

**Con mejoramiento, pero sin norma: título y propiedad de la tierra para las viviendas
del plan de consolidación y recuperación ambiental de la quebrada Juan Bobo en la
comuna 2 de Medellín**

Helga Patricia Duarte Vargas

Andrea Cecilia Salazar Jaramillo

Tesis de maestría presentada para optar al título de:

Magister en Procesos Urbanos y Ambientales

Asesor:

Juan Carlos García Bocanegra

Universidad EAFIT

Escuela de Humanidades - Maestría en Procesos Urbanos y Ambientales

Medellín

2019

Resumen

A partir del estudio de caso del proyecto modélico de intervención de la quebrada Juan Bobo en la comuna 2 de Medellín–Colombia, la investigación analiza y evalúa desde el punto de vista jurídico y urbanístico los procesos llevados a cabo en esta zona, encontrando que, algunos de los habitantes de las viviendas mejoradas no cuentan con título de propiedad y, sin esto, el proceso es incompleto y mantiene en la informalidad a sus involucrados.

A partir del análisis de los mecanismos nacionales y locales existentes entorno a lo urbanístico y legal, se esboza un protocolo de titulación para las viviendas que no cuenten con seguridad jurídica de la tenencia, que sirva de respuesta a procesos similares de ocupación informal con intervención de mejoramiento integral en otros sectores.

Finalmente, se enumeran una serie de conclusiones y recomendaciones para lograr una vivienda y un hábitat digno para la población de asentamientos informales, dado que, en la investigación se encontraron deficiencias en la articulación de los procesos de legalización, mejoramiento y titulación y una ausencia de interés local de intervenir en los programas de mejoramiento de barrios, que en el marco de los documentos de política podrían convertirse en soluciones integrales.

Palabras claves

Juan Bobo, Medellín, viviendas informales, titulación de predios, procesos urbanos, marco normativo, PUI, POT, mejoramiento integral, legalización urbanística, ley 388 de 1997.

Abstract

Based on the case study of Juan Bobo model intervention project in the commune of Medellín-Colombia, the research analyzes and evaluates from the legal and urbanistic point of view the processes carried out in this area, finding that some of the inhabitants of the improved houses do not have a property title and, without this, the process is incomplete and keeps those involved in the informal sector.

Based on the analysis of existing national and local mechanisms related to urban and legal issues, a titling protocol is drafted for houses that do not have legal security of tenure, which serves as a response to similar processes of informal occupation with intervention of integral improvement in other sectors.

Finally, a series of conclusions and recommendations are listed to achieve decent housing and habitat for the population of informal settlements, given that the research found deficiencies in the articulation of the processes of legalization, improvement and titling and a lack of local interest in intervening in neighborhood improvement programs, which in the framework of the policy documents could become integral solutions.

Keywords:

Juan Bobo, Medellín, Shanty town, land titling, urban processes, regulatory framework, PIU, POT, integral improvement, urban legalization law 388 of 1997.

Índice

Agradecimientos	12
Introducción	13
Aclaraciones conceptuales	16
Capítulo I Presentación	21
1.1. Contexto	22
1.1.1. Latinoamérica: un recuento por la informalidad de la ciudad	22
1.1.2. Asentamientos informales en Colombia	30
1.1.3. Juan Bobo: surgimiento y construcción	34
1.2. Descripción del objeto y planteamiento del problema	44
1.3. Hipótesis	45
1.4. Objetivos	46
1.4.1. Objetivo general	46
1.4.2. Objetivos específicos	46
1.5. Marco metodológico	47
1.5.1. Unidad de análisis	48
1.5.2. Unidad de trabajo	48

1.5.3. Técnicas de investigación	48
1.5.4. Instrumento de investigación	49
Capítulo II Exploración	52
2.1. Estado del arte	53
2.1.1. Informalidad y urbanismo social en Medellín	53
2.1.2. Planeación insurgente en asentamientos informales: un estudio de caso en Cali, Colombia	54
2.1.3. Planeación participativa y asentamientos informales en Medellín	55
2.1.4. Ciudad informal colombiana: barrios construidos por la gente	56
2.1.5. Asentamientos informales, caso de estudio infravivienda en Invasión Polígono 4 de marzo en Hermosillo, Sonora, México	57
2.1.6. Lima: Titulación de tierras sin ciudad, del bien colectivo al privado. La organización social como promotor urbano frente al fracaso de la Política Nacional de Formalización (1996-2015)	58
2.1.7. Políticas de vivienda en ciudades Latinoamericanas. Una nueva generación de estrategias y enfoques para 2016 ONU – Hábitat III	60
Capítulo III Pertinencia disciplinar	62
3.1. Justificación	63

Capítulo IV Análisis categorial	66
4.1. Marco teórico	67
4.1.1. Categoría de análisis: La seguridad jurídica en los asentamientos informales – el urbanismo en la ciudad	68
4.1.1.1. La legalización urbanística en Colombia	69
4.1.1.2. Mejoramiento Integral de Barrios (MIB)	73
4.1.1.3. Titulación de predios fiscales y privados	76
4.1.2. Categoría de análisis: el urbanismo en la ciudad – viviendas sin titulación del plan de consolidación Juan Bobo en Medellín	79
4.1.2.1. Convergencia y efectos: el PUI nororiental y el POT	79
Capítulo V Interpretación de resultados	86
5.1. Análisis y tabulación de encuestas	87
5.2. El PUI: Ni figura legal, ni instrumento de gestión del suelo	101
5.3. Conclusiones del proceso de investigación	114
Capítulo VI Cierre	118
6.1. Propuesta de protocolo de solución del proceso de intervención Juan Bobo y otras viviendas con procesos de mejoramiento	119

6.2. Conclusiones y recomendaciones	124
7. Referencias	132

Tabla de figuras

Fig. 1. Resumen contexto Latinoamérica – Diseño propio	22
Fig. 2. Países más desiguales año 2016 – Banco Mundial	24
Fig. 3. Secuencia de Baross- Diseño propio	25
Fig. 4. Precariedad y déficit habitacional en los países latinoamericanos. Datos porcentuales de la población.	29
Fig. 5. Resumen contexto colombiano – Diseño propio	30
Fig. 6. Déficit habitacional en Colombia.	33
Fig. 7. Recuento histórico del crecimiento urbano en Medellín, Antioquia y el surgimiento de los programas de intervención física para asentamientos informales – Diseño propio	35
Fig. 8. Concepto base de intervención (permanencia y ordenamiento).	40
Fig. 9. Medellín: inversión en vivienda 2008-2018	41
Fig. 10. Medellín: déficit cuantitativo de vivienda distribuido por comunas y corregimientos 2017	42
Fig. 11. Medellín: déficit cualitativo de vivienda distribuido por comunas y corregimientos 2017	43
Fig. 12. Fórmula para calcular el tamaño de la muestra conociendo el tamaño de la población.	50

Fig. 13. Encuesta de diseño propio para aplicación a la muestra de las familias sin titulación del sector de la quebrada Juan Bobo en la comuna 2 de Medellín.	51
Fig. 14. Mapa categorial – Diseño propio	67
Fig. 15. Ubicación espacial de la zona de intervención planta PUI Nororiental	81
Fig. 16. Viviendas aledañas a la quebrada Juan Bobo en Medellín antes del mejoramiento integral.	82
Fig. 17. Viviendas aledañas a la quebrada Juan Bobo en Medellín después del mejoramiento integral	83
Fig. 18. Viviendas reubicadas en sitio y viviendas mejoradas en el proyecto de intervención Juan Bobo en Medellín.	84
Fig. 19. Demografía de las viviendas mejoradas en el proyecto de intervención Juan Bobo en Medellín al año 2019 – Diseño propio	88
Fig. 20. Número de títulos de vivienda por familia del proyecto de intervención Juan Bobo en Medellín al año 2019 – Diseño propio	90
Fig. 21. Tipo de construcción de las viviendas del proyecto de intervención Juan Bobo en Medellín al año 2019. – Diseño propio	91
Fig. 22. Crecimiento en altura de las viviendas del proyecto de intervención Juan Bobo en Medellín al año 2019. – Diseño propio	93
Fig. 23. Planteamiento urbanístico general de espacio público. Julio de 2006.	95

- Fig. 24.** Área de los lotes según levantamiento de elaboración propia a partir del plano urbanístico general. – Diseño propio 96
- Fig. 25.** Total, de las alturas de las viviendas del proyecto de intervención Juan Bobo en Medellín para el año 2006 frente al total del año 2019. – Diseño propio 97
- Fig. 26.** Número total de las familias de las viviendas del proyecto de intervención Juan Bobo en Medellín para el año 2006 frente al total del año 2019. – Diseño propio 97
- Fig. 27.** Crecimiento en el número de pisos sobre lote de la intervención Juan Bobo en Medellín (Datos del 2006 y 2019). – Diseño propio 98
- Fig. 28.** Costo de las viviendas de la intervención Juan Bobo en Medellín al año 2019 según la percepción de los ocupantes. – Diseño propio 99
- Fig. 29.** Tiempo de ocupación de las viviendas de la intervención Juan Bobo en Medellín al año 2019. – Diseño propio 100
- Fig. 30.** Datos sobre el pago anual del impuesto predial por parte de los habitantes de las viviendas de la intervención Juan Bobo en Medellín al año 2019. – Diseño propio 100
- Fig. 31.** Fragmento del documento “Aprobación del urbanismo de los proyectos Juan Bobo I y II y La Herrera” que presenta la aprobación del planteamiento urbanístico y de espacio público. 107
- Fig. 32.** Fragmento del documento “Concepto sobre la reducción de retiros para la ejecución del proyecto de recuperación ambiental de la quebrada Juan Bobo” que presenta la viabilidad de la reducción del retiro de la quebrada a 3m. 111

Fig. 33. Línea del tiempo: acciones tomadas para el proyecto Juan Bobo. – Diseño propio	113
Fig. 34. Áreas y frentes mínimos según tipología de vivienda en polígonos con tratamiento de Consolidación y Conservación. – Diseño propio	115
Fig. 35. Proceso: legalización, mejoramiento y titulación. – Diseño propio	119
Fig. 36. Protocolo completo para titulación – Diseño propio	134
Fig. 37. Proceso de legalización urbanística. – Diseño propio a partir del decreto 1077 de 2015	135
Fig. 38. Proceso de Mejoramiento Integral de Barrios - MIB. – Diseño propio a partir del Conpes 3604 de 2009	136
Fig. 39. Proceso de titulación de vivienda. – Diseño propio	137
Fig. 40. Convergencia protocolos Juan Bobo – Diseño Propio	140

Agradecimientos

La conclusión de este trabajo solo fue posible por la inmensa tolerancia de los maestros que me acompañaron cada día, el amor de mis hijos y el universo que siempre todo lo hace perfecto para nuestro crecimiento y aprendizaje.

