Su enfoque se centra en la integración de las laderas al sistema del corredor del Río Aburrá, permitiendo la concreción de un modelo de ocupación distrital que promueve una ocupación compacta, sostenible y funcional. Este instrumento facilita la revitalización del tejido urbano, superando desequilibrios funcionales y revertiendo procesos de deterioro. Además, consolida el sistema público-colectivo, promoviendo la conectividad transversal, e influye en el sistema de ocupación, lo cual lo hace un instrumento pertinente para la implementación de las estrategias del POT.



### 2.1.1 Dimensión cuantitativa

Son 10 macroproyectos, 4 de ellos están adoptados, 1 en formulación y 5 sin formular.

#	NOMBRE DE INSTRUMENTO	GRADO DE IMPLEMENTACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO	FECHA DE APROBACIÓN	LICENCIAS URBANÍSTICAS
1	Macroproyecto Río Norte	Adoptado	Decreto 1113 de 2023	19/12/2023	
2	Macroproyecto Río Centro	Adoptado	Decreto 1166 de 2023	26/12/2023	
3	Macroproyecto Río Sur	Adoptado	Decreto 1098 de 2023	19/12/2023	
4	Macroproyecto Transversalidad Santa Elena	Adoptado	Decreto 1167 de 2023	26/12/2023	
5	Macroproyecto Transversalidad La iguaná	En Formulación	Formulado - No Adoptado	En Formulación	
6	Macroproyecto BUR Nororiental	Sin Formular	N/A	N/A	
7	Macroproyecto BUR Noroccidental	Sin Formular	N/A	N/A	
8	Macroproyecto BUR Suroccidental	Sin Formular	N/A	N/A	
9	Macroproyecto BUR Suroriental	Sin Formular	N/A	N/A	
10	Macroproyecto BUR San Antonio de Prado	Sin Formular	N/A	N/A	

### 2.1.2 Dimensión cualitativa

Los macroproyectos como el instrumento que materializa las Áreas de Intervención Estratégica (AIE) son esenciales para implementar las apuestas del POT, sin embargo, se identifican brechas significativas que limitan su eficacia, como el hecho de que los instrumentos de tercer nivel dependan de la formulación previa de los macroproyectos, si bien el Subsistema de Planificación Complementaria tiene una conformación sistémica,



cada instrumento debería formularse de forma independiente, articulándose y acogiendo las acciones ya propuestas en instrumentos previamente formulados. Adicionalmente es necesario complementar los alcances normativos de estos, para integrarlos efectivamente en los sistemas distritales de ordenamiento territorial.

La dinámica antes descrita también genera desafíos en torno a la alineación normativa dentro del POT, ya que el articulado presenta contradicciones sobre su alcance, objetivos y estrategias, lo que limita su capacidad para integrarse adecuadamente con todos los sistemas y subsistemas del Sistema de Ordenamiento Territorial (SDOT). En algunos casos, los macroproyectos carecen de directrices específicas, especialmente en lo que respecta a las actuaciones urbanas integrales, lo que ha dado como resultado que solo una fracción de los macroproyectos haya sido formulada y adoptada dentro de los plazos establecidos en el Programa de Ejecución del POT, lo que implica un incumplimiento de los plazos definidos por este programa, dando así, que la ausencia de una metodología estandarizada para la formulación y adopción de macroproyectos conduzca a inconsistencias en los procesos.

Además, las bases de datos del Distrito no están completamente diseñadas, actualizadas o disponibles, lo que impide responder eficazmente a las necesidades específicas en el momento de realizar diagnósticos, formulaciones y adopciones de macroproyectos. Asimismo, se han identificado errores en las capas de información espacial, como la falta de actualización de los inventarios de cada subsistema del POT.

Por otro lado, las áreas destinadas a la renovación urbana enfrentan diversos desafíos para su redesarrollo, entre los cuales se destacan la alta fragmentación predial y la necesidad de negociar con múltiples propietarios. En este contexto, los constructores expresan que las altas cargas urbanísticas y los costos asociados, desincentivan la inversión privada. Esta situación debe ser evaluada en su real dimensión, considerando la capacidad de soporte del territorio.

Sin embargo es destacable que entre los principales logros del proceso se cuenta con la formulación y adopción de los Planes Parciales para la renovación urbana; la integración de la estructura ecológica principal y complementaria en la planificación urbana; la zonificación detallada de áreas de riesgo, acompañada de medidas estructurales y no estructurales para mitigar la vulnerabilidad; la creación de supermanzanas y redes peatonales dentro del marco del urbanismo ecológico; y mejoras en la infraestructura de movilidad que fomentan el uso de transporte no motorizado. Adicionalmente, se han desarrollado proyectos estratégicos como Parques del Río, junto a sistemas de transporte multimodal que interconectan el área de intervención con el resto de la ciudad. Asimismo, se implementaron planteamientos urbanísticos que abarcan vivienda progresiva, productiva y colectiva, y se promovió la construcción de viviendas de interés prioritario (VIP) y de



interés social (VIS) en áreas estratégicas. Por último, se establecieron mecanismos para equilibrar las cargas y beneficios urbanos, garantizando una distribución justa en los proyectos de renovación, así como la delimitación de unidades de actuación urbanística y áreas de manejo especial, fomentando la corresponsabilidad entre instituciones y comunidades.

### 2.1.3 Conclusión, árbol de problemas del instrumento

Identificación del problema central para el instrumento, sus causas directas e indirectas y sus efectos, a partir del análisis cualitativo consignado en el análisis del estado del arte.

INSTRUMENTO DE SEGUNDO NIVEL	MACROPROYECTOS
<b>PROBLEMA:</b>	
Ineficiente formulación, adopción e implementación de los macroproyectos, obstaculizando el cumplimiento de los objetivos del POT y generando inconsistencias y retrasos en el desarrollo urbano.	
<b>CAUSAS DIRECTAS:</b>	<b>CAUSAS INDIRECTAS:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contradicciones sobre los alcances del instrumento, lo cual limita su capacidad de articularse con todos los sistemas y subsistemas del SDOT.</li> <li>- Directrices poco específicas para componentes como las actuaciones urbanas integrales.</li> <li>- Los objetivos y estrategias de los macroproyectos no están suficientemente alineados con el Sistema de Ordenamiento Territorial.</li> <li>- Las bases de datos del Distrito no están completamente diseñadas, ni actualizadas ni disponibles.</li> <li>- Errores en las capas de información espacial y la falta de actualización de los inventarios de cada subsistema del POT.</li> <li>- Las altas cargas urbanísticas y los costos asociados desalientan la inversión privada.</li> <li>- La baja asignación de recursos desde el Distrito para la realización de los estudios técnicos previos necesarios.</li> <li>- Falta de una metodología estandarizada para la formulación y adopción del instrumento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Debilidades en la Planificación y Gestión, por vacíos en la concepción y gestión integral del Sistema de Ordenamiento Territorial.</li> <li>- Limitadas Capacidades Técnicas y Administrativas de las entidades responsables.</li> <li>- Falta de Comunicación y Articulación Interinstitucional, evidenciando una coordinación insuficiente entre las diferentes dependencias del distrito.</li> <li>- Escepticismo del Sector Privado ante las altas cargas urbanísticas.</li> <li>- Baja Priorización a la formulación de instrumentos.</li> </ul>
<b>EFFECTOS:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dificultades para su formulación al no contar con bases de datos distritales actualizadas ni disponibles.</li> <li>- Baja implementación y gestión del instrumento.</li> <li>- Solo una fracción de los macroproyectos previstos ha sido formulada.</li> <li>- Inconsistencias y vacíos normativos que entorpecen la formulación del instrumento.</li> <li>- Bajo desarrollo del suelo urbano en los polígonos de instrumentos de tercer nivel que dependen de la aplicación del instrumento de segundo nivel.</li> </ul>	



INSTRUMENTO DE SEGUNDO NIVEL	MACROPROYECTOS
- Ineficiencia en la inversión pública al no contar con la información requerida para iniciar los procesos de formulación de polígonos de las áreas de intervención estratégica.	
- La falta de claridad normativa y metodológica genera incertidumbre en los diferentes actores responsables.	
- Afectación en la calidad de vida de los habitantes de las áreas implicadas, debido a la baja o nula implementación de los instrumentos, que congela el desarrollo de suelos y limita la materialización de proyectos de infraestructura.	

## INSTRUMENTO: PROYECTO URBANO INTEGRAL DEL ÁMBITO DE LADERA

Los Proyectos Urbanos Integrales del ámbito de ladera (PUIAL) son un instrumento de planificación complementaria de segundo nivel que está diseñado para fortalecer de manera conjunta, los barrios y sus centralidades ubicadas fuera de las Áreas de Intervención Estratégica (AIE). Su implementación se centra en orientar estrategias y acciones que mejoren las características de las unidades barriales según la división político-administrativa del Municipio. Este instrumento también refuerza las franjas de conectividad ambiental y funcional entre el área rural, el borde urbano-rural, la media ladera y el corredor metropolitano del río Medellín, con el objetivo de reducir el desequilibrio ambiental y social, concretando así el modelo de ocupación.

### 2.1.4 Dimensión cuantitativa

Son 4 ámbitos considerados por el POT y 1 adicional (división de los 4 originales) considerado por la Guía metodológica para la formulación del Proyectos Urbano del Ámbito Ladera. Para fines de esta revisión se contará con los 5 ámbitos, siendo este el primer hallazgo.

Son 5 PUIAL, 1 de ellos está adoptado y 4 sin formular.

