

# La informalidad en el desarrollo urbanístico de la ciudad de Medellín\*.

The informal urban development in the city of Medellín

---

Beltrán de Jesús Restrepo Arredondo<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Abogado, especialista en docencia universitaria, Coordinador del Grupo de investigación Jaime Sierra García de la Facultad de Derecho de la Universidad Cooperativa de Colombia, seccional Medellín. Docente investigador. Correo electrónico: beltran.restrepo@campusucc.edu.co / bdrestrepo@gmail.com

*Recibido: 15 de septiembre de 2011 | Aprobado: 29 de noviembre de 2011*

## Resumen

El Estado ha visto la necesidad de buscar la consolidación de un derecho urbanístico que permita establecer el uso adecuado de los suelos, de los recursos naturales, de fijar normas para la convivencia de grandes conglomerados con servicios públicos eficientes, el desarrollo de vías para la movilidad, las áreas de recreación, el amueblamiento urbano, es decir, una búsqueda constante de regular el problema urbano y territorial y para ello ha venido expidiendo normas regulatorias que fijan los marcos normativos por medio de los cuales las autoridades ejercen sus competencias relativas en los anteriores temas, buscando respetar el debido proceso y los principios generales del derecho, tales como el de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, la distribución equitativa de las cargas y los beneficios. En última instancia superar la ciudad informal.

A pesar de la creación de las curadurías urbanas con la facultad de otorgar licencias de construcción, y de las oficinas de planeación municipal en su papel de vigilantes y sancionadores ha ido creciendo el desarrollo urbanístico informal.

## Palabras Claves

Urbanismo, derecho urbano, planeación, curadurías, plan de ordenamiento territorial.

## Abstract

The state has seen the need to seek the consolidation of an urban law which permits the ap-

---

\* Este artículo es parte del resultado de la investigación aprobada y apoyada por el CONADI en el 2010 con el título: "El desarrollo urbanístico informal frente al control urbanístico de las oficinas de planeación y el lesseferismo de las curadurías"

appropriate use of land natural resources, set rules for the coexistence of large conglomerates with efficient public services, development of roads for mobility the areas of recreation urban furniture, namely a constant search for regular urban and territorial problem and this has been issuing regulatory standards set by regulatory frameworks through which authorities exercise their powers on in the previous issues, seeking respect due process and the general principles of law, such as the social and ecological function of property the prevalence of particular interest on the equitable distribution of burdens and benefits, Ultimately overcome the informal city.

Despite the creation of urban curators with the power to grant building permits, and municipal planning offices in their role as watchdogs and sanctions has been growing informal urban development.

### Key Words

Urbanism, urban law, planning, curatorial, informality

## Introducción

Todo el proceso legislativo sobre urbanismo ha generado un derecho formado a partir de la interrelación entre la norma legal expedida por el Congreso de la República de Colombia y la administrativa local (alcaldías y concejos municipales), conllevando a establecer una base de reconocimiento de necesidades urbanas y territoriales locales, contenidas en los planes de ordenamiento territorial, quedando las autoridades correspondientes habilitadas para tomar las decisiones urbanísticas. No obstante la existencia de una legislación precisa sobre el desarrollo urbanístico también se han acrecentado los asentamientos humanos informales, frente a los cuales las autoridades de control y policivo no han logrado minimizar sus efectos.

El actual desarrollo urbanístico de las ciudades donde está involucrado el sector económico de la construcción, el cual genera dentro de las variables macroeconómicas un buen índice de em-

pleo en mano de obra no calificada, requiere de una definición e identificación clara de las competencias que tienen cada uno de los actores institucionales del proceso, a más de requerir de un sistema jurídico procedimental ágil y oportuno que permita identificar cuellos de botellas en el ritmo de la construcción y a la vez que no se pierda el ejercicio de la planificación urbana, lo cual debe conllevar a los ajustes en el sistema del derecho urbano requeridos y tomar decisiones con eficiencia.

Por lo anterior el grupo de investigación Jaime Sierra García adscrito al centro de investigaciones de la facultad de derecho de la Universidad Cooperativa de Colombia, sede Medellín, presento a consideración del CONADI, organismo encargado de aprobar y financiar investigaciones, el proyecto de investigación titulado: El desarrollo urbanístico informal frente al control de las oficinas de planeación y el lesseferismo de las curadurías.

Esto conlleva a la formulación de la pregunta problema: ¿Cuál ha sido el papel de las oficinas de planeación municipal en el control y vigilancia del cumplimiento de las normas urbanísticas y de los POT, a la vez cual ha sido la responsabilidad de las curadurías como entes encargadas de otorgar las licencias de construcción?

El objetivo general buscado con esta investigación es facilitar a las entidades y autoridades municipales involucradas en la administración del desarrollo físico urbano, el conocimiento, la comprensión, aplicación e implementación del derecho urbano y el POT, que les permita encausar el desarrollo urbanístico informal hacia el formal.