Andrea C. Salazar Jaramillo

Dios, tu amor y tu bondad no tienen fin, he caído y me pones a prueba, aprendo de mis errores, para que yo sea un mejor ser humano y crezca de diferentes maneras.

Gracias a mis padres y a mi hermanita, que han estado presentes en todas las etapas de mi vida; aciertos y desaciertos, ofreciéndome lo mejor con su apoyo incondicional.

A mis hijos que me motivan a darles el mejor ejemplo de vida.

Helga Patricia Duarte Vargas

Introducción

El proceso de formación irregular de asentamientos humanos es un fenómeno que se desarrolla a nivel mundial, en el cual intervienen aspectos como la política, la normatividad, el urbanismo, la seguridad social, la economía, los derechos fundamentales, los procesos de titulación y planeación y gestión de riesgo.

En el contexto de los desarrollos informales humanos, el Estado en la búsqueda del mejoramiento de estos espacios y del desarrollo integral, puede intervenir a través de diferentes acciones, sociales, urbanísticas, económicas, ambientales y jurídicas mediante instrumentos como el Mejoramiento Integral de Barrios – MIB, la legalización urbanística y la cesión gratuita de bienes fiscales, entre otros.

Colombia en el contexto latinoamericano recauda una experiencia significativa para abordar un problema urbano complejo que existe para la población y para las autoridades locales por las implicaciones que se tienen al intervenir sectores que se han ocupado de marea informal, no solo por los costos sino por los riesgos que supone integrar estos asentamientos a la estructura funcional y operativa de las ciudades.

Lo anterior, lo reiteran los documentos oficiales que rigen la materia tanto en el documento Conpes como en las bases de los planes de desarrollo de entidades nacionales y locales y en los documentos técnicos de los planes de ordenamiento territorial, al establecer proyectos, programas y políticas para el abordaje de dicha problemática.

Sin embargo, en algunos casos, quedan por resolver aspectos esenciales como el derecho real de propiedad, lo que hace que algunos beneficiarios permanezcan vulnerables ante las

normas, entendiendo que la vulnerabilidad no es solo física sino también legal; por esto, la presente investigación pretende desde un estudio de caso particular de la ciudad de Medellín – Colombia, analizar en detalle los procesos jurídicos y urbanísticos que conducen a obtener el título y la propiedad de la tierra a los beneficiarios de procesos de mejoramiento integral, dado que sin estos componentes, este proceso es incompleto y mantiene en la informalidad a sus involucrados.

El documento da inicio con una breve mirada a los asentamientos informales en los países en vía de desarrollo de Latinoamérica; para luego, centrarse en Medellín – Colombia, particularmente en la comuna 2 Santa Cruz, zona nororiental de la ciudad, donde se ubica el estudio de caso del plan de vivienda a la orilla de la quebrada Juan Bobo; siendo esta decantación del contexto general al particular, lo que permite una investigación a profundidad sobre la realidad de las problemáticas y los retos que enfrentan las familias y el Estado para el mejoramiento de las condiciones habitacionales de las viviendas.

Este estudio de caso del proyecto Juan Bobo, surge de una intervención urbana que dio comienzo en el año 2004 en las comunas 1 y 2 de Medellín, denominada Proyectos Urbanos Integrales – PUI, en el marco del Plan de Desarrollo¹, el Plan de Ordenamiento Territorial – POT (2006), donde la Alcaldía de Medellín y la Empresa de Desarrollo Urbano – EDU de forma interinstitucional buscaron generar proyectos de infraestructura para asentamientos

¹ El Plan de Desarrollo es un instrumento formal y legal en el cual se trazan los objetivos de gobierno a nivel nacional, municipal o departamental, el cual, proporciona lineamientos estratégicos para actuar a mediano o largo plazo, a la vez que orienta las políticas económicas, ambientales y sociales que serán adoptadas.

informales localizados en áreas con restricciones geotécnicas como lo es en este caso las construcciones a orillas de la quebrada.

Estos proyectos establecieron tres componentes base: social (participación ciudadana), institucional (alianzas entre diferentes sectores) y físico (construcción y mejoramiento de espacios), este último contando con diversos proyectos, entre los que se encuentra “un hogar digno para todos”².

Así pues, la presente tesis busca realizar una evaluación de las situaciones particulares de orden legal, y urbanístico que se presentan para las viviendas que no cuentan con título de propiedad en el plan de consolidación en el sector de la quebrada Juan Bobo en Medellín, que, para el segundo semestre del 2019, fecha de la investigación, aún no han logrado la titulación o propiedad de las viviendas que ocupan; para así, posteriormente plantear alternativas de legalización para los predios que ocupan estos habitantes de la comuna 2.

La delimitación del estudio ha sido esbozada a partir de la concordancia existente entre el campo de estudio de la maestría, es decir, los procesos urbanos y las áreas que convergen con esta como la legal con el marco normativo colombiano y los derechos constitucionales y la social enfocada en los habitantes, protección y mejoramiento de la calidad de vida, elaborando así dos categorías de análisis que son la guía y centro de investigación: **la seguridad jurídica en los asentamientos informales – el urbanismo en la ciudad y el**

² La búsqueda de unas condiciones de vivienda digna es una de las principales metas dentro de los proyectos de infraestructura de un PUI, donde mediante la inversión pública las poblaciones de menores ingresos o en situaciones críticas de habitabilidad y riesgo se ven beneficiadas.

urbanismo en la ciudad – viviendas sin titulación del plan de consolidación Juan Bobo en Medellín.

En correspondencia a esto, con el fin de ordenar, registrar y orientar los datos de la investigación hacia una respuesta a la pregunta problema y las acciones a seguir, se realiza una encuesta previamente diseñada a las familias habitantes de las viviendas objeto de estudio, a la vez que se realiza un análisis bibliográfico, metodológico y legal de sustento del proyecto, para así entender finalmente el fenómeno en su totalidad y por qué aún hay familias sin titulación sobre su predio o vivienda y diseñar un protocolo con los pasos a seguir para conseguir la titulación predial en viviendas partícipes de procesos de mejoramiento.

Aclaraciones conceptuales³

Artículo 51 Constitución Política de Colombia

Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda. (Constitución Política, art. 51)

Mejoramiento Integral de Barrios – MIB

El Mejoramiento Integral de Barrios es un programa que busca mejorar las condiciones físicas de los barrios construidos informalmente, a través de la renovación del entorno habitacional y en el cual pueden intervenir de manera conjunta la Nación, el municipio y la comunidad, mediante el ordenamiento urbano del barrio, la legalización y regularización de este, y la ejecución de obras de infraestructura básica y equipamiento. (Ministerio de Vivienda, 2015)

Decreto 1077 de 2015

Norma de carácter nacional compilatoria de la reglamentación del sector vivienda, ciudad y territorio, en la cual se establecen las condiciones y características de la vivienda social, los requisitos para acceder al subsidio familiar de vivienda, las normas para la titulación de predios fiscales y las condiciones mínimas que deben cumplir los hogares que pretendan

³ En este apartado se explican aquellos términos, leyes o conceptos que serán de constante uso en el documento para facilitar al lector la comprensión de este.

acceder a estos, así como todas las normas reglamentarias del urbanismo a nivel nacional. (Ministerio de Vivienda, 2015)

Derechos fundamentales

Los derechos fundamentales en Colombia son los determinados en el Capítulo I de las Constitución Política, reconocidos legalmente y protegidos procesalmente. En cuanto al derecho a la vivienda, en sentencia T-495 de 1995, teniendo como magistrado ponente al doctor Vladimiro Naranjo Mesa, la Corte Constitucional afirmó:

El derecho a la vivienda digna se encuentra consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política. Dicha norma impute al Estado la responsabilidad de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho en favor de todos los colombianos y promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de dichos planes.

Ley 9 de 1989

Es la ley de Reforma Urbana, trata temas como la planificación del desarrollo municipal, el espacio público, la expropiación, la protección a los moradores en los proyectos de renovación urbana, la legalización de títulos para vivienda de interés social, las licencias y sanciones urbanísticas, los bancos de tierras, la integración inmobiliaria, el ajuste de tierras y la extinción del dominio en suelo urbano. Se reconoce como primera norma de planificación territorial en Colombia. (Ley 9, 1989)

Ley 3 de 1991

Ley que reglamenta la vivienda de interés social, el subsidio familiar de vivienda y las organizaciones populares de vivienda. (Ley 3, 1991)

Ley 388 de 1997

Ley de Desarrollo Territorial que establece un mandato para que todos los municipios de Colombia formulen los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial, así como los instrumentos de gestión para materializar el ordenamiento, los cuales se pueden clasificarse en instrumentos de Planificación (planes parciales, macroproyectos, actuaciones urbanas integrales), Gestión Urbana (como el reparto equitativo de cargas y beneficios), Gestión Urbana Asociativa (como el reajuste de tierras), Gestión del Suelo (como la enajenación voluntaria, la expropiación, declaratoria de desarrollo prioritario, entre otros) y de financiación (como la valorización y plusvalía)

Ley 1001 de 2005

Norma que autoriza a las entidades públicas del orden nacional a ceder a título gratuito los terrenos de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001. En mayo de 2019 esta ley fue modificada por la ley 1955 de 2019. (Ley 1001, 2005)

Ley 1955 de 2019:

Norma que adopta el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia para la vigencia 2018-2022, estableciendo los planes, programas y proyectos que serán la base de la política pública durante el cuatrienio, así como el sustento de la inversión del Estado, incluye dentro de sus políticas la titulación de predios y la legalización urbanística de asentamientos subnormales. (República, 2019)

Ley 675 de 2005

Conocida como la Ley de propiedad horizontal, establece las normas de Convivencia, Resolución de Conflictos y Regulación de Propiedad Comunitaria.