#	NOMBRE DE INSTRUMENTO	GRADO DE IMPLEMENTACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO	FECHA DE APROBACIÓN	LICENCIAS URBANÍSTICAS
1	Proyecto Urbano Integral del Ámbito Ladera Nororiental	Adoptado	Resolución N° 201950124314 de 2019	27/12/2019	
2	Proyecto Urbano Integral del Ámbito Ladera Noroccidental	Sin Formular	N/A	N/A	
3	Proyecto Urbano Integral del Ámbito Ladera Suroriental	Sin Formular	N/A	N/A	



#	NOMBRE DE INSTRUMENTO	GRADO DE IMPLEMENTACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO	FECHA DE APROBACIÓN	LICENCIAS URBANÍSTICAS
4	Proyecto Urbano Integral del Ámbito Ladera Suroccidental	Sin Formular	N/A	N/A	
5	Proyecto Urbano Integral del Ámbito Ladera Corregimiento de San Antonio de Prado	Sin Formular	N/A	N/A	

### 2.1.5 Dimensión cualitativa

Este instrumento de planificación complementaria se alinea con las estrategias del POT, al potenciar y modificar las características de las centralidades y barrios de la ciudad mediante una intervención integral que beneficia a las comunidades, focalizándose en tres líneas de acción: Espacio Público, Equipamientos y Sistema de Movilidad. Su función es la de ser un articulador entre los macroproyectos de Borde y los macroproyectos de Río, generando una sinergia y cohesión territorial.

No obstante, se identifican problemáticas como la necesidad de incorporar al POT los alcances establecidos por la guía metodológica, así como definir las acciones y competencias necesarias para el Seguimiento, Gestión e Implementación de los PUIAL. Es esencial aclarar si esta responsabilidad recaerá en los Protocolos Ambientales y Urbanísticos (PAU) o si se implementará conforme a la guía metodológica bajo un comité veedor, esta claridad es importante para la implementación de un modelo de gestión y seguimiento eficaz. Asimismo, la falta de claridad en los objetivos de formulación respecto al corto, mediano y largo plazo, dentro del programa de ejecución, limita el avance del proceso.

Adicionalmente, el ámbito PUIAL correspondiente al Corregimiento de San Antonio de Prado se incluye dentro del Proyecto Urbano Integral del Ámbito Ladera Suroccidental, sin embargo, dentro de la guía metodológica de los PUIAL, se desglosan como ámbitos diferenciados toda vez que es el más extenso y presentan delimitaciones independientes. Esto devela una inconsistencia entre el POT y la guía metodológica, que deberá ser homologada.



Entre los logros destacables figura la potencial articulación con las AIE de Río y Borde, así como con las transversalidades, las cuales contribuyen a equilibrar el territorio de las laderas nororiental y noroccidental. Esta concreción se ha dado gracias a la guía metodológica centrada en la participación social, la cual cuenta con un banco de proyectos que prioriza iniciativas dentro del ámbito, y se promueve la articulación con los PUI para evitar la sobre planificación. Este instrumento, aunque es de ser de segundo nivel, tiene la capacidad de definir, priorizar y gestionar proyectos específicos, consolidándose como una herramienta estratégica fundamental que potencia la cooperación social y participativa en su diagnóstico y formulación.

### 2.1.6 Conclusión, árbol de problemas del instrumento

Identificación del problema central para el instrumento, sus causas directas e indirectas y sus efectos, a partir del análisis cualitativo consignado en el análisis del estado del arte.

INSTRUMENTO DE SEGUNDO NIVEL	PROYECTOS URBANOS INTEGRALES DE ÁMBITO LADERA
<b>PROBLEMA:</b> Falta de coordinación institucional y claridad normativa y metodológica, para la formulación e implementación de los instrumentos, lo que genera ambigüedad en la delegación de responsabilidades y en la priorización de proyectos	
<b>CAUSAS DIRECTAS:</b>  Falta de definición de alcances dentro del articulado del POT.  Carencia en la definición de acciones y competencias en el seguimiento, la gestión y la implementación de los PUIAL.  Baja viabilidad para la formulación y aplicación del PUIAL Suroccidental dada su gran extensión, que integra territorios territorial y funcionalmente discontinuos.  Falta de un modelo de priorización de proyectos.	<b>CAUSAS INDIRECTAS:</b>  Inexistencia del comité para el seguimiento, gestión e implementación.  Falta una clara definición de responsabilidades en la implementación de la política de responsable mezcla de usos.  Desconocimiento o baja puesta en práctica de la Guía Metodológica para la elaboración de los PUIAL.



INSTRUMENTO DE SEGUNDO NIVEL	PROYECTOS URBANOS INTEGRALES DE ÁMBITO LADERA
<b>EFFECTOS:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dificultad en la Implementación Efectiva de los PUIAL.</li> <li>- Aplicación Incompleta o Inconsistente de la Guía Metodológica.</li> <li>- Vacíos de responsabilidades sobre acciones clave para la implementación de los planes.</li> <li>- Ineficiencia en el Seguimiento, Gestión e Implementación.               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de Criterios para la Selección de Proyectos.</li> <li>- Ineficiencia en la Asignación de Recursos.</li> </ul> </li> <li>- Dificultad para la Evaluación del Impacto de los PUIAL</li> </ul>	

## INSTRUMENTO: DISTRITO RURAL CAMPESINO

Se constituye en el instrumento mediante el cual, se encaminan acciones físico espaciales, económicas, culturales y sociales, que permiten articular y orientar programas y proyectos, en pro del mejoramiento, permanencia, promoción, planificación y gestión del territorio rural campesino, lo que lo hace altamente relevante pues contribuye a la consolidación del modelo de ocupación propuesto por el POT en lo que corresponde al suelo rural productivo. Adicionalmente es fundamental para el cumplimiento de las disposiciones planteadas en el documento de seguimiento del Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín denominado Agenda Rural y los corregimientos en el Plan de Desarrollo Distrital 2024-2027.

### 2.1.7 Dimensión cuantitativa

Es 1 Distrito rural Campesino (DRC) y está formulado y adoptado mediante la Resolución 202250119479 de 2022.

#	NOMBRE DE INSTRUMENTO	GRADO DE IMPLEMENTACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO	FECHA DE APROBACIÓN	LICENCIAS URBANÍSTICAS
1	Distrito Rural Campesino	Adoptado	Resolución 202250119479 de 2022	24/11/2022	



### 2.1.8 Dimensión cualitativa

El Distrito Rural Campesino (DRC) se integra de manera coherente en los principios rectores que sustentan el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), particularmente en relación con la Competitividad Territorial y Económica (Principio No. 5) y la Ruralidad Sostenible (Principio No. 9). Este instrumento busca potenciar las actividades productivas y económicas de la población rural, garantizando así la seguridad alimentaria, la preservación de la cultura campesina y la vitalidad del paisaje rural productivo. El DRC representa una clara apuesta hacia una "Ruralidad Sostenible", cuya estrategia se orienta a fomentar la producción sostenible, promover la integración económica entre actores del sector rural y desarrollar el capital humano y social, asegurando la permanencia de los campesinos en su entorno natural mientras se protegen los recursos ambientales.

Conforme a los lineamientos estratégicos del POT, el DRC se establece como un instrumento esencial para la revitalización y diversificación de la economía rural, integrándose dentro del sistema físico-espacial del Distrito, lo cual es importante para lograr el modelo de ocupación deseado. La reglamentación del DRC se realiza a través de la Resolución No. 202250119479 de 2022, que establece la creación de un único DRC, orientado a una gestión integral del territorio rural productivo. Se propone una zonificación basada en unidades de gestión, determinando actividades a fomentar o desincentivar según los usos del suelo y sus características específicas. Esta regulación también establece un conjunto de instrumentos de financiación aplicables a las distintas actividades rurales, como los pagos por servicios ambientales y beneficios tributarios.

Sin embargo, la resolución presenta ciertas deficiencias como la definición de jerarquías, especialmente en relación con las Unidades de Planificación Rural (UPR) y la sobreposición que presenta con los macroproyectos del POT. Si bien recoge algunas iniciativas del programa de ejecución del POT, como la promoción de la agricultura orgánica y el fortalecimiento de la producción rural, se observa una falta de articulación con programas que promuevan la conservación del suelo de protección rural tales como la conservación y manejo de la estructura ecológica complementaria, que son fundamentales para la producción de alimentos y la sostenibilidad del hábitat rural. Para implementar estrategias como el fortalecimiento de la actividad agroecológica, fomentando una red interconectada de agricultores sostenibles en el área metropolitana, es significativo desarrollar protocolos de manejo ambiental para actividades productivas que regulen la responsable mezcla de usos, y es relevante establecer programas de agricultura sostenible y manejo de residuos sólidos en el suelo rural. También es necesaria una revisión de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) en relación con las densidades y regímenes de aprovechamiento del suelo.

También se evidencia en la resolución, una falta de articulación entre el DRC y los proyectos propuestos con la oferta programática detallada en los Planes de Desarrollo Distrital (PDD),



lo que ha redundado en dificultades con relación a la implementación y a la definición de mecanismos de monitoreo adecuados. Adicionalmente, se encuentra pendiente la implementación de las mesas corregimentales, un mecanismo de gobernanza crucial señalado por la misma resolución. Este vacío en la gobernanza se agrava por la exclusión de actores clave, como la Secretaría de Infraestructura Física y la Secretaría de Hacienda, de la Comisión Intersectorial Rural, lo cual limita la visión integral del DRC como herramienta de gestión y planificación territorial.

Asimismo, la delimitación actual del DRC no corresponde con los tratamientos rurales establecidos, lo que excluye áreas que podrían beneficiarse de su oferta programática. A pesar de que es un instrumento de gestión territorial reconocido, el DRC no ha especificado claramente las actividades a promover o desincentivar en relación con el modelo de ocupación propuesto por el POT, lo que requiere una revisión y ajuste de sus unidades básicas de actuación. Por lo antes mencionado, es necesario que se definan los alcances y objetivos específicos, así como las estrategias de implementación, para garantizar una aplicación efectiva del modelo de ocupación en el suelo rural.