Como desarrollo de lo anterior y buscando divulgar el contenido de la investigación realizada, se desarrolla el presente artículo de investigación que presenta, de manera detallada, los resultados de la misma.

## Metodología

Se trató de una investigación socio-jurídica<sup>2</sup> de carácter descriptivo y explicativo en la que se combinaron los elementos normativos, estructurales, funcionales y sociales, de manera que se visitaron distintos sectores de la ciudad de Medellín, de todos los estratos sociales, para observar las anomalías en los procesos urbanísticos, se visitaron la oficina de planeación de Medellín, dos curadurías y las dos inspecciones de control urbanístico con el fin de recolectar información necesaria; para pasar a un segundo momento que fue la aplicación de encuestas a las personas vinculadas a las instituciones ya mencionadas y, luego, se realizó la sistematización de toda la información recogida y se dio luego la orientación del abordamiento de la problemática vivida en Medellín en relación con la ilegalidad en el desarrollo urbanístico.

Para poder explicar las relaciones entre los hechos y los contextos urbanísticos se usó el método hermenéutico de textos y contextos, información normativa, oficial y los resultados del trabajo de campo, es decir, se partió de los contenidos normativos, de los datos presuntamente reales y luego una verificación de la realidad a través de las visitas a barrios de distintos estratos sociales.

Se delimitó el espacio en el cual se desarrolló la investigación, que correspondió a la ciudad de Medellín

## Resultados y hallazgos

### *En relación con la naturaleza o tipo de desarrollo urbanístico informal*

El análisis de las características de las infraccio-

nes urbanísticas como resultado del muestreo de selección de expedientes existentes en las inspecciones de control urbanístico desde el año 2008, reflejó una tendencia de intervenciones urbanísticas ilegales en todos los estratos sociales de la ciudad de Medellín, aunque con diferencias cuantitativas y cualitativas, especialmente del tipo de irregularidades cometidas en los estratos 1, 2 y 3 y las ocurridas en los estratos 4,5 y 6.

En los estratos 1 y 2 las infracciones están referidas a las construcciones de varios pisos, sobre inmuebles ya existentes, unos legalizados por consecución de licencias y otras veces por el trascurso del tiempo. Otras referidas a modificaciones sustanciales en las construcciones originales y que requieren de licencia previa. Es decir, construcciones y adaptaciones de inmuebles para viviendas.

En los estratos 3, 4 y 5 por las condiciones mismas de desempleo se está dando la adaptación de garajes, y espacios del primer piso para locales comerciales, sin obtener la respectiva autorización. En estos mismos estratos se dan infracciones en propiedades horizontales con cambios internos en los apartamentos que la mayoría de las veces requiere aprobación de planos y licencias para evitar modificaciones en las estructuras básicas.

En el estrato 6 se da el fenómeno de la infracción por parte de constructores que solicitan licencias por un determinado número de pisos y construyen más de los autorizados.

El otro aspecto informal se observa en la construcción con destino a locales comerciales que no obedecen a los planos aprobados originalmente, cambiando diseños, área construida por

<sup>2</sup> Investigación aprobada y financiada por el CONADI, órgano máximo dentro de la Universidad Cooperativa de Colombia que dirige la investigación, en el 2010 con el título: "El desarrollo urbanístico informal frente al control urbanístico de las oficinas de planeación y el lesseferismo de las curadurías

encima de la autorizada y la vocación original de la actividad económica.

#### *Causas o motivaciones de la informalidad urbanística*

De conformidad con los análisis realizados a las diligencias de descargos de los investigados y memoriales presentados, también las causas son diversas y diferenciadas de acuerdo al estrato socio-económico. En los estratos 1,2 existe un amplio grupo que ignora la obligatoriedad de obtener la licencia previa de construcción; en estos mismos estratos y en los 3,4 también tienen esta conducta por problemas económicos, ya que el trámite y consecución de una licencia requiere de gastos previos para planos, impuestos municipales y aranceles de curaduría.

En los estratos 5 y 6 la informalidad se presenta normalmente por el problema de trámites exagerados que demoran la obtención de licencia y la mayoría de las veces construyen con préstamos bancarios que apremian la terminación de obras.

Por las encuestas realizadas a los dos inspectores de control urbanístico existentes en la ciudad de Medellín, ellos manifestaron que existía una anomalía en la mayoría de las curadurías que otorgan las licencias de construcción en esta ciudad, consistente en la mala asesoría por informar que el inicio de intervenciones urbanísticas se podía realizar con la simple radicación de la solicitud de licencia, sin prever que esta puede no ser otorgada o que por control de planeación se revoque la decisión favorable dada por la Curaduría.

El crecimiento de construcciones ilegales en los barrios marginales y periféricos, por la problemática de pauperización de los individuos y el desplazamiento forzado.

La situación compleja que se da por los aspectos técnico-jurídico-económico y político a raíz

del inevitable urbanismo empresarial que desarma a los operadores urbanísticos en sus funciones de control, vigilancia y sanción en el campo del urbanismo municipal.