Régimen que reglamenta la forma en que se divide un bien inmueble y la relación entre los propietarios de los bienes privados y los bienes comunes que han sido segregados de un terreno o edificio. (Ley 675,2005)

Objetivos de desarrollo sostenible – ODS

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también conocidos como Objetivos Mundiales, son un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad.

Plan de ordenamiento territorial – POT

Instrumento definido por la Ley 388 de 1997, para que los municipios ordenen y planifiquen sus territorios.

Proyectos Urbanos Integrales – PUI

Instrumento de intervención urbana que busca resolver la problemática de un determinado territorio dotándolo de diversos tipos de servicios carentes en la zona, este instrumento no fue adoptado ni creado por la ley 388 de 1997, no obstante, se puede asimilar a una Actuación Urbanística Integral en cuanto a los fines que persigue. (Medellín, 2019)

Las actuaciones urbanas integrales están definidas en el artículo 113 de la Ley 388 de 1997, como el desarrollo de programas y proyectos derivadas de las políticas y estrategias contenidas en el POT de la respectiva entidad distrital o municipal y que reúnen las siguientes características: i) estar contempladas en el POT o en los planes parciales debidamente aprobados, ii) garantizar un impacto estructural sobre políticas y estrategias de ordenamiento urbano, la calidad de vida y la organización espacial de la ciudad, debidamente evaluados a través de los estudios técnicos correspondientes; iii) integrar siempre un componente de gestión urbana del suelo y por lo menos de otros dos componentes de la acción sectorial del municipio o distrito sobre la estructura espacial de la ciudad, y iv) contemplar mecanismos para la actuación conjunta del sector público con el sector privado. (Universidad del Rosario , 2019)

Suburbanización

El fenómeno suburbano empieza a emerger dentro del análisis de la expansión urbana y la conurbación, en donde las áreas próximas a los centros urbanos con comportamientos que fusionan los usos urbanos y rurales, empiezan un proceso de redensificación y conectan los centros urbanos entre sí. Desde este enfoque funcional, los asentamientos suburbanos desempeñan un papel articulador en la estructuración territorial dentro de los contextos

metropolitano y regional; son canales a través de los cuales se extiende la urbanización y se establecen interconexiones entre centros urbanos, o entre estos y centros suburbanos.

(Navarro, 2009)

Asentamiento informal

La ONU los define así: “los asentamientos informales es un grupo de más de 10 viviendas en terrenos públicos o privados, construidos sin permiso del dueño, sin ninguna formalidad legal y sin cumplir con las leyes de planificación urbana”. (HABITAT WORDMAP, s.f.)

Tenencia de la tierra

Característica de titularidad o posesión de tierras públicas o privadas, bien sea en el primer caso porque quien ocupa la tierra cuenta con el título de propiedad (escritura pública) o en el segundo caso porque quien la posee se considera su dueño y no reconoce un mejor derecho (poseedor).



CAPÍTULO I

Presentación

1.1. Contexto

Con el fin de comprender y aplicar adecuadamente los conceptos enmarcados en las categorías de análisis es necesario que se presente una contextualización del tema, es decir, una explicación a profundidad del fenómeno de los asentamientos informales, qué razones llevaron a su surgimiento, cómo se desarrolla en América Latina puntualmente en Colombia, qué relación tiene con el contexto socio-cultural y qué repercusiones y medidas se han tomado, igualmente se esbozan algunos apartados históricos y políticos relacionados con el contexto de la unidad de análisis.

1.1.1. Latinoamérica: un recuento por la informalidad de la ciudad.

El concepto de América Latina hace referencia a los países del continente americano donde los habitantes hablan español, francés o portugués (no se incluiría algunos países o islas del Caribe, Jamaica, entre otros). Esta región comprende más de veinte millones de kilómetros cuadrados de superficie, compartiendo entre otras cosas no solo el lenguaje, sino, un conjunto de características étnicas, culturales, políticas, sociales y económicas.

La siguiente figura presenta a grandes rasgos las características de Latinoamérica: sus habitantes, idioma, superficie y cantidad de viviendas informales, dato relevante para la presente investigación.



Fig. 1. Resumen contexto Latinoamérica – Diseño propio

Latinoamérica tiene la mayor desigualdad en el mundo, lo que agrava la magnitud de los fenómenos de pobreza, informalidad y corrupción. Según datos del Banco Mundial⁴ (2016),

El país de la región con la menor inequidad en los ingresos sigue siendo más desigual que cualquier país de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) o de Europa Oriental. Se trata, además, de un fenómeno invasor, que caracteriza a cada aspecto de la vida, como el acceso a la educación, la salud y los servicios públicos; el acceso a la tierra y a otros activos; el funcionamiento de los mercados de crédito y laborales formales, y la participación e influencia políticas. (De Ferranti, Perry, Ferreira, & Walton, 2016, pág. 3).

De acuerdo con el texto Políticas de vivienda en ciudades Latinoamericanas, en los países de Latinoamérica existen estructuras de desigualdad y pobreza que se remontan al periodo

⁴ El Grupo Banco Mundial es una asociación que surgió en 1944 y se encuentra integrada por cinco (5) instituciones, las cuales trabajan para reducir la pobreza y generar prosperidad en los países en vía de desarrollo. Cuenta con 189 países miembro.

de la colonia, donde se inició la producción de los primeros suburbios, esto por cuanto la colonización de Europa hacia Latinoamérica, trajo consigo que los colonos buscaran zonas con recursos naturales y minerales para explotarlos, sin embargo, para lograrlo requerían de mano de obra a bajo costo y con conocimiento del terreno, para lo cual utilizaron a los indígenas y esclavos africanos, lo que llevó al fortalecimiento de la brecha económica entre ambas partes y el surgimiento de una clase privilegiada frente a una con escasos recursos y restricciones.

Por su parte, los monitoreos constantes de los economistas del Banco Mundial han arrojado que indudablemente este fenómeno de desigualdad y pobreza persiste; mediante el Coeficiente de Gini⁵, donde 0 equivale a la igualdad total y 1 a la máxima desigualdad, en el año 2016 se publicaron las estadísticas referentes a la paridad en el poder adquisitivo y la equidad (Fig. 2), donde en el top 10 de países más desiguales ocho (8) eran de América Latina.

⁵ Hace referencia a un método para medir la desigualdad, usualmente utilizado en Economía. Se miden los términos distributivos globales sin separar la población urbana de la rural.

Los 10 países más desiguales del mundo (Índice de Gini)		(Valor más alto, país más desigual).
→	Sudáfrica	0,63
→	Haití	0,60
→	Honduras	0,53
→	Colombia	0,53
→	Brasil	0,52
→	Panamá	0,51
→	Chile	0,50
→	Ruanda	0,50
→	Costa Rica	0,49
→	México	0,49

Fig. 2. Países más desiguales año 2016 – Banco Mundial

Fuente: Banco Mundial *Taking on Inequality*. 2016.

Siguiendo el texto citado, se puede decir que el desarrollo suburbano ocurrido entre 1950 y 1980 en Latinoamérica se atribuye principalmente a los procesos de industrialización de las grandes ciudades y la migración del campo a la ciudad en la búsqueda de mejores oportunidades, ingresos y desarrollo.

Gran parte de este crecimiento suburbano ha sucedido en asentamientos informales con población de bajos ingresos carentes de todo tipo de planeación dado que los lotes se ocupan inmediatamente y las familias, a medida que se extienden, autoconstruyen sus viviendas y posteriormente las mejoran, porque esas casas, que al principio eran viviendas poco sólidas en su estructura, pues su construcción se ejecuta con materiales provisionales, como plástico, zinc, madera, entre otros, pasan a ser construcciones de ladrillo y, en general, de dos o tres pisos con el fin de obtener ingresos extra o dar vivienda a otros miembros de la familia (Ward, Jiménez, Di Virgilio, & Camargo, 2015, pág. 24).

Los procesos de ocupación en las zonas periféricas de las ciudades llevan entre quince y veinticinco años, hasta alcanzar una consolidación generalizada de viviendas y asentamientos, son una dinámica inversa a la secuencia propuesta por Baross (1990), pues las familias se apropian primero del espacio, sea invadiendo una tierra del Estado, de particulares o con la adquisición de un lote en una venta ilegal (no hay ningún título de propiedad de por medio) de tierra desprovista de servicios y de infraestructura.

No obstante, la ocupación de las viviendas, según Baross (1990) debe conllevar primero la planeación, posteriormente, la prestación de servicios públicos, la construcción de las unidades habitacionales y por último la ocupación por las familias, tal como se presenta en la siguiente grafica (Fig. 3)

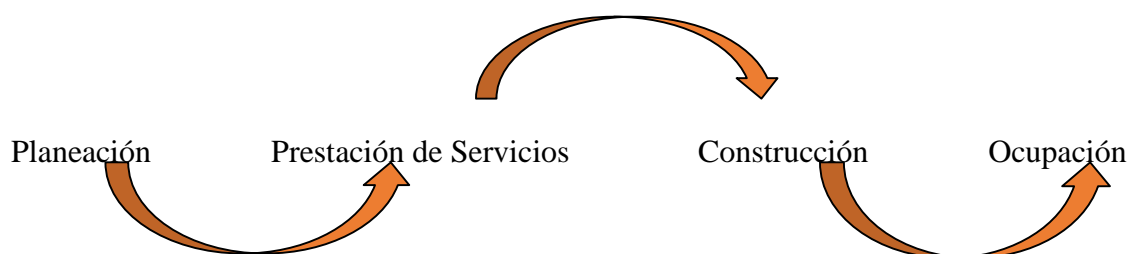


Fig. 3. Secuencia de Baross- Diseño propio

América Latina se encuentra en las regiones más urbanizadas del planeta, con cerca del 80% de las personas habitando estos espacios (Hábitat, 2010). Las migraciones internas masivas y otros fenómenos sociales han desbordado las capacidades de los Estados de asegurar un hábitat digno, que incluya vivienda, condiciones ambientales seguras, infraestructuras y servicios básicos, escuelas y centros de salud, entre otros elementos (TECHO, 2015).

Según la División de Vivienda y Desarrollo Urbano – HUD (2018), uno (1) de cada cuatro (4) habitantes urbanos de América Latina se encuentra en un barrio informal, ascendiendo a los 86 millones, dichos hogares en su mayoría sin servicios básicos o títulos de propiedad, y la escala del fenómeno se extiende al sector de la salud (agua potable, saneamiento, electricidad y exposición a contaminantes) y el económico, dado que en muchos casos las familias no pueden participar de forma plena en la vida cívica, pues no se cuenta con transporte o vías de acceso, empleos bien remunerados o centros educativos.