En contraste a estas dificultades, se ha logrado una vinculación con los programas y proyectos del DRC con la oferta programática del Plan de Desarrollo Distrital 2024-2027. Durante el año 2024, se activaron instancias de coordinación interna que involucran a 19 dependencias, lideradas por la Gerencia de Corregimientos. Este esfuerzo ha permitido identificar que, 26 de los programas y proyectos del PDD están alineados con los objetivos del DRC. Otro de los logros destacables, es el diseño e implementación de un catastro multipropósito, que consolida la función de la Gerencia de Corregimientos como el gestor público encargado de asegurar la implementación efectiva de la oferta programática del DRC. Además, se han establecido escenarios dentro de la Comisión Intersectorial Rural y el Comité Técnico Rural, fomentando la alineación estratégica entre los programas del plan de desarrollo y los del DRC.

### 2.1.9 Conclusión, árbol de problemas del instrumento

Identificación del problema central para el instrumento, sus causas directas e indirectas y sus efectos, a partir del análisis cualitativo consignado en el análisis del estado del arte.

INSTRUMENTO DE SEGUNDO NIVEL	DISTRITO RURAL CAMPESINO
<b>PROBLEMA:</b> Deficiente implementación y articulación del DRC con los instrumentos de gestión y financiación, manifestado tanto en la desarticulación del instrumento con los planes de desarrollo locales y distritales y otros instrumentos de planificación complementaria, como en las falencias en los mecanismos de gobernanza y monitoreo.	



INSTRUMENTO DE SEGUNDO NIVEL	DISTRITO RURAL CAMPESINO
<p><b>CAUSAS DIRECTAS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausencia de articulación del instrumento (33 proyectos propuestos) a la oferta programática de los Planes de Desarrollo Distritales.</li> <li>- La no implementación y articulación de las mesas corregimentales definidas como uno de los mecanismos de gobernanza.</li> <li>- No se consideró incluir como actores permanentes dentro de la Comisión Intersectorial Rural y el Comité Técnico Rural, a actores clave como la Secretaría de Infraestructura Física, el ISVIMED y la Secretaría de Hacienda.</li> <li>- No correspondencia espacial de la delimitación actual del instrumento con los tratamientos rurales y no se acota a la categoría de suelo de protección para la producción.</li> <li>- Falta de especificación en las formas de aplicación de las actividades a promover, incentivar y desincentivar, por parte de las Unidades Básicas de Actuación, e imprecisión en la definición de los alcances, objetivos y estrategias para estas unidades.</li> <li>- Superposición del DRC con los macroproyectos de borde y transversalidades.</li> </ul>	<p><b>CAUSAS INDIRECTAS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de seguimiento y evaluación, por retraso en la definición de mecanismos de monitoreo.</li> <li>- Falta de articulación interinstitucional, que ocasiona inconsistencias en la definición y formulación del instrumento.</li> <li>- Incomprensión de los alcances del instrumento.</li> </ul>
<p><b>EFFECTOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No implementación del Distrito Rural Campesino adoptado.</li> <li>- Ineficiencia en la gestión del suelo rural.</li> <li>- Obstaculización del desarrollo económico y social del área rural.</li> <li>- Dificultad de materializar el modelo de ocupación.</li> <li>- Desaprovechamiento de recursos del Distrito al no hacer parte de su Plan de Desarrollo.</li> <li>- Limitaciones en la participación de las comunidades, al no contar con las mesas corregimentales.</li> </ul>	

## INSTRUMENTO: PLANES PARCIALES

El Plan Parcial –PP– permiten avanzar en la consolidación del modelo de ocupación, en línea con el desarrollo de una ciudad compacta. Esto implica la promoción de procesos de densificación y diversificación de usos en las áreas más planas y con mayor capacidad de soporte, especialmente aquellas localizadas en el corredor del Río Aburrá. Así mismo, frente a los objetivos estratégicos del territorio, se impulsa el crecimiento hacia adentro mediante la renovación de áreas de intervención prioritaria. En este contexto, se identifica un desarrollo parcial de sectores estratégicos de la ciudad en relación con el Modelo de Ocupación del Distrito de Medellín.



### 2.1.10 Dimensión cuantitativa

Son 88 Planes Maestros, 67 de ellos están adoptados y 19 se encuentran sin formular.

#	NOMBRE DE INSTRUMENTO	GRADO DE IMPLEMENTACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO	FECHA DE APROBACIÓN	LICENCIAS URBANÍSTICAS
1	Z1_R_1	Adoptado	Dto 1113 de 2023	19/12/23	
2	Z1_R_10	Adoptado	Dto 1166 de 2023	26/12/23	
3	Z1_R_2	Adoptado	Dto 1113 de 2023	19/12/23	
4	Z1_R_3	Adoptado	Dto 1113 de 2023	19/12/23	
5	Z1_R_4	Adoptado	Dto 1113 de 2023	19/12/23	
6	Z1_R_5	Adoptado	Dto 1113 de 2023	19/12/23	
7	Z1_R_6	Adoptado	Decreto 1113 de 2023	19/12/23	
8	Z1_R_7	Adoptado	Decreto 0321 de 2018	29/05/18	
9	Z1_R_8	Adoptado	Decreto 1113 de 2023	19/12/23	
10	Z1_R_9	Adoptado	Decreto 0674 de 2010	21/4/10	
11	Z2_R_40	Adoptado	Dto 0318 de 2011	18/2/11	
12	Z2_R_42	Adoptado	0224 de 2009 ; 0783 de 2014	07/10/24	
13	Z2_R_43	Adoptado	Dto 1166 de 2023	26/12/23	
14	Z2_R_44	Adoptado	Dto 1166 de 2023	26/12/23	
15	Z2_R_45	Adoptado	Dto 1113 de 2023	19/12/23	
16	Z2_R_46	Adoptado	Dto 1113 de 2023	19/12/23	
17	Z2_R_48	Adoptado	Dto 1113 de 2023	19/12/23	
18	Z2_R_49	Adoptado	Dto 1113 de 2023	19/12/23	
19	Z3_R_3	Adoptado	Dto 0521 de 2018	18/7/18	
20	Z3_R_11	Adoptado	Dto 1166 de 2023	26/12/23	
21	Z3_R_12	Adoptado	Dto 1166 de 2023	26/12/23	
22	Z3_R_13	Adoptado	Dto 1166 de 2023	26/12/23	
23	Z3_R_14	Adoptado	Dto 1113 de 2023	26/12/23	
24	Z3_R_15	Adoptado	Dto 1222 de 2005	10/08/07	
25	Z3_R_17	Adoptado	Dto 1222 de 2005	09/06/05	
26	Z3_R_18	Adoptado	Dto 1166 de 2023	26/12/23	
27	Z3_R_19	Adoptado	Dto 1166 de 2023	26/12/23	
28	Z3_R_20	Adoptado	0635 de 2010	13/04/2010	
29	Z3_R_21	Adoptado	Decreto 0249 de 2014	26/12/23	



**Alcaldía de Medellín**  
Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

Versión 2, marzo 2026

#	NOMBRE DE INSTRUMENTO	GRADO DE IMPLEMENTACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO	FECHA DE APROBACIÓN	LICENCIAS URBANÍSTICAS
30	Z3_CN2_16	Adoptado	Decreto 1026 de 2004	1/01/2014	
31	Z4_CN5_40	Adoptado	Dto 1356 de 2007	20/12/2005	
32	Z4_CN2_40	Adoptado	Decreto 1309 de 2009	17/08/2007	
33	Z4_R_37	Adoptado	Dto 1166 de 2023	18/12/2018	
34	Z4_R_38	Adoptado	Dto 1166 de 2023	26/12/23	
35	Z5_R_22	Adoptado	Decreto 605 de 2007	27/12/23	
36	Z5_R_23	Adoptado	Dto 1098 de 2023	Sin fecha asociada	
37	Z5_R_24	Adoptado	Dto 1098 de 2023	27/12/23	
38	Z5_R_25	Adoptado	Dto 1098 de 2023	27/12/23	
39	Z5_R_26	Adoptado	Dto 1098 de 2023	27/12/23	
40	Z5_R_27	Adoptado	Dto 1098 de 2023	1191 de 2007 y 0576 de 2017	
41	Z5_R_27	Adoptado	Dto 1098 de 2023	27/12/23	
42	Z6_R_28	Adoptado	Dto 1098 de 2023	27/12/23	
43	Z6_R_29	Adoptado	Dto 1098 de 2023	27/12/23	
44	Z6_R_30	Adoptado	Dto 1098 de 2023	27/12/23	
45	Z6_R_31	Adoptado	Dto 1098 de 2023	27/12/23	
46	Z6_R_32	Adoptado	Dto 1098 de 2023	27/12/23	
47	Z6_R_33	Adoptado	Dto 1098 de 2023	27/12/23	
48	Z6_R_34	Adoptado	Dto 1098 de 2023	27/12/23	
49	Z6_R_35	Adoptado	Dto 1098 de 2023	27/12/23	
50	Z6_R_47	Adoptado	Dto 1098 de 2023	27/12/23	
51	SA_CN5_50	Adoptado	Decretos 1365 de 2007 (Modificado con decreto 482 de 2014 por cambio de EQ)	17/08/2007	
52	SA_D_13	Adoptado	Decreto 1028 de 2010	10/06/2010	
53	SA_DE_5	Adoptado	Decreto 1960 de 2012	Sin fecha asociada	
54	SA_D_11	Adoptado	Decreto 109 de 2007	23/01/2007	