#### *Aspectos normativos y su interpretación*

La aplicación de instrumentos guía como el Plan de Ordenamiento Territorial y los Planes parciales, los cuales deben estar acompañados por la expedición eficiente de licencias urbanísticas y el sustento en decretos de normas específicas, en esta materia como son las leyes 9 de 1989, 388 de 1997, 810 de 2003, 902 de 2004 y 1469 de 2011, conllevan a una confusión en la aplicación por las distintas interpretaciones que hacen todos los operadores urbanísticos. A la vez genera desazón en los usuarios, confusión e inseguridad en las autoridades municipales

#### *Falta de la gobernanza urbanística*

Medellín pasó de ser hace unas décadas el municipio industrial donde habitaban básicamente trabajadores, a ser visto en la actualidad como un escenario para el asentamiento ilegal e informal de las familias más pobres, vulnerables y en situación de desplazamiento forzado. A esta situación se llegó porque la institucionalidad local no aplicó desde el comienzo elementos de control urbanístico que impidieran la fragmentación del territorio, que fue gestionado de manera irregular por urbanizadores piratas y por constantes invasiones, lo cual condujo a la creación de gran cantidad de barrios ilegales.

Este resquebrajamiento de la autoridad pública en materia urbanística no le permite a la Alcaldía maniobrar con facilidad y tomar decisiones de fondo en esas zonas del municipio, donde hay fracturas sociales al interior de las comunidades, altos índices de pobreza, informalidad en las actividades económicas, desempleo, presencia de enfermedades, especialmente entre los niños, y graves situaciones de seguridad ciudadana

## Conclusiones

Con la presente investigación se conoció la caracterización patológica de los procesos legales de la obtención de la licencia previa y las actuaciones urbanísticas desarrolladas sin la misma. Se logró detectar en el desarrollo de la presente investigación un problema de encadenamiento de procesos que se dan en las oficinas de planeación que tienen la función de controlar las intervenciones urbanísticas a través del recibo de obras, y de conocimiento por vía gubernativa de las resoluciones que otorgan la licencia por parte de las curadurías; el asunto logístico de las oficinas de curadurías que realizan su actividad desde el escritorio, partiendo de la plena aplicación del principio de la buena fe del solicitante de las licencias.

Es importante destacar que la informalidad se da en todos los estratos sociales, en unos por ignorancia de la ley o falta de recursos económicos; en otros por la demora en los trámites de curadurías y la falta de responsabilidad de algunos constructores en el cumplimiento de la ley.

Se detectaron focos de corrupción al interior de algunas curadurías en relación con el manejo de los cronogramas de aprobación de las solicitudes, la incongruencia entre los planos presentados y aprobados y lo finalmente construido y la aprobación de licencias sin tener en cuenta aspectos fundamentales del plan de ordenamiento territorial de la ciudad de Medellín.

Se encontró la incapacidad logística de la oficina de planeación municipal para ejercer un control sobre las curadurías y las obras que se ejecutan en la ciudad de Medellín por falta de personal, aspecto aprovechado maliciosamente por el usuario y constructor. Congestión en las dos inspecciones de control urbanístico de la ciudad, originado en la gran cantidad de asuntos violatorios de las normas de derecho urbano y el POT, unas de poca monta o bagatelas y otras de grandes constructores.

Mucha tramitología que conlleva a demorar el proceso de obtención de licencia de construcción

## Referencias

- Ángel Bernal, Martha Lucia (2001). El curador urbano. 2ª edición. Editorial Señal Editora. Medellín- Colombia.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel. (1998). Local y global la gestión de las ciudades en la era de la información. Grupo Santillana ediciones. Madrid-España.
- Caicedo, Eduardo. (1990). Reforma urbana. Espacio institucional para la ciudad. Editorial Dike. Bogotá.
- Calderón Rivera, Camilo. (1998) Planeación Estatal y Presupuesto Público. Editorial Legis. Bogotá- Colombia. pp. 391.
- Lemus Chois, Víctor y Aida. (2009). Infracciones urbanísticas. Editorial Temis. Bogotá.
- Padilla Hernández, Eduardo (1994) Derecho urbano. 2ª edición. Editorial Librería del Profesional. Bogotá- Colombia pp. 628.
- Parejo Luciano, Alfonso. (2006). La disciplina Urbanística. Lustel. Madrid –España.
- Rother, Hans. (1990) Derecho urbanístico colombiano. Editorial Temis. Bogotá.
- Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. (2004) Derecho Urbanístico. Legislación y jurisprudencia. Editorial Universidad Externado de Colombia pp. 792.
- Trayter Jiménez, Juan Manuel. (1996). El control del planeamiento urbanístico. Civitas. Madrid- España.



*Normatividad*

Ley 9ª de 1989.  
Ley 388 de 1997.  
Ley 810 de 2003

Ley 400 de 1997  
Decreto 1469 de 2010.  
Acuerdo 046 de 2006  
Decretos municipales 409 de 2007 y 1521 de 2008