Para entender el surgimiento de los asentamientos informales, es necesario considerar que se caracterizan por la naturaleza dinámica y poco estática,

Las viviendas se adaptan ante la llegada de nuevos integrantes o la aparición de nuevos usos: se modifican los espacios interiores, se cierran terrazas, se abren vanos a través de los ladrillos, se cuelgan escaleras exteriores a lo alto de los edificios o se construyen nuevos frentes para la aparición de comercios (Egger, 2019).

En la actualidad, las ciudades, específicamente las de países en vía de desarrollo, cuentan con una configuración territorial más compleja en comparación a la de décadas anteriores, produciendo en la sociedad una polarización de agentes y sectores.

La innegable industrialización de las ciudades, la violencia, la apropiación ilegal de tierras, el crecimiento poblacional, los bajos ingresos y el estancamiento de la actividad económica latinoamericana solo lleva a la agudización de la desigualdad que históricamente han sufrido estos países.

Para actuar y debatir sobre el creciente fenómeno de las viviendas informales es importante entender el papel del Estado en la problemática quien, al no tener recursos

públicos suficientes, no puede cubrir el déficit de viviendas necesarias, para quienes necesitan acceder a tierra urbanizada y vivienda a través de un mercado formal, colocando la informalidad urbana como única alternativa a su alcance.

La suburbanización recibe diferente denominación en los países Latinoamericanos, se refieren a las invasiones o loteos pirata en Colombia, las villas en Argentina, las colonias en México, las favelas en Brasil, los bajos en Paraguay o los ranchos en Venezuela, donde sin importar que cada uno hace referencia a un país diferente, el fenómeno y el contexto es el mismo: el planteamiento de la migración del campo a la ciudad común en Latinoamérica ha llevado a que los países en vía de desarrollo, en su mayoría ubicados en esta región tiendan a construir ciudad desde la informalidad.

La teoría de la marginalidad planteada por Carlos Alberto Torres (2009), coordinador del grupo de investigación Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad expone que en la migración del campo a la ciudad o de lo rural a lo urbano, los campesinos no logran adaptarse a la ciudad ni a las condiciones que esta ofrece, desarrollando un modo de vida desorganizada socialmente, aislando las familias, sin que aprovechen las oportunidades que les ofrece la ciudad, soportando por tanto la marginalización del desarrollo.

Bajo la perspectiva de esta teoría mencionada, el crecimiento de las ciudades se debe a la migración de lo rural a lo urbano, la distribución espacial y las formas sociales, donde lo moderno es lo urbano y lo arcaico es lo rural.

Según el documento Ciudad informal colombiana (Torres C., 2009), citando a Jaramillo (1990) la teoría de la marginalidad tiene dos enfoques conocidos como corriente de derecha y de izquierda, la primera señala que la modernización debe darse aun a costa de eliminar los

reductos de lo rural en la ciudad y la segunda prevé que los asentamientos son la respuesta a las condiciones de quienes los habitan, de acuerdo con su escenario social, mano de obra y flujos de fondos.

En contraposición a esta postura de marginalidad emerge la teoría de la urbanización dependiente a comienzos de los años setenta, en donde se propone que la urbanización no es un proceso en el que se supere la dualidad atraso – modernización, sino que es el resultado de un proceso diferente, en donde cada vez se está más lejos del bienestar colectivo (Torres C., 2009).

Los datos del Banco Interamericano de Desarrollo – BID (2012), mostrados en la fig. 4, exponen que “el sueño de ser propietario aún es inalcanzable para la mayoría de la población en la región” (Salvatierra, 2012), dato que corrobora y evidencia la premisa de “bienestar colectivo” expuesta por Torres.



Fig. 4. Precariedad y déficit habitacional en los países latinoamericanos. Datos porcentuales de la población.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) " Informe: Un espacio para el desarrollo: los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe" 2012.

Muchos de los planteamientos expuestos por estas organizaciones están basados en las economías dominantes, en el valor de la tierra, la producción de la vivienda por los monopolios de la construcción y por la influencia del Estado en los procesos de desarrollo y planificación e incluso en la condición económica, social y de desarrollo de los países latinoamericanos, planteando así una anticipación a la urbanización informal.

1.1.2. Asentamientos informales en Colombia

La figura 5 aterriza la investigación en el contexto de Colombia, un país ubicado en América del Sur con una superficie aproximada de 1.141.748 km², dividida políticamente por 32 departamentos, 1101 municipios y 20 áreas no municipalizadas. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE (2018), Colombia tiene una población de 45.500.000 de habitantes ubicándose en el puesto No. 30 entre las más pobladas del mundo.



Fig. 5. Resumen contexto colombiano – Diseño propio

Desde la época de la conquista, Colombia se ha visto sumergida en altos niveles de violencia, en el siglo XIX la violencia fratricida⁶, en la década de los 50 sufrió la confrontación bipartidista: liberales y conservadores, más adelante el origen de la guerrilla,

⁶ Fratricida: persona que causa y origina la muerte de un hermano.

los choques de ideales y el asesinato de líderes políticos, enmarcando así el periodo conocido como La Violencia, el cual dejó más de 200.000 muertos.

"El conflicto en Colombia es distinto de otras guerras civiles en el mundo que suelen tener causas étnicas, económicas o religiosas claras" (Ferry, 2012), a pesar de la riqueza natural del país, este es uno de los más desiguales del mundo, tal como afirma el periodista de BBC, Natalio Cosoy: "cuando se pregunta en las calles de las ciudades y en el campo, las causas que dan muchos colombianos son recurrentes: falta de empleo y oportunidades; desigualdad, concentración de la riqueza, injusticia social; falta de tolerancia, indiferencia; corrupción" (Cosoy, 2016).

En el libro *Ciudad informal colombiana*, Carlos Alberto Torres, Coordinador del grupo de investigación Hábitat, señala que en los años 70 Colombia se caracterizaba por ser mayoritariamente rural y poco desarrollado en procesos de urbanización, sin embargo, en la actualidad con una población superior a los 42 millones de habitantes, el 76%, unos 32 millones, se ubican en áreas urbanas, producto de este rápido proceso de urbanización desencadenado por la falta de oportunidades en el campo, violencia política y los últimos 50 años de desplazamientos forzados por luchas armadas.

De este rápido proceso de urbanización, Torres considera que la única alternativa que les queda a los migrantes es la de adoptar la ilegalidad como una herramienta para reducir el déficit cuantitativo de vivienda, rebajando los estándares habitacionales y los procesos de urbanización propuestos, adecuándolos así a la realidad socioeconómica del país (Torres C., 2009).

Estos procesos, según el ACNUR⁷ suman desde 1985 más de 7.7 millones de personas desplazadas y un aumento significativo en los últimos años, contando con 15.348 personas en 2017 y 19.892 solo en el primer semestre del 2018, señalando esta Agencia, como una de las razones, que,

La falta de procesos de legalización de tierras, la continuidad de la violencia—incluido el incremento en reclutamiento y uso de niños y niñas, y violencias de género-, el incremento de impactos humanitarios y el bajo acceso a servicios básicos dificultan la integración efectiva de los desplazados internos y la posibilidad de alcanzar soluciones (ACNUR, 2018).

Esta inesperada llegada a las ciudades ha quintuplicado la población, tal como lo evidencia la siguiente gráfica (fig. 6), este proceso ha obligado a estos migrantes a crear asentamientos con condiciones precarias, con graves problemas de acceso a los servicios básicos, ocupando zonas de alto riesgo y con problemas de habitabilidad y titularidad. Así mismo, los procesos de migración masiva del campo a la ciudad desde la década de los 50 impulsada por la guerra que vivía el país y conocida como la época de la violencia, sin que las administraciones estuvieran provistas de los instrumentos legales, presupuestales y administrativos para atender esta población, aumentando el número de hogares que requerían de un lugar donde vivir.

⁷ ACNUR es la Agencia de la ONU para los Refugiados.

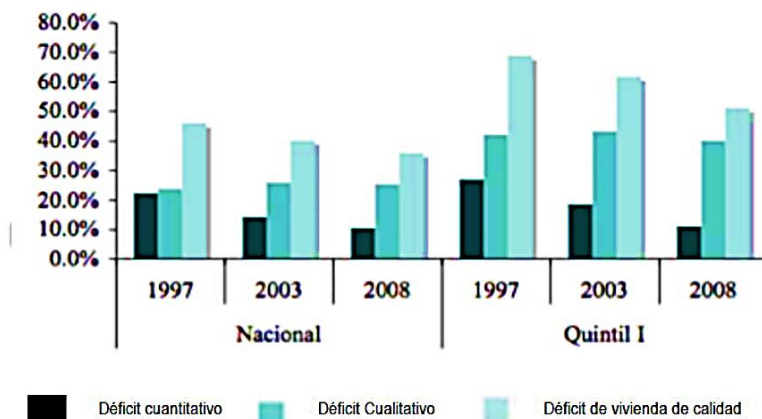


Fig. 6. Déficit habitacional en Colombia

Fuente: artículo original “Vivienda de Interés Social de calidad en Colombia: hacia una solución integral”.

De acuerdo con la 10ª ponencia presentada en el Encuentro Colombiano de Dinámica de Sistemas, en 2011 el número de familias sin acceso a vivienda de calidad alcanzó los 3.5 millones, las políticas que el país ha estado aplicando frente a la problemática, siguen la estructura clásica del sistema.

Con el simple hecho de otorgar más subsidios o imponer leyes mínimas más severas, no se logrará regenerar la estructura de realimentación para obtener resultados reales de mejoramiento. Los mayores peligros son los altos costos económicos, sociales y de seguridad, generados por las viviendas informales y las formales de baja calidad, y el control, bienintencionado, pero que restringe la innovación (Baena & Camilo, 2013, págs. 9-26).

Bajo este contexto, se ha aumentado considerablemente la necesidad de implementar acciones concretas que surjan de políticas públicas, y que de ellas surjan programas y proyectos que mejoren integralmente los barrios y fundamentalmente la calidad de vida de

la población, entre otras con procesos de titulación masiva de viviendas, bajo programas como titulación de bienes fiscales o la intervención de agencias de financiamiento internacional.