#	NOMBRE DE INSTRUMENTO	GRADO DE IMPLEMENTACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO	FECHA DE APROBACIÓN	LICENCIAS URBANÍSTICAS
55	Z2_D_3	Adoptado	Decretos 602 de 2002 y 1775 de 2012	20/11/2012	
56	Z3_CN1_2	Adoptado	Decreto 1010 de 2020	Sin fecha asociada	
57	Z3_D_1	Adoptado	Dto 1140 de 2017	22/12/2017	
58	Z4_DE_3	Adoptado	0397 de 2007 (0170 de 2022 para ampliación y 881 del 2023 para nueva UAU)	3/09/2023	
59	Z5_D_2	Adoptado	Decretos 1250 de 2009, modificado por 0790 de 2013	27/08/2009	
60	Z5_CN3_33	Adoptado	Decreto 1204 de 2007	Sin fecha asociada	
61	Z5_CN4_9	Adoptado	Decreto 2481 de 2019	Gaceta sin fecha	
62	Z5-CN5-18	Adoptado	Decreto 2481 de 2019	Gaceta sin fecha	
63	Z5-CN5-19	Adoptado	Decreto 2481 de 2019	Gaceta sin fecha	
64	Z5-D-3	Adoptado	Decreto 1789 de 2009	12/11/2009	
65	Z5-D-3A	Adoptado	Decretos 1079 de 2007, modificado por 0510 de 2017	5/07/2017	
66	Z6-D-17	Adoptado	Decreto 755 de 2007	7/05/2007	
67	Z6_D_4	Adoptado	Decretos 0473 de 2015, modificado 887 de 2023 (actualiza red hídrica)	6/04/2015	

**SIN FORMULAR: 19**

Z2\_R\_41, Z3\_R\_16, Z4\_R\_39, SA\_D\_10, SA\_D\_12, SA\_D\_14, SA\_D\_15, SA\_D\_16, SA\_D\_18, SA\_D\_8, SA\_D\_9, SA\_DE\_4, Z1\_MIE\_1, Z1\_MIE\_2, Z2\_D\_6, Z3\_MIE\_3, Z3\_MIE\_4, Z4\_DE\_7, Z6\_D\_16, Z6\_DE\_2, Z6\_DE\_3



### 2.1.11 Dimensión cualitativa

Los instrumentos de segundo nivel buscan la armonización con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), promoviendo el reparto equitativo de cargas y beneficios, conforme al Artículo 1 del Decreto 1232 de 2020, que modifica el Decreto 1077 de 2015. Muchas veces esto se viabiliza debido a la adopción de planes parciales como instrumentos de tercer nivel, los cuales están orientados a incorporar ajustes en sus disposiciones regulatorias, facilitando el desarrollo urbano y la consolidación del modelo de ocupación, al tiempo que se promueve la formación y potenciación de centralidades e infraestructuras mediante una mezcla de usos responsable.

No obstante, la concreción de los planes parciales ha tenido varias problemáticas destacando principalmente, que la falta de implementación de estos, se debe a factores relacionados con la gestión asociada al número de propietarios, el valor del suelo y la especulación inmobiliaria. En el caso de los instrumentos vencidos, se observa que no se llevaron a cabo los procesos de gestión necesarios para su implementación efectiva. Además, algunos planes dependen de la formulación y adopción de macroproyectos en los que están localizados, lo que retrasa su ejecución.

Asimismo, se enfrenta a dificultades en el proceso de entrega jurídica de predios, que es un aspecto crucial para el cumplimiento del efecto de plusvalía. Adicionalmente las tensiones con las comunidades locales surgen toda vez que cuentan con el interés de desarrollar el polígono predio a predio, igualmente hay dificultades en el momento de la concertación con la autoridad ambiental por las grandes restricciones de la normatividad ambiental.

La intervención o creación de infraestructura vial también puede obstaculizar la aplicación de los planes parciales, ya que en algunas oportunidades no presenta continuidad. En este sentido, la red hídrica delineada en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) necesita ser actualizada, ya que se identifican escorrentías y cuerpos de agua que no existen, junto con los retiros de protección asociados. Esta situación imposibilita la ejecución de obras, como las vías contempladas en el modelo de ocupación, debido a las restricciones instauradas por la autoridad ambiental, que enfatiza el cumplimiento de la normativa ambiental vigente sin considerar lo previamente concertado y estipulado en el decreto de adopción del plan parcial.

Sin embargo, existen logros con el desarrollo de los planes parciales, como la lineación con una visión de ciudad compacta, propiciando la densificación y diversificación de usos en áreas estratégicas, especialmente en terrenos más planos y con capacidad de soporte adecuada. Esta localización privilegiada, particularmente en el corredor del río Aburrá,



facilita el crecimiento hacia adentro de la ciudad, impulsando la renovación urbana en zonas de intervención estratégica.

También, se resalta la congruencia entre la categoría del instrumento y los objetivos estratégicos planteados, que propenden por un desarrollo urbano sostenible. Al promover una mayor densificación en estas áreas, se logra no solo una mejor utilización del suelo, sino también una conexión fluida con el centro de la ciudad, favoreciendo la integración social y económica. Por otra parte, la diversificación de usos en la zona norte refuerza el potencial de estos espacios, favoreciendo la actividad comercial e impulsando la vitalidad urbana. Así, el instrumento se erige como un facilitador del desarrollo territorial, optimizando los recursos y promoviendo un ordenamiento que es coherente con algunas de las dinámicas del distrito.

### 2.1.12 Conclusión, árbol de problemas del instrumento

Identificación del problema central para el instrumento, sus causas directas e indirectas y sus efectos, a partir del análisis cualitativo consignado en el análisis del estado del arte.

INSTRUMENTO DE TERCER NIVEL	PLANES PARCIALES
<b>PROBLEMA:</b>	
Dificultad general en la implementación efectiva del instrumento, manifestada desde la formulación y la gestión de los polígonos, hasta el cumplimiento y la ejecución o el pago de las cargas urbanísticas.	
<b>CAUSAS DIRECTAS:</b>	<b>CAUSAS INDIRECTAS:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dificultad en la implementación del instrumento.</li> <li>- Dificultad en la implementación del sistema vial dentro de los planes.</li> <li>- Bajo interés por parte de los formuladores principalmente debido a la relación de las cargas y los beneficios.</li> <li>- Imprecisiones en la aplicación normativa, debido a diferencias en la información cartográfica, documentos técnicos, decretos y reparto de cargas.</li> <li>- Rigidez normativa para permitir el cambio de otros usos al uso residencial (siempre y cuando no se superen las densidades permitidas).</li> <li>- Dificultades en el desarrollo por etapas para los procesos de licenciamiento.</li> <li>- No son claras las alternativas para el cumplimiento de las cargas urbanísticas en cuanto a vivienda VIS y VIP.</li> <li>- No hay precisión en las condiciones para el desarrollo de proyectos por Unidades de Actuación Urbanística, o cuando se da por etapas producto de un Proyecto Urbanístico General PUG, falta coordinación con la norma nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deficiencias en la concepción y diseño del instrumento.</li> <li>- Falta de Articulación entre el proceso de planificación y la ejecución que genera inconsistencias y problemas en la aplicación.</li> <li>- Inadecuada Asignación o Percepción de las Cargas Urbanísticas no están adecuadamente dimensionadas o comunicadas en relación con los beneficios potenciales.</li> <li>- Ineficiencias o complejidades innecesarias en los trámites administrativos.</li> <li>- Vacíos o Ambigüedades Normativas.</li> <li>- Falta de Mecanismos efectivos de Coordinación y Seguimiento para la implementación del instrumento.</li> </ul>



INSTRUMENTO DE TERCER NIVEL	PLANES PARCIALES
- Falta precisar, ajustar y armonizar las funciones y obligaciones del operador urbano, de acuerdo a lo estipulado por el decreto municipal 893 de 2017.	- Incertidumbre para los actores involucrados debido a las inconsistencias normativas.
<b>EFFECTOS:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Congelamiento o Retraso en el Desarrollo Urbano de las zonas que requieren del instrumento.</li> <li>- Déficit en la Provisión de Equipamientos e infraestructura para la comunidad.</li> <li>- conflictos e incertidumbre en la aplicación de la normativa.</li> <li>- Desincentivo a la Inversión Privada.</li> <li>- Incumplimiento de los Objetivos de Vivienda Social.</li> <li>- Ineficiencia en la Gestión del Suelo.</li> <li>- Dificultad para Consolidar el Sistema Público y Colectivo.</li> </ul>	

## INSTRUMENTO: PLAN DE LEGALIZACIÓN Y REGULARIZACIÓN URBANÍSTICA

Los Planes de Legalización y Regularización Urbanística (PLRU) son instrumentos de tercer nivel dentro del Subsistema de Planificación Complementaria, diseñado específicamente para fomentar la regularización y legalización de asentamientos informales. Su implementación está alineada con el objetivo estratégico del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que busca fortalecer el acceso a vivienda digna mediante la mejora integral del hábitat y la provisión de infraestructura necesaria para la integración de estos asentamientos al tejido urbano formal.

### 2.1.13 Dimensión cuantitativa

Son 67 Planes de Legalización y Regularización Urbanística, 8 de ellos adoptados y 59 de ellos sin formular

#	NOMBRE DE INSTRUMENTO	GRADO DE IMPLEMENTACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO	FECHA DE APROBACIÓN	LICENCIAS URBANÍSTICAS
1	Z2_MI_24	Adoptado	Resolución 0223 de 2009	7/05/2009	



#	NOMBRE DE INSTRUMENTO	GRADO DE IMPLEMENTACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO	FECHA DE APROBACIÓN	LICENCIAS URBANÍSTICAS
2	Z3_MI_10	Adoptado	Resolución 065 de 2009	17/02/2009	
3	Z3_MI_11	Adoptado	Resolución 065 de 2009	17/02/2009	
4	Z3_MI_12	Adoptado	Resolución 0669 de 2007	19/07/2007	
5	Z1_CN3_4	Adoptado	Resolución 0206 de 2007	7/03/2007	
6	Z2_CN3_14	Adoptado	Resolución 0223 de 2009	7/05/2009	
7	Z2_CN3_16	Adoptado	Resolución 0039 de 2007	18/01/2007	
8	Z2_CN3_18	Adoptado	Resolución 0223 de 2009	7/05/2009	
<b>SIN FORMULAR: 59</b>					
Z1_MI_1, Z1_MI_2, Z1_MI_3, Z1_MI_4, Z1_MI_5, Z2_MI_21, Z2_MI_22, Z2_MI_23, Z2_Z4_MI_20, Z3_MI_6, Z3_MI_7, Z3_MI_8, Z3_MI_9, Z3_MI_13, Z4_MI_17, Z4_MI_18, Z4_MI_19, Z6_MI_14, Z6_MI_15, Z6_MI_16, AL_MI_25, SC_MI_26, Z1_CN3_1, Z1_CN3_2, Z1_CN3_3, Z1_CN3_6, Z1_CN3_28, Z1_CN3_29, Z1_CN3_39, Z2_CN3_13, Z2_CN3_15, Z2_CN3_17, Z2_CN3_36, Z2_CN3_37, Z2_CN3_38, Z2_CN3_40, Z3_CN3_5, Z3_CN3_15, Z3_CN3_31, Z4_CN3_10, Z4_CN3_11, Z4_CN3_12, Z4_CN3_30, Z5_CN3_32, Z5_CN3_33, Z5_CN3_34, Z6_CN3_7, Z6_CN3_8, Z6_CN3_9, Z6_CN3_19, Z6_CN3_27, Z6_CN3_35, SA_CN3_23, SA_CN3_24, SA_CN3_25, SC_CN3_20, SC_CN3_21, SC_CN3_22, SC_CN3_41					

### 2.1.14 Dimensión cualitativa

Dentro del análisis del estado del arte se identifican diversas brechas que limitan la eficacia de los PLRU. En primer lugar, su correcta aplicación depende de la formulación y adopción



previa de otros instrumentos de segundo nivel, lo que restringe su autonomía y obstaculiza la legalización de asentamientos ante la ausencia de Macroproyectos. Adicionalmente, para asegurar que se consideren todos los aspectos relevantes durante la formulación es importante armonizar sus disposiciones con las normativas nacionales.

Asimismo, existen también asentamientos que persisten en condiciones de precariedad, donde la incapacidad del sistema de planificación ha dejado a los PLRU desactualizados con respecto a la dinámica territorial. Además, se destaca la necesidad de realizar estudios de riesgo de detalle para los asentamientos priorizados desde el diagnóstico, cuya ausencia impide avanzar en la consolidación y mejoramiento integral, especialmente en áreas con alta vulnerabilidad. De manera similar la gestión del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, que incluye los PLRU, se ve complejizada por la intervención de múltiples entidades municipales, generando problemas de coordinación que a menudo retrasan su ejecución.

Cabe destacar que, en algunos casos, los asentamientos a legalizar enfrentan restricciones normativas y falta de suelo disponible, lo cual dificulta la creación de espacios públicos, equipamientos y redes de movilidad, comprometiendo así la adecuada integración urbana.

Si bien existe un Sistema de Seguimiento y Evaluación del POT, las dificultades para medir el impacto real de los PLRU en la habitabilidad y consolidación urbana, contribuyen a la ineficiencia del proceso. La efectividad de los PLRU está igualmente limitada por la dependencia de mecanismos de financiación claros, cuya falta, afecta la implementación de infraestructura y servicios básicos necesarios, atrasando la regularización de asentamientos. Por ende, se requieren prácticas de gestión robustas que coordinen recursos de manera efectiva entre las diversas dependencias y entidades involucradas en dicho proceso.

Las problemáticas asociadas a la implementación de los Planes de Legalización y Regularización Urbanística también revelan desafíos significativos en el control urbanístico y la gestión del territorio. En diversas zonas, la inobservancia de regulaciones ha propiciado el surgimiento de nuevos asentamientos informales en espacios públicos y áreas de equipamiento, así como en zonas rehabilitadas por obras de mitigación. Esto se agrava cuando las áreas designadas para el reasentamiento de población son aprovechadas por desarrolladores privados para proyectos inmobiliarios, generando así, que la problemática de ocupaciones informales comprometa los recursos de suelo disponible para soluciones habitacionales verdaderamente sostenibles. A su vez, la regularización de inmuebles dentro de los polígonos bajo PLRU se ve complejizada por la fragmentación de la propiedad y la falta de títulos formales, además de la existencia de conflictos de tenencia que dificultan el proceso. Lo anterior ha tenido como resultado la falta de participación comunitaria lo que ha alimentado resistencias y, por ende, obstaculizado la legalización y regularización, trayendo el avance de iniciativas esenciales para el desarrollo urbano.



Asimismo, algunas intervenciones realizadas bajo el instrumento PLRU han permitido la regularización de edificaciones que transgreden los parámetros establecidos en el POT y no van en sincronía con el modelo de ocupación, ocasionando sobrecargas en la infraestructura existente. Para evitar esta problemática, es necesario definir límites claros de edificabilidad y asegurar una aplicación uniforme de las normas.

A pesar de estas dificultades, los PLRU han tenido logros importantes en la legalización y regularización de asentamientos informales y procesos de urbanización irregular. Su implementación no solo ha facilitado la legalización, sino que también ha permitido intervenciones significativas en infraestructura y prestación de servicios, promoviendo la integración de estos asentamientos al tejido urbano formal. En este contexto, los PLRU son fundamentales para consolidar el modelo de ocupación definido en el POT, al garantizar el acceso a servicios públicos e infraestructura adecuada, así como al contribuir a la reducción del déficit habitacional, a la mitigación de riesgos y a la contención de la expansión excedida en áreas sensibles o de alta vulnerabilidad.

### 2.1.15 Conclusión, árbol de problemas del instrumento

Identificación del problema central para el instrumento, sus causas directas e indirectas y sus efectos, a partir del análisis cualitativo consignado en el análisis del estado del arte.

INSTRUMENTO DE TERCER NIVEL	PLANES DE LEGALIZACIÓN Y REGULARIZACIÓN URBANÍSTICA
<p align="center"><b>PROBLEMA:</b></p> <p align="center">Inefectiva implementación y baja formulación de los PLRU, evidenciada en la aparición y expansión de procesos de ocupación informal, aprovechamiento indebido de áreas destinadas al reasentamiento, dificultades en la regularización de la propiedad y sobrecargas en la infraestructura pública.</p>	
<p align="center"><b>CAUSAS DIRECTAS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de control urbanístico que permite la aparición de nuevos asentamientos informales.</li> <li>- Aprovechamiento indebido, por parte de privados, para desarrollos inmobiliarios en áreas destinadas para el reasentamiento de población.</li> <li>- Fragmentación predial, falta de títulos y conflictos en la tenencia, que generan dificultades en la regularización de predios.</li> <li>- Dependencia de la existencia de un macroproyecto adoptado, lo que genera retrasos en la implementación de los PLRU.</li> <li>- Necesidad de altas inversiones públicas para la consolidación de los asentamientos a regularizar.</li> </ul>	<p align="center"><b>CAUSAS INDIRECTAS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Debilidades institucionales para atender los ritmos de expansión de la ocupación informal.</li> <li>- Limitaciones en la capacidad de las autoridades para ejercer el control urbanístico efectivo.</li> <li>- Sobrecarga en la infraestructura en algunos PLRU que han permitido regularizar edificaciones que superan los parámetros normativos del POT.</li> <li>- Poca capacidad de los sistemas de seguimiento y evaluación.</li> </ul>



INSTRUMENTO DE TERCER NIVEL	PLANES DE LEGALIZACIÓN Y REGULARIZACIÓN URBANÍSTICA
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presiones del mercado inmobiliario y altas demandas de vivienda.</li> <li>- Baja participación de las comunidades en los procesos de legalización y regularización.</li> <li>- Insuficiente asignación de recursos públicos para la consolidación urbana.</li> </ul>
<b>EFFECTOS:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oposición a procesos de legalización y regularización por parte de las comunidades.</li> <li>- Proliferación y consolidación de la ocupación informal.</li> <li>- Baja disponibilidad de suelo para proyectos habitacionales sociales.</li> <li>- Dificultad para la formalización y la regularización urbana.</li> <li>- Retrasos en la atención de necesidades de regularización.</li> <li>- El resurgimiento de la informalidad en áreas regularizadas.</li> <li>- Sobrecarga en la infraestructura y servicios Públicos.</li> <li>- Ineficacia de los PLRU como Instrumento de Ordenamiento.</li> <li>- Resistencia y falta de legitimidad de los procesos.</li> <li>- Potencial aumento de la vulnerabilidad y el riesgo de desastres.</li> </ul>	

## INSTRUMENTO: PLANES MAESTROS

Es el instrumento de planificación complementaria y gestión de tercer nivel que guía el desarrollo urbanístico y arquitectónico de polígonos con tratamiento urbano de Áreas para la Preservación de la Infraestructuras y del Sistema Público-Colectivo; previendo que grandes infraestructuras y áreas de interés recreativo y paisajístico se preserve como infraestructura de soporte funcional. Es por esta razón que el instrumento aporta al modelo de ocupación desde los principios de sostenibilidad, equidad social y territorial y la consolidación del sistema físico espacial como imaginario de ciudad.