1.1.3. Juan Bobo - Medellín: surgimiento y construcción

Medellín, capital del departamento de Antioquia, es la ciudad más poblada del departamento con 2.508.452 habitantes (DANE, 2018) y la segunda más poblada del país; cuenta con 249 barrios, distribuidos en sus 16 comunas: Popular, Santa Cruz, Manrique, Aranjuez, Castilla, Doce de Octubre, Robledo, Villa Hermosa, Buenos Aires, La Candelaria, Laureles, La América, San Javier, El Poblado, Guayabal y Belén.

La ciudad de Medellín ha presentado diferentes avances de tipo social, económico y cultural gracias a los procesos de participación ciudadana y desarrollo social que se han emprendido a nivel gubernamental y nacional en los últimos años; sin embargo, debido al desplazamiento forzado, el conflicto armado y la violencia del país, son muchos los desafíos que presenta la ciudad debido al déficit habitacional y el incremento de asentamientos informales en zonas de alto riesgo.

La siguiente gráfica (Fig. 7) presenta un recuento histórico del crecimiento urbano de Medellín y el surgimiento de los diferentes programas de intervención urbanística, objeto de estudio de la presente investigación.

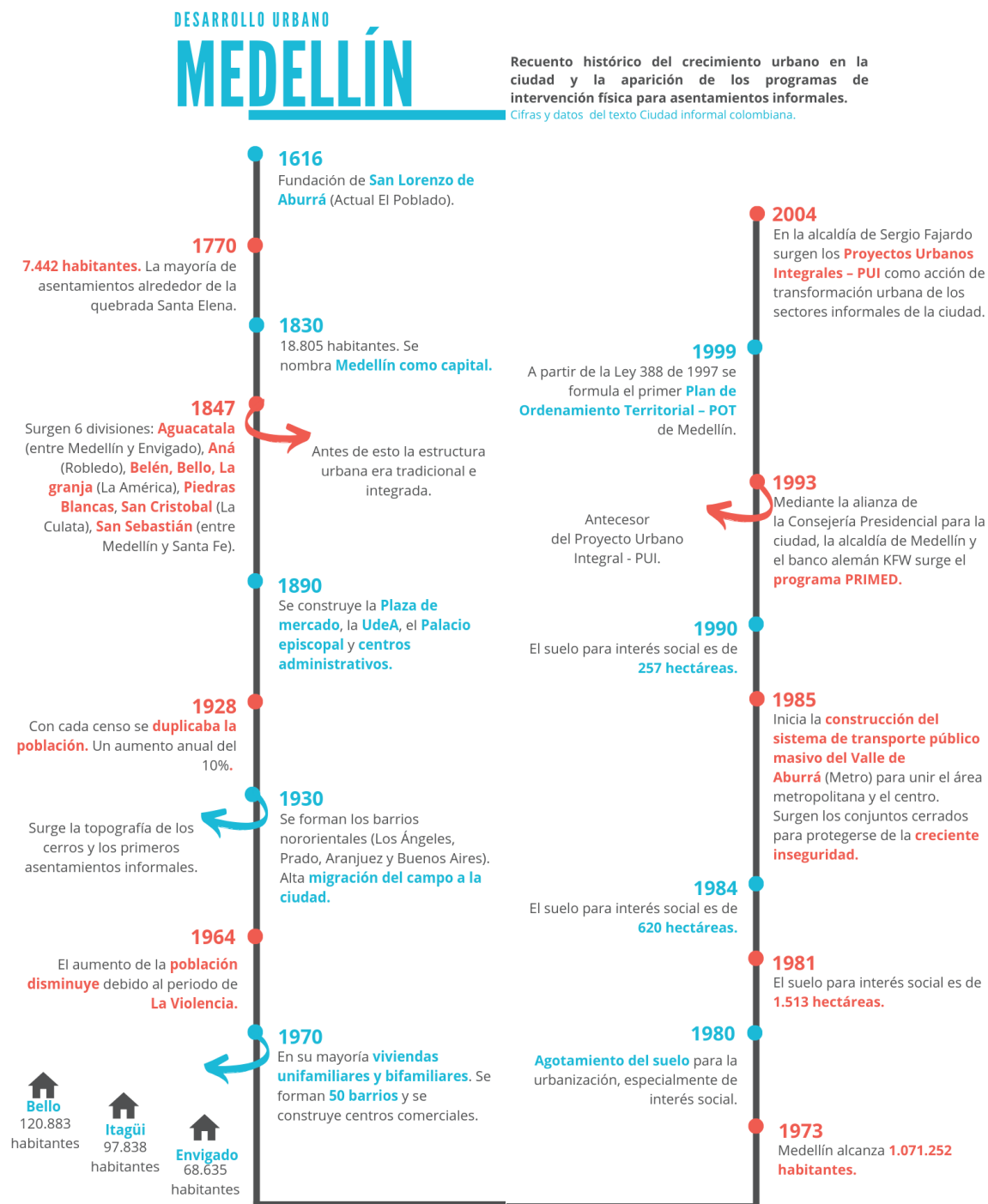


Fig. 7. Recuento histórico del crecimiento urbano en Medellín, Antioquia y el surgimiento de los programas de intervención física para asentamientos informales – Diseño propio

Teniendo en cuenta los retos en cuanto al crecimiento urbano de Medellín, particularmente en temas asociados a la vivienda y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, Alejandro Echeverri y Francesco M. Orsini (2011), marcan que la informalidad en la ciudad de Medellín data del siglo pasado y es consecuencia de la migración del campo a la ciudad, siendo una constante a lo largo de siglo XX, así mismo se señalan que el proceso de la industrialización del valle de Aburrá dinamizó el desarrollo urbano, y el desarrollo económico (Echeverri & Orsini, 2011, págs. 7-11).

Igualmente, se indica que el aumento demográfico en la ciudad de Medellín se encuentra para principios del siglo pasado asociado a la producción de residencia obrera; la cual, es requerida por el crecimiento del sector industrial. Los autores muestran, que la ocupación informal se percibe en el costado nororiental y a lo largo de las rutas de tranvías y las principales vías, en donde se generaron nuevos barrios de iniciativa pública y privada, formado barrios como Villa Hermosa, Berlín o Campo Valdez.

En la búsqueda de una intervención integral por parte del Estado para los asentamientos de origen informal, surge en la década de 1990 en el Municipio de Medellín, el programa PRIMED “Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales de Medellín”, producto de la alianza interinstitucional entre la Consejería Presidencial para la ciudad, la Alcaldía de Medellín y el banco Alemán KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau).

El programa tuvo un enfoque de reordenamiento urbanístico para atender las diferentes dimensiones del sector objeto de intervención, que incluyen el mejoramiento barrial y de vivienda, mitigación del riesgo, participación comunitaria, legalización, planificación y gestión territorial.

De acuerdo con el sociólogo Carlos Alberto Velásquez Castañeda (2013), el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Informales - PRIMED se planteó en dos etapas, la primera entre 1993-1997 y la segunda 1998-2001, ejecutándose la primera etapa en los barrios construidos o fundados en la década de 1970 y principios de 1980.

En tanto a la segunda fase del programa, sólo tuvo el diagnóstico territorial y el propósito principal consistía en “definir un mecanismo para la planificación y la gestión de los barrios con el fin de dejar para la ciudad una metodología instaurada que ayudará a perpetuar las intervenciones hasta abarcar todos los barrios populares de Medellín” (Velásquez, 2013)

Tal como afirma Velásquez desde Echeverri y Orsini (2010), el programa no hizo parte de manera institucional en los planes territoriales de la ciudad (Velásquez, 2013), situación que conllevó a la desaparición del programa con la liquidación de La Corporación de Vivienda y Desarrollo Social del Municipio de Medellín (CORVIDE), entidad que administrativamente fue la competente para el programa.

Es así como para la década de los 90, de acuerdo con el texto Ciudad Informal (Torres C., 2009) en 1992, se identificaron alrededor de 70 barrios de origen informal, que son aquellos que no cumplen con las normas mínimas de urbanización, construcción y usos del suelo, o presentan condiciones precarias de hábitat, déficit de sus servicios públicos, viviendas en mal estado o no tienen títulos de propiedad. En ellos habían cerca de 37.000 viviendas de origen informal, que representan una población aproximada de 185.000 personas.

Para 1994, solo dos años después planeación municipal registró 87 asentamientos informales constituidos por 45.000 viviendas, en los que habitaban 202.500 personas (Torres

C., 2009, pág. 236). Para finales de 1998 esta cifra se había incrementado a 50.000 viviendas y 250.000 habitantes.

De acuerdo con los datos del SISBÉN de 1999, la población que habitaba en los barrios informales respondía a dinámicas laborales que, por varios motivos, no les garantizaba ninguna estabilidad regular, entre ellos que el 59% de la población percibía un ingreso inferior al salario mínimo, el 59% estaba desempleada, el 71% vivía en condiciones de extrema pobreza, y el 68% de los núcleos familiares tenían jefaturas femeninas.

A finales de 2002, Planeación Municipal de Medellín había identificado 104 asentamientos de desarrollo incompleto o inadecuado, localizados en zonas de laderas y en la periferia urbana, con carencias en infraestructura física, servicios públicos básicos y vivienda y con organizaciones sociales en proceso de formación, habitados por unas 350.000 personas, población equivalente al 18% del total de la ciudad clasificada en los niveles 1⁸ y 2⁹ del SISBÉN (Alcaldía de Medellín, 2006, pág. 1192).

El primer Plan de Ordenamiento Territorial – POT data del año 1999, con la expedición del acuerdo 62 por parte del Concejo Municipal, dando las primeras bases normativas al territorio de Medellín, posteriormente, con la revisión y ajuste que se dio con el acuerdo 46 de 2006 para el POT, se instituyó el marco urbanístico de la Actuación Urbana Integral del metro-cable Santo Domingo y se definieron las acciones modélicas asociadas, entre otras a la quebrada Juan Bobo, bajo la gobernanza de Sergio Fajardo.

⁸ Nivel 1. Barrios que han tenido intervención estatal continua donde casi se ha completado el proceso de consolidación. En ellos las coberturas de infraestructura vial, equipamientos y servicios.

⁹ Nivel 2. Barrios donde se ha habido intervención estatal discontinua sin consolidación barrial donde la trama vial alcanza el 80% y la cobertura de servicios entre el 30% y el 50%. A este nivel pertenecen cerca de 36 barrios.

En la Administración de Fajardo, para los años 2004-2007, el Plan de Desarrollo concibió la línea 3 “Medellín, un Espacio para el Encuentro Ciudadano”; como problema central, entre otros, determina la inequidad territorial y exclusión social, el crecimiento de cinturones de miseria en zonas de riesgo, carencia de política integral de cerros y bordes, déficit habitacional, déficit y mala calidad del espacio público, falta de equipamientos culturales, deficiencia en el sistema integrado de transporte público, además de altos niveles de deterioro ambiental, para atender estas problemáticas, definió dentro de los objetivos brindar igualdad de oportunidades territoriales, así como intervenir la ciudad integralmente con el fin de saldar la deuda social acumulada en Medellín, objetivos que dan soporte a la estrategias y proyectos definidos por el gobierno Fajardo, entre ellos, las intervenciones que impacten y permitan la concurrencia de acciones sectoriales integrales.

En el año 2004 la Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín – EDU, inició un proceso de aplicación de un modelo de reasentamiento en sitio, consolidación habitacional y recuperación ambiental para mejorar la condición de habitabilidad de 300 familias, así, se inició el diagnóstico compartido y se definió el área de intervención, que incluía los asentamientos alrededor de la quebrada Juan Bobo en la comuna 2 de Medellín.

Para 2006 el proyecto inició la intervención y la conformación de comités comunitarios buscando que más de 1200 personas en su mayoría mujeres, niños y ancianos se encontraban en situación de marginalidad, fragmentación social y problemas intrafamiliares, según un informe de la EDU, “el 90% del caudal de la quebrada Juan Bobo son aguas residuales. Senderos discontinuos que hacen difícil los accesos y cada habitante solo cuenta con medio metro cuadrado de espacio público” (EDU, 2008).

En cuanto a la elección de Juan Bobo como fuente de intervención, la EDU enlistó seis (6) puntos prioritarios:

1. Un proyecto con la gente y para la gente. Producir un acercamiento entre las entidades del gobierno local y la comunidad, generar confianza entre los actores, impulsar la participación y el establecimiento de compromisos.
2. Gobierno facilitador. Gestionar y promover el proyecto al interior de la administración local, para garantizar la vinculación de las diferentes entidades territoriales articular acciones y lograr un manejo integral coordinado.
3. No desalojo. No expulsión. No expropiación. Legalizar la tenencia habilitar nuevo suelo, impedir el desarraigo y la ruptura social.
4. La vivienda como detonante. Producir diferentes planes habitacionales respondiendo a los intereses y manifestaciones socioculturales de la población, a fin de generar apropiación, permanencia y seguridad económica en el largo plazo.
5. El territorio como ordenador. Reordenar, redensificar y liberar los componentes natural, habitacional y urbanístico, -aún en medio de las restricciones geotécnicas del micro territorio-, para mejorar integralmente las condiciones de habitabilidad y garantizar la inclusión social.
6. La institucionalización y multiplicación del modelo de intervención. Evaluar las lecciones aprendidas, inducir a cambios en las políticas públicas para el mejoramiento y consolidación de asentamientos informales, asegurar la expansión y la sostenibilidad del modelo (EDU, 2008).

La figura 8, representa el concepto base de la intervención, la cual se desarrolló en tres conceptos, baja ladera con la liberación de las áreas anexas al borde de la quebrada Juan Bobo, media ladera la redistribución de las viviendas asentadas en la zona y la alta ladera con mejores condiciones físicas en donde se densificó el número de viviendas.

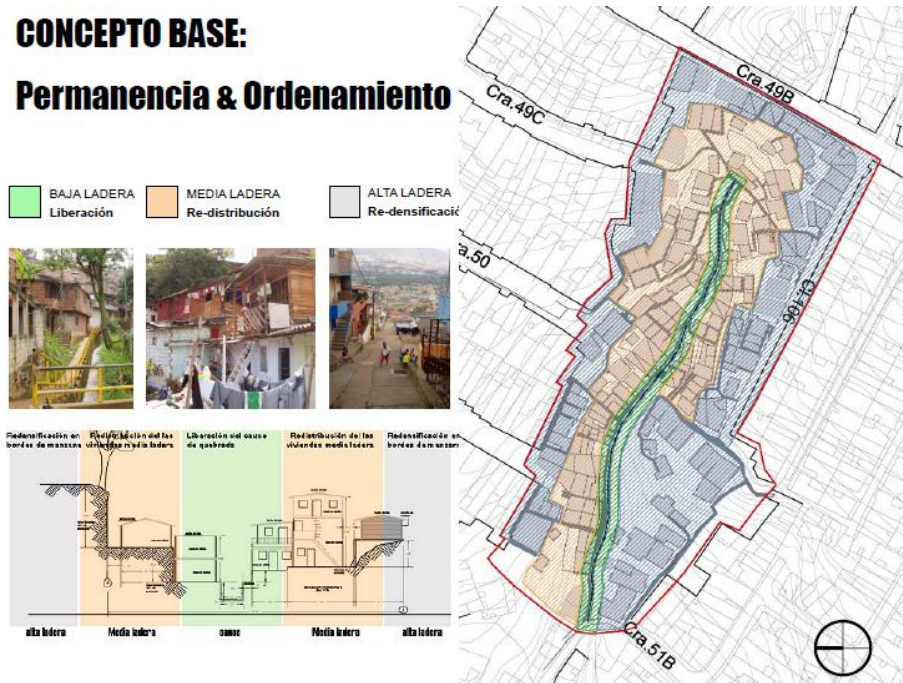


Fig. 8. Concepto base de intervención (permanencia y ordenamiento).

Fuente: EDU

Luego de esto, en 2007 culminó la primera etapa del proyecto con la entrega de las soluciones habitacionales (torres de apartamentos y mejoramiento de vivienda) y la multiplicación del proyecto en otras zonas de la ciudad, permitiendo así a que en 2008 gracias al Plan de Desarrollo local se llevó a cabo una expansión del modelo de intervención a la parte alta de la quebrada Juan Bobo para beneficiar a otras 6000 familias; este mismo año, el proyecto ganó el Premio Mundial Dubái para el desarrollo sostenible y el mejoramiento de las condiciones de vida.

Si bien se hizo el mejoramiento físico con innegables beneficios sociales, ambientales y urbanísticos como la redefinición de espacios, el mejoramiento en sitio y la reubicación de viviendas afectadas que permitieron una redensificación de la zona, el proceso de

mejoramiento no fue integral, dado que, según datos de la EDU (2008), aspectos como la legalización de los títulos de propiedad de las viviendas mejoradas por esta empresa no fueron realizados en su totalidad, generando así una vulnerabilidad legal en la tenencia de la tierra. Este aspecto, es reforzado por el Plan de Desarrollo de Medellín para vigencia 2016-2019, según el cual 8.681 viviendas no cuentan con título de propiedad.

Actualmente, de acuerdo con el informe de Medellín Cómo Vamos (2018) en la agenda propuesta por la ciudadanía a la Alcaldía se encuentra la vivienda en tercer lugar, en cuarto de calidad de vida y en primero de hábitat. Para el balance de 2017,

52.659 hogares presentaban hacinamiento, siendo el componente más importante tanto del déficit cuantitativo como del cualitativo, representando el 61% de ambos déficits. En el primero, son hogares donde hay más de tres personas por cuarto, mientras en el segundo, son hogares donde hay cinco o más personas por cuarto (Restrepo, 2018).

En el año 2018 la inversión municipal (Medellín Cómo Vamos, 2018, págs. 143-155) al sector vivienda ocupó el undécimo (11°) lugar en comparación con los otros sectores, es decir, un 2.5% de los recursos del municipio representados en \$132.148 millones (\$52.245 por persona), tal como lo evidencia la figura 9.

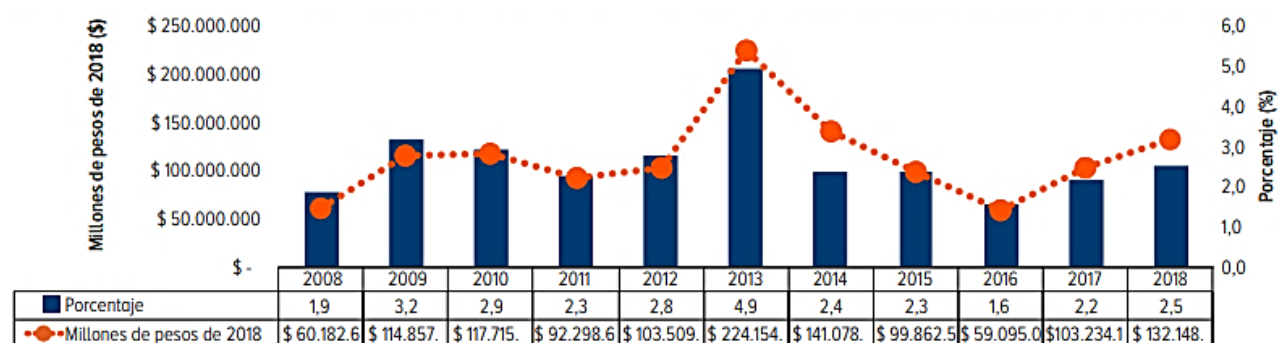


Fig. 9. Medellín: inversión en vivienda 2008-2018

Fuente: Cálculos a partir de FUT – contaduría General de la Nación

De igual modo, entre las 16 comunas de Medellín son diferentes los tipos de asentamientos informales que se han establecido, al igual que los sistemas de vivienda de interés social y los mecanismos de ayuda implementados; en la figura 10 se puede evidenciar el tipo de déficit cuantitativo que presentan las viviendas en cada una de las comunas, identificando Santa Cruz, localidad en la cual se encuentra la intervención de Juan Bobo, en el puesto número cuatro (4) de cohabitación con un 8.8% y en el mismo puesto en cuanto a hacinamiento no mitigable con un 10.3%, datos que sustentan el requerimiento de intervención en estas zonas de la ciudad.