### 2.1.16 Dimensión cuantitativa

Son 86 Planes Maestros, 53 de ellos están adoptados y 33 se encuentran sin formular.

#	NOMBRE DE INSTRUMENTO	GRADO DE IMPLEMENTACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO	FECHA DE APROBACIÓN	LICENCIAS URBANÍSTICAS
1	AL_API_09	Adoptado	Resolución 332 de 2010	2010	
2	RIO_API_62	Adoptado	Decreto 0056 de 2023	2023	
3	SC_API_13	Adoptado	Resolución 101 de 2010	2010	



#	NOMBRE DE INSTRUMENTO	GRADO DE IMPLEMENTACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO	FECHA DE APROBACIÓN	LICENCIAS URBANÍSTICAS
4	Z1_API_1	Adoptado	Resolución 160 de 2009	2009	
5	Z1_API_2	Adoptado	Resolución 599 de 2009	2009	
6	Z1_API_3 Zona 1	Adoptado	Resolución 315 de 2009	2009	
7	Z1_API_6	Adoptado	Resolución 562 de 2009 Resolución 637 de 2009 Resolución 095 de 2013	2009 2013	
8	Z1_API_7	Adoptado	Resolución 020 de 2008	2008	
9	Z2_API_48	Adoptado	Resolución 110 de 2014	2014	
10	Z2_API_49	Adoptado	Resolución 089 de 2009	2009	
11	Z2_API_50	Adoptado	Resolución 238 de 2007	2007	
12	Z2_API_52	Adoptado	Resolución 648 de 2010	2010	
13	Z2_API_54 Zona 1	Adoptado	Resolución 266 de 2011	2011	
14	Z2_API_54 Zona 2	Adoptado	Resolución 054 de 2013	2013	
15	Z2_API_54 Zona 3	Adoptado	Resolución 683 de 2011	2011	
16	Z2_API_54 Zona 4	Adoptado	Resolución 265 de 2015	2015	
17	Z2_API_55	Adoptado	Decreto 0303 de 2018	2018	
18	Z2_API_56 Zona 1	Adoptado	Resolución 650 de 2010 Resolución 689 de 2011	2010 2011	
19	Z2_API_56 Zona 4	Adoptado	Resolución 624 de 2010	2010	
20	Z2_API_57	Adoptado	Resolución 143 de 2011	2011	
21	Z2_API_58	Adoptado	Resolución 442 de 2009	2009	
22	Z2_API_59	Adoptado	Resolución 334 de 2010	2010	



#	NOMBRE DE INSTRUMENTO	GRADO DE IMPLEMENTACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO	FECHA DE APROBACIÓN	LICENCIAS URBANÍSTICAS
23	Z2_API_60	Adoptado	Decreto 1033 de 2020	2020	
24	Z3_API_1	Adoptado	Resolución 267 de 2015 Mismo polígono que Z3_API_13 Zona 1	2015	
25	Z3_API_10	Adoptado	Resolución 015 de 2007	2007	
26	Z3_API_11	Adoptado	Resolución 015 de 2007	2007	
27	Z3_API_13 Zona 1	Adoptado	Resolución 267 de 2015	2015	
28	Z3_API_14	Adoptado	Resolución 688 de 2011	2011	
29	Z3_API_15	Adoptado	Resolución 227 de 2014	2014	
30	Z3_API_17	Adoptado	Decreto 0708 de 2022	2022	
31	Z3_API_19	Adoptado	Resolución 346 de 2010	2010	
32	Z4_API_44 Zona 1	Adoptado	Decreto 1705 de 2015	2015	
33	Z4_API_45	Adoptado	Resolución 488 de 2009	2009	
34	Z4_API_46 Zona 2	Adoptado	Resolución 395 de 2008	2008	
35	Z4_API_46 Zona 3	Adoptado	Resolución 395 de 2009	2009	
36	Z4_API_47	Adoptado	Resolución 079 de 2007	2007	
37	Z5_API_23	Adoptado	Decreto 2091 de 2015	2015	
38	Z5_API_24	Adoptado	Resolución 113 de 2014	2014	
39	Z5_API_25	Adoptado	Resolución 146 de 2011	2011	
40	Z5_API_27	Adoptado	Decreto 567 de 2019	2007/2019	
41	Z5_API_28 Zona 1	Adoptado	Resolución 266 de 2015	2015	
42	Z5_API_28 Zona 2	Adoptado	Decreto 2240 de 2019	2019	
43	Z6_API_18	Adoptado	Resolución 401 de 2008 Mismo polígono de Z6_API_33 Zona 1	2008	
44	Z6_API_33 Zona 1	Adoptado	Resolución 401 de 2008	2008	
45	Z6_API_33 Zona 2	Adoptado	Resolución 561 de 2009	2009	



#	NOMBRE DE INSTRUMENTO	GRADO DE IMPLEMENTACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO	FECHA DE APROBACIÓN	LICENCIAS URBANÍSTICAS
46	Z6_API_33 Zona 3	Adoptado	Resolución 037 de 2007 Resolución 304 de 2013	2007 2013	
47	Z6_API_33 Zona 4	Adoptado	Resolución 037 de 2007 Resolución 304 de 2013	2007	
48	Z6_API_34	Adoptado	Decreto 1909 de 2019	2019	
49	Z6_API_35	Adoptado	Decreto 454 de 2019	2019	
50	Z6_API_36	Adoptado	Resolución 219 de 2007	2007	
51	Z6_API_39	Adoptado	Decreto 2040 de 2019	2019	
52	Z6_API_67	Adoptado	Resolución 037 de 2007 Resolución 304 de 2013 Este polígono lo definió el Acuerdo 48, pero corresponde al Z6_API_33 Zona 3, definido por el Acuerdo 46. Hasta que no se actualice, no cambia su denominación.	2007/2013	
53	Z6_API_68	Adoptado	Resolución 037 de 2007 Resolución 304 de 2013 Este polígono lo definió el Acuerdo 48, pero corresponde al Z6_API_33 Zona 2, definido por el Acuerdo 46. Hasta que no se actualice, no cambia su denominación.	2009	
<b>SIN FORMULAR: 33</b>					
SC_API_64, SC_API_8, SC_API_14, SE_API_04, SE_API_05, Z1_API_3 Zona 2, Z1_API_3 Zona 3, Z1_API_4, Z2_API_5, Z1_Z3_API_9, Z2_API_51, Z2_API_53, Z2_API_56 Zona 2, Z2_API_56 Zona 3, Z3_API_12, Z3_API_13 Zona 2, Z3_API_13 Zona 3, Z3_API_16, Z3_API_20, Z3_API_21, Z4_API_41, Z4_API_43, Z4_API_44 Zona 2, Z4_API_46 Zona 1, Z4_API_46 Zona 4, Z4_API_63, Z5_API_29, Z5_API_30, Z5_API_69, Z6_API_31, Z6_API_32, Z6_API_38, Z6_API_40					



### 2.1.17 Dimensión cualitativa

La concordancia del instrumento con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) vigente se establece con su capacidad para preservar la infraestructura esencial que da soporte al funcionamiento del territorio, asegurando así que la planeación responda a las necesidades del contexto urbano. Sin embargo, se presentan problemáticas que requieren atención para que el objetivo del instrumento se cumpla, destacando la necesidad de redelimitar algunos planes maestros debido a que la zonificación interna o redefinición de nuevos polígonos según el POT vigente, puede ir más en concordancia con las expectativas de desarrollo del polígono API.

Una de las problemáticas principales de los Planes Maestros es que su área de planificación (en muchas oportunidades) es muy extensa y adicional a esto, cuenta con una normativa muy genérica y no desarrolla las normas de aprovechamientos y obligaciones urbanísticas, haciendo necesario remitirse a los Acuerdos 46 de 2006 para dar claridad frente a la aplicación de las normas, lo que hace, a su vez, que no se atiendan las particularidades de los territorios ni de los proyectos. Otra situación que limita el buen desarrollo del instrumento, es que no tiene una correlación con los otros instrumentos ya sean de tercer nivel o de superior jerarquía, haciendo así, que se desarticulen las intervenciones integradas. Asimismo, hay una desatención a la realidad territorial como bien se ve en algunos API que cuentan con grandes desarrollos de proyectos habitaciones que ya se encuentran muy consolidados.

En este escenario, también se identifica que no hay una ruta clara para el seguimiento y evaluación del instrumento, lo que resalta la necesidad de incluir mecanismos que faciliten la gestión y resolución de situaciones de informalidad de los asentamientos humanos presentes en varios de los polígonos.

Sin embargo, es destacable que el instrumento permite y ha logrado, la consolidación de equipamientos, la conservación del patrimonio arquitectónico y la protección de elementos con relevancia ambiental, lo que aporta y ha aportado a la concreción del modelo de ocupación.

### 2.1.18 Conclusión, árbol de problemas del instrumento

Identificación del problema central para el instrumento, sus causas directas e indirectas y sus efectos, a partir del análisis cualitativo consignado en el análisis del estado del arte.