Cohabitación		Materiales precarios		Hacinamiento No Mitigable		Hogares en zona de alto riesgo no mitigable	
4 Aranjuez	12,8%	3 Manrique	19,2%	1 Popular	14,1%	1 Popular	25,9%
6 Doce de Octubre	10,3%	1 Popular	11,5%	3 Manrique	12,0%	4 Aranjuez	19,8%
3 Manrique	9,7%	90 Santa Elena	11,2%	8 Villa Hermosa	11,6%	3 Manrique	15,6%
2 Santa Cruz	8,8%	8 Villa Hermosa	9,9%	2 Santa Cruz	10,3%	8 Villa Hermosa	14,9%
8 Villa Hermosa	8,3%	60 San Cristóbal	7,7%	13 San Javier	9,1%	7 Robledo	8,3%
1 Popular	7,0%	7 Robledo	6,3%	16 Doce de Octubre	8,2%	70 Altavista	5,2%
13 San Javier	5,7%	70 Altavista	5,8%	4 Aranjuez	7,6%	2 Santa Cruz	4,6%
16 Belén	5,5%	4 Aranjuez	4,7%	7 Robledo	6,2%	6 Doce de Octubre	3,3%
7 Robledo	5,4%	13 San Javier	3,8%	9 Buenos Aires	4,1%	13 San Javier	0,8%
5 Castilla	5,4%	80 San Ant de Prado	3,6%	5 Castilla	3,2%	9 Buenos Aires	0,5%
9 Buenos Aires	5,4%	2 Santa Cruz	3,0%	60 San Cristóbal	3,2%	80 San Ant de Prado	0,5%
15 Guayabal	3,0%	50 Palmitas	2,2%	16 Belén	2,8%	90 Santa Elena	0,4%
60 San Cristóbal	2,9%	5 Castilla	1,4%	10 La Candelaria	2,3%	60 San Cristóbal	0,2%
80 San Ant de Prado	2,6%	12 La América	1,4%	80 San Ant de Prado	1,8%	16 Belén	0,0%
10 La Candelaria	2,2%	16 Belén	1,4%	15 Guayabal	1,2%	5 Castilla	0,0%
70 Altavista	1,5%	9 Buenos Aires	1,1%	70 Altavista	0,7%	10 La Candelaria	0,0%
12 La América	1,0%	6 Doce de Octubre	0,8%	12 La América	0,3%	11 Laureles Estadio	0,0%
11 Laureles Estadio	0,6%	11 Laureles Estadio	0,8%	14 El Poblado	0,1%	12 La América	0,0%
90 Santa Elena	0,5%	14 El Poblado	0,3%	11 Laureles Estadio	0,1%	14 El Poblado	0,0%
50 Palmitas	0,3%	15 Guayabal	0,3%	50 Palmitas	0,0%	15 Guayabal	0,0%
14 El Poblado	0,2%	10 La Candelaria	0,0%	90 Santa Elena	0,0%	50 Palmitas	0,0%

Fig. 10. Medellín: déficit cuantitativo de vivienda distribuido por comunas y corregimientos 2017

Fuente: Cálculos a partir del Departamento Administrativo de Planeación. Base de datos SISBÉN.

En cuanto al déficit cualitativo (Fig. 11), la comuna 2 Santa Cruz ocupa con un 3% el décimo lugar en cuanto a falta de acueducto; por otra parte, se encuentra con un 9,8% en el

número cuatro (4) de hogares sin alcantarillado y un 6% en hogares sin energía, demostrando así, que, aunque son varios los procesos realizados para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la zona, aún existe una brecha significativa entre las diferentes comunas.

	Material precario en pisos	Hacinamiento mitigable	Hogares sin acueducto	Hogares sin alcantarillado	Hogares sin servicio de energía	Hogares sin servicio de aseo					
3 Manrique	15,6%	1 Popular	11,5%	8 Villa Hermosa	21%	8 Villa Hermosa	16,0%	3 Manrique	12,7%	3 Manrique	24,0%
8 Villa Hermosa	14,7%	3 Manrique	10,5%	50 Palmitas	10%	3 Manrique	12,1%	1 Popular	8,4%	60 San Cristóbal	11,1%
1 Popular	12,4%	8 Villa Hermosa	10,0%	80 San Ant de Prado	10%	60 San Cristóbal	11,5%	60 San Cristóbal	7,6%	7 Robledo	10,9%
7 Robledo	8,5%	13 San Javier	8,8%	60 San Cristóbal	9%	2 Santa Cruz	9,8%	90 Santa Elena	7,4%	8 Villa Hermosa	10,1%
90 Santa Elena	8,0%	2 Santa Cruz	8,7%	90 Santa Elena	9%	1 Popular	7,9%	8 Villa Hermosa	7,0%	80 San Ant de Prado	9,6%
13 San Javier	6,1%	16 Doce de Octubre	8,5%	70 Altavista	8%	7 Robledo	7,9%	2 Santa Cruz	6,0%	1 Popular	6,0%
4 Aranjuez	5,9%	4 Aranjuez	7,2%	3 Manrique	8%	4 Aranjuez	6,0%	16 Belén	5,7%	4 Aranjuez	5,7%
60 San Cristóbal	5,6%	7 Robledo	6,0%	1 Popular	5%	13 San Javier	5,8%	13 San Javier	5,5%	6 Doce de Octubre	4,5%
2 Santa Cruz	4,9%	60 San Cristóbal	4,9%	7 Robledo	4%	70 Altavista	5,6%	80 San Ant de Prado	4,9%	70 Altavista	4,5%
70 Altavista	2,4%	9 Buenos Aires	4,5%	4 Aranjuez	4%	90 Santa Elena	4,4%	7 Robledo	4,5%	16 Belén	3,5%
10 La Candelaria	2,3%	5 Castilla	3,5%	2 Santa Cruz	3%	5 Castilla	3,9%	70 Altavista	4,1%	9 Buenos Aires	2,3%
9 Buenos Aires	2,0%	16 Belén	3,2%	13 San Javier	3%	80 San Ant de Prado	3,9%	9 Buenos Aires	3,9%	13 San Javier	2,1%
6 Doce de Octubre	1,4%	80 San Ant de Prado	3,0%	9 Buenos Aires	2%	9 Buenos Aires	1,3%	6 Doce de Octubre	3,7%	2 Santa Cruz	1,8%
80 San Ant de Prado	1,3%	70 Altavista	2,4%	6 Doce de Octubre	2%	6 Doce de Octubre	1,2%	5 Castilla	3,5%	5 Castilla	1,0%
16 Belén	1,0%	90 Santa Elena	2,1%	16 Belén	1%	50 Palmitas	1,2%	4 Aranjuez	3,3%	15 Guayabal	1,0%
50 Palmitas	1,0%	10 La Candelaria	1,5%	5 Castilla	1%	16 Belén	0,8%	50 Palmitas	1,9%	10 La Candelaria	0,6%
5 Castilla	0,6%	15 Guayabal	1,5%	15 Guayabal	0%	12 La América	0,2%	10 La Candelaria	1,4%	12 La América	0,4%
15 Guayabal	0,2%	50 Palmitas	0,5%	14 El Poblado	0%	10 La Candelaria	0,1%	15 Guayabal	1,2%	11 Laureles Estadio	0,0%
12 La América	0,1%	12 La América	0,4%	10 La Candelaria	0%	15 Guayabal	0,1%	12 La América	0,8%	14 El Poblado	0,0%
11 Laureles Estadio	0,1%	14 El Poblado	0,2%	12 La América	0%	14 El Poblado	0,0%	11 Laureles Estadio	0,2%	50 Palmitas	0,0%
14 El Poblado	0,1%	11 Laureles Estadio	0,1%	11 Laureles Estadio	0%	11 Laureles Estadio	0,0%	14 El Poblado	0,0%	90 Santa Elena	0,0%

Fig. 11. Medellín: déficit cualitativo de vivienda distribuido por comunas y corregimientos 2017

Fuente: Cálculos a partir del Departamento Administrativo de Planeación. Base de datos SISBÉN.

Así pues, las carencias en la prestación de servicios públicos, espacio público, equipamientos colectivos, hacinamiento crítico y la seguridad de la tenencia en los asentamientos informales, siguen siendo altos en determinados territorios de ahí la pertinencia de los análisis y propuestas que aborda esta tesis.

En el caso de la intervención de Juan Bobo, criterios como el daño ambiental a la quebrada, la deficiencia en espacio público, la construcción de viviendas sobre las ya mejoradas sin

ningún tipo de planeación o intervención de la administración municipal incrementa el riesgo de sus habitantes, haciendo pertinente el abordaje de esta tesis.

1.2.Descripción del Objeto y Planteamiento del Problema

Esta tesis tiene como objeto analizar la intervención urbana que dio inicio en el año 2004 a las comunas 1 y 2 de Medellín - Colombia, bajo el marco del PUI Nororiental, permitiendo así evaluar las situaciones particulares de orden legal y urbanístico que se presentan para las viviendas del plan de consolidación del sector de la quebrada Juan Bobo en la comuna 2 que, para el segundo semestre del 2019, no cuentan con la titulación o propiedad de los domicilios que ocupan y posteriormente plantear alternativas de titulación de los predios para las familias.

Transcurridos más de diez años desde la intervención de la quebrada Juan Bobo con el PUI Nororiental, no se ha logrado la titulación de la totalidad de viviendas allí construidas y habitadas, en donde, posiblemente las causas que han conducido a la no legalización de estas viviendas pueden estar asociadas a las condiciones ambientales, físicas, técnicas, urbanísticas o jurídicas-del predio donde se encuentran construidas, limitando a las autoridades locales en acciones conducentes para concretar el título de dominio.

Sin embargo, el presente trabajo se circunscribe a analizar las causas jurídicas y urbanísticas de la no titulación, esto por cuanto la no seguridad de la tenencia de la vivienda impide entre otros, que las familias tengan acceso a los beneficios del Estado, tales como subsidios de mejoramiento, o para que transen en el mercado sus viviendas con hipotecas, créditos o compraventas.

Así pues, se permite abordar la presente investigación a partir de la siguiente pregunta problema: **¿Cuáles son las razones de orden legal o urbanístico que han impedido la titulación de las viviendas construidas a orilla de la quebrada Juan Bobo en la comuna 2 de Medellín?** Para, finalmente, con dicho interrogante llevar la exploración teórica alrededor de las posibles soluciones para las familias y una reflexión respecto a la construcción y la legalidad.