INSTRUMENTO DE TERCER NIVEL	PLANES MAESTROS
PROBLEMA:	



INSTRUMENTO DE TERCER NIVEL	PLANES MAESTROS
<p>Ineficacia y falta de claridad en la formulación y aplicación de los Planes Maestros, lo que genera la necesidad de modificaciones constantes y dificulta la definición de normas urbanísticas precisas, causando confusión en su aplicación y limitando su articulación con otros instrumentos de planificación.</p>	
<p><b>CAUSAS DIRECTAS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Planteamientos demasiado genéricos que no atienden las particularidades del territorio.</li><li>- Los Planes Maestros de gran extensión o que contienen varios equipamientos en su interior, requieren constantes modificaciones, de acuerdo a las necesidades de cada equipamiento.</li><li>- No se cuenta con normas claras para la aplicación de aprovechamientos ni obligaciones.</li><li>- No hay articulación con las Unidades de Planificación Rural.</li><li>- Localización de asentamiento informales al interior de polígonos API.</li><li>- Planes poco flexibles para implementar el cumplimiento de obligaciones.</li><li>- Confusión en la aplicación del instrumento cuando se formula un mismo plan para dos polígonos API contiguos.</li><li>- Confusiones por subdivisión de polígonos API anteriores al acuerdo 48 de 2014.</li><li>- Algunos polígonos de API tienen en su interior grandes superficies comerciales que no son coherentes con la función pública que le corresponde.</li></ul>	<p><b>CAUSAS INDIRECTAS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Falta una metodología clara para la formulación y aplicación de planes maestros.</li><li>- Falta de articulación integral de los diferentes niveles de la planificación.</li><li>- Desconocimiento de las realidades territoriales para la delimitación de los polígonos API.</li><li>- Vacíos o inconsistencias normativas, que generan la necesidad de recurrir a normas generales para la definición de aprovechamientos y obligaciones.</li><li>- Los procesos de formulación no se adaptan a las realidades cambiantes del territorio.</li><li>- Falta de claridad en la articulación con las disposiciones anteriores al acuerdo 48 de 2014.</li></ul>
<p><b>EFFECTOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Dificultades para la planificación y gestión Específica.</li><li>- Incertidumbre jurídica en la aplicación de normas urbanísticas.</li><li>- Dificultad para la articulación de la planificación urbana y rural.</li><li>- Complicaciones para la gestión en áreas con asentamientos informales.</li><li>- Limitaciones en el cumplimiento efectivo de las obligaciones urbanísticas:</li><li>- Ineficiencia en la aplicación de los planes maestros.</li><li>- Necesidad constante de modificaciones y actualizaciones.</li><li>- Posibles inconsistencias en la interpretación de la normativa por parte de los diferentes actores (autoridades, desarrolladores, ciudadanos).</li><li>- Retrasos en la implementación de proyectos.</li></ul>	



## INSTRUMENTO: UNIDADES DE PLANIFICACIÓN RURAL

La Unidad de Planificación Rural (UPR) es un instrumento de gestión y planificación de nivel intermedio destinado a definir y concretar las condiciones de ordenamiento en áreas determinadas del suelo rural. Estas áreas se caracterizan por presentar situaciones de desarrollo complejas, donde ni el desarrollo predio a predio ni el Plan de Ordenamiento Territorial, por la dimensión de la planificación requerida.

### 2.1.19 Dimensión cuantitativa

Son 22 Unidades de Planificación Rural, 1 se encuentra formulada y 21 sin formular

#	NOMBRE DE INSTRUMENTO	GRADO DE IMPLEMENTACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO	FECHA DE APROBACIÓN	LICENCIAS URBANÍSTICAS
1	SC-CNS2-01	Adoptado	Decreto provisional No. 1720113535 de 2025	20/22/2025	
<b>SIN FORMULAR: 22</b>					
PA-CSN4-01, SC-CSN4-02, SE-CSN2-05, SC-CSN2-01, SC-CSN2-02, SC-CSN3-03, SC-CSN3-04, AL-CSN3-05, AL-CSN3-06, SAP-CSN2-04, AL-CSN3-07, SAP-CSN2-03, UPR_ARVI, SC-CSN4-03, SC-CSN3-02, SC-API-13, SE-CSN4-04, SE-CSN2-07, UPR_LaPuerta, UPR_DoñaMaria					

### 2.1.20 Dimensión cualitativa

Dentro de la revisión del estado del arte, se vislumbra la necesario revisar la delimitación de las 22 Unidades de Planificación Rural (UPR) definidas POT, dado que ciertas delimitaciones no se ajustan a los criterios establecidos en el Decreto Nacional 1077 de 2015. Se hace preciso que todas las UPR sean incluidas en el proceso de concertación con la Autoridad Ambiental para asegurar su adecuación a las normativas vigentes. En este contexto, el POT debe ser revisado en función de las disposiciones del artículo 2.2.2.1.2 del mencionado decreto, que categorizan los centros poblados como áreas de desarrollo restringido, diferenciándolos del suelo suburbano. Para la re-delimitación de los polígonos a clasificar como UPR en el POT, se debe tener en cuenta lo señalado en el documento Lineamientos para la formulación de Unidades de Planificación Rural (UPRA, 2018), tal como fue indicado previamente, lineamientos que subrayan la importancia de cumplir con las condiciones mínimas de delimitación, las cuales abarcan la división veredal, la red vial y de asentamientos existentes, la estructura ecológica principal, la disposición de actividades productivas, así como las cuencas hidrográficas y otros elementos geográficos significativos.

La evaluación del estado actual de las UPR revela inconsistencias en la cantidad y nombres de estas unidades, identificándose 25 UPR en el análisis, mientras que en el documento de



revisión se mencionan 22 y en el atlas cartográfico solo 21, lo que indica una falta de consenso y precisión en la nomenclatura utilizada. Además, varias UPR no han sido delimitadas según los criterios normativos vigentes ni han pasado por un proceso de concertación adecuado con la autoridad ambiental, lo que limita su eficacia como instrumentos estratégicos dentro de la política de gestión del territorio.

Las problemáticas relacionadas con el suelo rural son significativas y multifacéticas. En primer lugar, la normativa actual permite edificaciones de hasta un piso en el suelo rural, mientras que, en centros poblados, a través de la Unidad de Planificación Rural (UPR), se admiten construcciones de hasta tres pisos. Sin embargo, se ha evidenciado que en un 70% del territorio, predominan edificaciones de dos a cuatro pisos, especialmente en el corregimiento de Altavista. Esta tendencia, marcada por la informalidad en el fraccionamiento del suelo, está vinculada a densidades habitacionales inadecuadas que contravienen los objetivos del POT, evidenciando una falta de correlación entre el crecimiento habitacional y la infraestructura de servicios necesaria.

Asimismo, se ha determinado que las UPR, al ser formuladas, definen las cesiones para espacio público y equipamiento, pero estas solo aplican a viviendas con un área construida superior a 150 m<sup>2</sup>. Esta limitación implica que una gran parte del suelo rural, donde predominan las viviendas menores, no genera la obligación urbanística esperada, resultando en un escaso desarrollo de espacios públicos y equipamientos necesarios.

Por otro lado, el análisis de los indicadores diseñados para el seguimiento de las obligaciones urbanísticas se encuentra comprometido debido a la falta de desagregación por clases de suelo, lo que dificulta el monitoreo adecuado de la situación específica del suelo rural en comparación con el urbano. Para una evaluación efectiva, es esencial calcular estos indicadores de manera independiente para cada tipo de suelo, considerando que estos presentan comportamientos diferentes. Además, las cesiones urbanísticas definidas han sido limitadas, restringiéndose principalmente a polígonos establecidos como consolidación suburbana.

A pesar de las problemáticas mencionadas, se han logrado importantes avances en los documentos técnicos de soporte para la formulación y diagnóstico de diferentes UPR. Hasta la fecha, se han elaborado documentos técnicos para la UPR Cuenca Piedras Blancas, clasificada como de Sostenibilidad Ambiental; UPR Mazo de Transformación; y UPR El Llano en San Cristóbal, dirigidas al reordenamiento y mejoramiento, habiendo culminado exitosamente el proceso de concertación ambiental con CORANTIOQUIA. Adicionalmente, se han producido documentos técnicos para las UPR de Reordenamiento y Mejoramiento en La Loma, La Palma y Pajarito, así como para la UPR de Transformación Conexión Aburrá Cauca.



### 2.1.21 Conclusión, árbol de problemas del instrumento

Identificación del problema central para el instrumento, sus causas directas e indirectas y sus efectos, a partir del análisis cualitativo consignado en el análisis del estado del arte.

INSTRUMENTO DE TERCER NIVEL	UNIDADES DE PLANIFICACIÓN RURAL
<b>PROBLEMA:</b>	
Inadecuada aplicación y limitados alcances del instrumento, lo que genera un desarrollo constructivo informal y descontrolado y bajos aportes a los subsistemas de espacio público y equipamientos, dificultando la planificación de proyectos de infraestructura y el seguimiento de la implementación del instrumento.	
<b>CAUSAS DIRECTAS:</b>	<b>CAUSAS INDIRECTAS:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incumplimiento de la normativa de alturas</li> <li>- Informalidad en el fraccionamiento de predios y altas densidades habitacionales.</li> <li>- Aumento desequilibrado e inequitativo de las construcciones privadas respecto a la infraestructura pública.</li> <li>- Definición limitada de las obligaciones en el suelo rural, que deja por fuera a la mayor parte de las construcciones de vivienda, pues están por debajo del tope mínimo desde donde se exigen estos pagos.</li> <li>- No se tiene establecido un pago de obligaciones con destinación a equipamientos públicos.</li> <li>- No se cuenta con indicadores específicos para el seguimiento del cumplimiento de obligaciones en el suelo rural, dificultando su análisis diferenciado para este suelo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Debilidades en el “control urbanístico” del suelo rural, evidenciado en las altas tasas de incumplimiento de la norma.</li> <li>- Presiones del mercado inmobiliario y alta demanda de vivienda que incentiva el fraccionamiento predial y la informalidad.</li> <li>- Índices de construcción restrictivos para el desarrollo formal.</li> <li>- La vinculación del cumplimiento de obligaciones al tamaño de las viviendas hace ineficiente el recaudo de recursos para generar infraestructuras públicas.</li> <li>- Falta de estrategias diferenciadas para el seguimiento del desarrollo del suelo rural.</li> </ul>
<b>EFFECTOS:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Déficit de equipamientos y espacios públicos en las centralidades rurales.</li> <li>- Desarrollo constructivo informal y aumento de la fragmentación predial rural.</li> <li>- Inequidad en la distribución de la infraestructura pública.</li> <li>- Bajo cumplimiento de los objetivos del POT para el suelo rural.</li> <li>- Ineficiencia en la gestión de las obligaciones urbanísticas.</li> <li>- Impactos negativos en la sostenibilidad general del distrito.</li> <li>- Posible aumento de la vulnerabilidad y el riesgo en la población rural.</li> <li>- Dificultades para la planeación y gestión de infraestructura pública.</li> </ul>	

## INSTRUMENTO: PLAN ESPECIAL DE MANEJO Y PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO

Los Planes Especiales de Manejo y Protección –PEMP– son un instrumento de gestión del Patrimonio Cultural, mediante el cual se establecen acciones necesarias con el objetivo de



garantizar la protección, conservación y sostenibilidad de los BIC o de los bienes que pretendan declararse como tales.

### 2.1.22 Dimensión cuantitativa

Son 18 Planes Especiales de Manejo y Protección del Patrimonio, 15 de ellos están adoptados y 3 se encuentran sin formular.

#	NOMBRE DE INSTRUMENTO	GRADO DE IMPLEMENTACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO	FECHA DE APROBACIÓN	LICENCIAS URBANÍSTICAS
1	Z3_C1_1	Adoptado	Decreto Distrital 1166 de 2023	29/12/23	
2	Z3_C3_8	Adoptado	Decreto Distrital 1166 de 2023	29/12/23	
3	Z3_C3_7	Adoptado	Decreto Distrital 1166 de 2023	29/12/23	
4	Z3_C3_14	Sin Formular	N/A	N/A	
5	Z3_C3_10	Adoptado	Decreto Distrital 1166 de 2023	29/12/23	
6	Z1_C3_4	Adoptado	Resolución Nacional 1115 de 2013	06/05/2013	
			Resolución Distrital 562 de 2009	10/11/2009	
			Resolución Distrital 637 de 2009	21/12/2009	
			Resolución Distrital 095 de 2013		
7	Z6_C3_16	Adoptado	Resolución Nacional 0911 de 2014	22/04/ 2014	
			Resolución Nacional 0166 de 2022	28/06/2022	
8	Z2_C3_15	Sin Formular	N/A	N/A	
9	Z1_C3_1	Adoptado	Decreto Distrital 1113 de 2023	27/12/2023	



#	NOMBRE DE INSTRUMENTO	GRADO DE IMPLEMENTACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO	FECHA DE APROBACIÓN	LICENCIAS URBANÍSTICAS
10	Z1_C3_2	Sin Formular	N/A	N/A	
11	Z3_C3_11	Adoptado	Decreto Distrital 1166 de 2023	29/12/2023	
12	Z3_C3_12	Adoptado	Decreto Distrital 1166 de 2023	29/12/2023	
13	Z1_C3_5	Adoptado	Resolución Nacional 1590 de 2014 Resolución Nacional 2953 de 2018	06/06/2014 30/08/2018	
14	Z3_C3_13	Adoptado	Decreto Distrital 608 de 2003 Decreto Distrital 0635 de 2010	12/06/2003 13/04/2010	
15	Z3_C3_6	Adoptado	Resolución Nacional 2635 de 2013	28/09/2013	
16	Z2_C3_3	Adoptado	Resolución Distrital 110 de 2014	9/04/2014	
17	RIO_API_62	Adoptado	Decreto Distrital 0813 de 2024	3/10/2024	
18	Z2_API_49	Adoptado	Resolución Nacional 796 de 1198	31/07/1998	

### 2.1.23 Dimensión cualitativa

En revisión del estado del arte, se identifica que el instrumento presenta algunas inconsistencias dentro del POT vigente, en primer lugar, hay inconsistencia en las capas de Usos y de la delimitación de los PEMP y las áreas de influencia de los BIC. Asimismo, existe deficiencia de conceptos del patrimonio arqueológico, en sus diferentes requisitos del Plan de Manejo Arqueológico y persiste una deficiencia en la normativa para salvaguardar los caminos Ancestrales. Del mismo modo, el POT no es claro para la definición de los sujetos beneficiarios del instrumento y no es posible diferenciar la asimilación de la disminución en estratificación. Adicionalmente se resalta la falta de inclusión del Subsistema de Patrimonio Cultural Inmueble en el Programa de Ejecución del POT y la ausencia de articulación con el Decreto 598 de 2019, que establece directrices para la preservación de árboles y palmas, considerados patrimonio natural y cultural del distrito. También se vislumbra que la falta de aprobación por parte del Ministerio de Cultura, hace que algunos PEMP adoptados, solo



cuentan con norma transitoria o subsidiaria. Es por todo lo anterior que se hace necesario que se ajuste y fortalezca la articulación con normativas complementarias para salvaguardar el patrimonio cultural y arqueológico.

Para viabilizar con mayor eficacia la formulación de los PEMP, se deberá enlazar adecuadamente la protección del patrimonio con los objetivos estratégicos y las estrategias territoriales definidas en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). A este respecto, es importante incorporar al POT la obligatoriedad de revisar los PEMP transcurridos diez años desde su publicación en el Diario Oficial, tal como lo establece el artículo 2.1.1.13 del Decreto 1080 de 2015, modificado posteriormente por el Decreto 2358 de 2019. Este requerimiento se hace especialmente pertinente en el caso del PEMP del Aeropuerto Olaya Herrera, cuya resolución 911, datada del 7 de abril de 2014, cumplió su década en 2024, así como en el contexto del PEMP del Cementerio de San Pedro, regido por la resolución 1590 del 6 de junio de 2014.

Por último, es relevante, revisar la delimitación de los polígonos, del Mapa 22 del POT, con el fin de garantizar que exista concordancia con las delimitaciones dadas en las declaratorias realizadas por el Ministerio de Cultura para las zonas de influencia. Asimismo, el POT debe ajustarse vinculando criterios de manejo para aquellos polígonos con tratamiento de conservación nivel 3 – C3, que no cuenten con PEMP aprobado. Todo lo anterior con el fin de prevenir la pérdida de los valores patrimoniales del distrito.

### 2.1.24 Conclusión, árbol de problemas del instrumento

Identificación del problema central para el instrumento, sus causas directas e indirectas y sus efectos, a partir del análisis cualitativo consignado en el análisis del estado del arte.

INSTRUMENTO DE TERCER NIVEL	PLANES ESPECIALES DE MANEJO Y PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO
<p align="center"><b>PROBLEMA:</b></p> <p>Deficiente integración y aplicación de la normativa de protección del patrimonio cultural dentro del Plan de Ordenamiento Territorial, generando inconsistencias, vacíos normativos y retrasos en la adopción y aplicación de instrumentos de gestión, poniendo en riesgo la preservación del patrimonio cultural.</p>	
<p align="center"><b>CAUSAS DIRECTAS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inconsistencias en las capas de Usos y de la delimitación de los PEMP y las áreas de influencia de los BIC.</li> <li>- El Subsistema de Patrimonio Cultural Inmueble no está incorporado en el Programa de Ejecución del POT.</li> </ul>	<p align="center"><b>CAUSAS INDIRECTAS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Debilidades en la planificación y gestión del patrimonio cultural.</li> <li>- Falta de articulación interinstitucional y de coordinación entre las entidades a nivel local y nacional.</li> <li>- Falta de obligatoriedad de revisión de los planes que cumplan más de 10 años de haber sido formulados.</li> </ul>



INSTRUMENTO DE TERCER NIVEL	PLANES ESPECIALES DE MANEJO Y PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO
<ul style="list-style-type: none"><li>- No están establecidos en el POT, los criterios de manejo para los polígonos de tratamiento Conservación nivel 3, que no cuentan con un Plan especial de manejo y protección del patrimonio.</li><li>- No es clara la definición de los sujetos beneficiarios del instrumento.</li><li>- Falta de norma transitoria para los polígonos que aún no tienen adoptado un PEMP.</li><li>- Altos niveles de urbanización e intervenciones sin licencia en áreas que poseen elementos de patrimonio arqueológico.</li><li>- Carencia de normas asociadas a la conservación del patrimonio arqueológico.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Falta articulación del POT con el Decreto 598 de 2019 Por medio del cual se define el manejo y protección del Patrimonio Natural y Cultural.</li><li>- Capacidades técnicas o administrativas limitadas para abordar aspectos específicos del patrimonio (caso del patrimonio arqueológico).</li><li>- Desconocimiento o subestimación del valor del patrimonio cultural.</li><li>- Procesos administrativos lentos o complejos que demoran la aprobación de los PEMP.</li><li>- Deficiencia conceptual para el manejo del patrimonio arqueológico.</li><li>- Deficiencia normativa para salvaguardar los caminos ancestrales.</li></ul>
<p><b>EFFECTOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Riesgo de pérdida o deterioro de los valores patrimoniales en los polígonos que carecen de norma adoptada.</li><li>- Dificultades para planificar y gestionar áreas del territorio que tengan elementos de valor patrimonial.</li><li>- Incertidumbre jurídica para propietarios y desarrolladores.</li><li>- Conflictos entre desarrollo urbano y conservación patrimonial.</li><li>- Incumplimiento de la normativa nacional de protección patrimonial.</li><li>- Pérdida de oportunidades de desarrollo cultural y turístico.</li><li>- Limitada eficacia de los instrumentos de gestión del patrimonio.</li></ul>	