Ahora bien, para delimitar el estudio, se desarrollan dos categorías de análisis, el primer referente al tema en concordancia con campo de estudio, es decir, **la seguridad jurídica en los asentamientos informales – el urbanismo en la ciudad**, en el contexto latinoamericano y colombiano, esta categoría vista desde un campo discursivo y direccionada a un modelo interpretativo.

La segunda categoría es la relación del campo de estudio, en este caso, **el urbanismo con un estudio de caso**, permite un análisis a profundidad de la unidad de trabajo, es decir, las viviendas del plan de consolidación habitacional y recuperación ambiental en la quebrada Juan Bobo en la comuna 2 de Medellín, ahondando en los aspectos propios de los procesos urbanos, el marco normativo colombiano y los derechos fundamentales, conduciendo a una serie de posibles soluciones para el abordaje de los programas de mejoramiento que involucran la permanencia en sitio de las familias en asentamientos informales, construidos sobre predios sin título de propiedad.

1.3.Hipótesis

Las 114 familias que actualmente se encuentran ocupando viviendas en el margen de la quebrada de Juan Bobo en la comuna 2 de Medellín, no han obtenido un título de propiedad desde el punto de vista jurídico debido a que sus viviendas se encuentran construidas sobre predios privados o sobre predios fiscales que no cumplen con el área mínima de lote de acuerdo con las normas urbanísticas del Municipio de Medellín, o en su defecto por cuanto las construcciones superan el monto de la vivienda de interés social por unidad de destinación; en tanto desde las condiciones urbanísticas, las viviendas se encuentran ubicadas en zonas de riesgo no mitigable o suelos de protección.

1.4.Objetivos

1.4.1. Objetivo general. Construir a partir de soluciones de orden legal y/o urbanístico un protocolo de titulación para las viviendas que no cuenten con seguridad jurídica de la tenencia y sean parte del proyecto de consolidación habitacional y recuperación ambiental en la quebrada Juan Bobo en la comuna 2 de la ciudad de Medellín, que sirva de respuesta a procesos similares de ocupación informal con intervención de mejoramiento integral en otros sectores de la ciudad o del país.

1.4.2. Objetivos específicos. Analizar el marco jurídico vigente en Colombia para la titulación de viviendas de origen informal.

Identificar las condiciones de intervención física y de titularidad de las viviendas construidas en el proyecto de consolidación habitacional y recuperación ambiental en la quebrada Juan Bobo en la comuna 2 de la ciudad de Medellín.

Determinar las razones de orden jurídico y/o urbanístico que han impedido la titulación de las viviendas del proyecto de consolidación habitacional y recuperación ambiental en la quebrada Juan Bobo en la comuna 2 de la ciudad de Medellín.

Establecer un protocolo con las acciones a seguir para la titulación de las viviendas partícipes del proyecto de consolidación habitacional y recuperación ambiental en la quebrada Juan Bobo en la comuna 2 de Medellín, que a la fecha no cuentan con título de propiedad y que a su vez sirva de respuesta a procesos similares de ocupación informal con intervención de mejoramiento integral en otros sectores.

1.5 Marco Metodológico

En cuanto al propósito de la investigación esta es de tipo aplicada, pues busca encontrar una serie de estrategias y soluciones para la titulación de las viviendas informales, logrando así que estas accedan a diferentes servicios y beneficios del Estado.

En este sentido el estudio es de tipo explicativo pues se centra en la relación de una descripción completa del fenómeno (causas y consecuencias) de la informalidad de las viviendas de la comuna 2 Santa Cruz en la ciudad de Medellín.

La presente investigación reúne aspectos tanto del enfoque cualitativo como del cuantitativo, el primero -cualitativo-, desde la comprensión del fenómeno de los asentamientos informales a partir del análisis e identificación de las características de un estudio de caso.

De igual forma, se examina e interpreta los procesos que se dan en el contexto; el segundo -cuantitativo- partiendo de una hipótesis, a partir de la cual se analizan las condiciones jurídicas y urbanísticas de las viviendas informales, controlando la muestra de trabajo y obteniendo información a través de la recolección de datos bajo el método de encuesta, que permitan la cuantificación y tabulación, admitiendo contrastar resultados con la realidad de las familias.

1.5.1. Unidad de análisis. Para la realización de la tesis se requiere la delimitación de lo que va a ser el objeto específico de estudio, es decir, el interés de la investigación; así pues, en primer lugar se encuentra el ámbito jurídico desde donde se divisa el cumplimiento y seguimiento de las normas legales vigentes en cuanto a los predios y la vivienda, así como la responsabilidad del Estado frente a los derechos fundamentales y el urbanismo en cuanto a aspectos físico espaciales y técnicos de la ocupación y el desarrollo, analizando así lo propuesto en la unidad de trabajo.

1.5.2. Unidad de trabajo. Viviendas de la comuna 2 Santa Cruz en la ciudad de Medellín – Colombia que no cuentan con título de propiedad y hayan sido parte del plan de consolidación habitacional y recuperación ambiental de la quebrada Juan Bobo.

1.5.3. Técnicas de investigación. Con el fin de ordenar, registrar y orientar los datos de la investigación a una respuesta a la pregunta problema, en la presente investigación se

optó por utilizar diferentes técnicas de investigación iniciando con la recolección documental para así, a través de libros, tesis, revistas y publicaciones rastrear los antecedentes del estudio de caso, los procesos jurídicos y urbanísticos realizados en la zona, además de complementar la investigación y el peso teórico del estudio.

Este rastreo documental se realiza a través del análisis de los documentos suministrados por la Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín - EDU, el ISVIMED (Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín), publicaciones realizadas por Urbam - EAFIT, archivos suministrados por el Arquitecto Oscar Montoya y la Coordinadora del proyecto Juliana Portillo y derechos de petición a las entidades que se vincularon al proceso.

En cuanto al trabajo de campo, con el fin de ordenar, registrar y orientar los datos de la investigación hacia posibles soluciones a la pregunta problema, se utiliza la encuesta como técnica para la obtención de datos de la unidad de trabajo, es decir las viviendas (con mejoramiento en sitio) sin título de propiedad, para esto, se diseña previamente un cuestionario que es aplicado y tabulado.

1.5.4. Instrumento de investigación. Para llevar a cabo el objetivo de la investigación, es necesario realizar una encuesta aplicable a la muestra derivada de las 114 familias que, a la fecha, segundo semestre de 2019, no cuentan con titularidad sobre su vivienda.

El universo de la investigación está constituido por aquellas viviendas informales de la comuna 2 de la ciudad de Medellín, sin embargo, la población son las viviendas sin titularidad partícipes del proyecto de consolidación habitacional y recuperación ambiental, que, según

datos del diagnóstico del proyecto realizado el 94% correspondían a posesiones de las cuales, mediante una fórmula de cálculo se extrajo la muestra para la investigación.

Es de aclarar que el número total de viviendas al momento de la intervención del PUI era de 287, de las cuales el 35% fueron objeto de reubicación al encontrarse construidas en zonas ambientales restringidas, además del hacinamiento crítico, en tanto las viviendas incluidas en el proceso de mejoramiento ascendían a 114, la cuales también abarcan las viviendas a titular, el tipo de muestra de la presente tesis es no representativa, puesto que, es un estudio de caso, lo que expone que el trabajo parte desde un supuesto de investigación, donde por la información recolectada previamente ya se tiene conocimiento que las características y por tanto lo ocurrido a las viviendas objeto de muestra no es necesariamente lo ocurrido a todas las viviendas del proyecto de urbanismo en las comunas de Medellín.

Para la obtención de la muestra se utilizó la fórmula extendida de cálculo del tamaño de muestra (Fig.12) propuesta por Murray y Larry (2005), con una confianza del 75%, y como base de viviendas las estipuladas en los documentos de la EDU, lo cual arrojó un total de 61 encuestas a aplicar. Este muestreo es no probabilístico ya que las viviendas a las cuales se le aplicaron las encuestas fueron seleccionadas por juicio u opinión.

$$n = \frac{k^2 * p * q * N}{(e^2 * (N - 1)) + k^2 * p * q}$$

Fig. 12. Fórmula para calcular el tamaño de la muestra conociendo el tamaño de la población.

La encuesta a aplicar (Fig.13) se encuentra dividida en tres (3) partes, la primera enfocada a la identificación urbanística del predio, conociendo el sector de la comuna, condiciones del

predio, estimación del valor de la vivienda por los habitantes y el tipo de documento que los acredita como propietarios o poseedores; seguido por la descripción de la composición familiar, con el fin de comprender el uso que es dado a la vivienda y cómo se ha venido dando el crecimiento de esta.

En la última parte el encuestador describe brevemente la vivienda y las características representativas para posterior análisis y tabulación, tal como se muestra en la siguiente imagen (fig. 13).

IDENTIFICACIÓN DE PREDIOS O VIVIENDAS NO TITULADAS - SECTOR JUAN BOBO MEDELLIN			
Fecha de diligenciamiento:			
IDENTIFICACIÓN DEL PREDIO			
Sector:	Barrio:	Dirección:	
Propietario predio:	Cédula:		
Casa: ___ Casa lote ___ Multifamiliar ___	Reubicación ___	Mejoramiento: ___	Reposición ___
Identificación predial (No. Ficha Catastral):	Tipo de titulación		Si ___ No ___
			Compraventa ___
			Escritura ___
Es propietario de otros predios?:	Si ___ No ___	Otro ___	
Costo de las viviendas según las familias	Desde	10.000.000 a 40.000.000	
	Desde	40.000.000 a 60.000.000	
	Desde	60.000.000 en adelante	
Servicios públicos: Si ___ No ___	Tiempo de ocupación:		
Paga impuesto predial? Si ___ No ___	Desplazado: si ___ No ___		
DESCRIPCIÓN DE LA COMPOSICIÓN FAMILIAR			
# de personas que habitan la vivienda			
Hombres: ___	Observaciones generales:		
Mujeres: ___			
Niños: ___			
Niñas: ___			
Adolescentes: ___			
Descripción de la vivienda			

Fig.13. Encuesta de diseño propio para aplicación a la muestra de las familias del sector de la quebrada Juan Bobo en la comuna 2 de Medellín.

CAPÍTULO II

Exploración



2.1. Estado del Arte

En este punto se exponen las investigaciones más recientes realizadas por otros autores o expertos entorno a lo urbanístico y la formación irregular de asentamientos en América Latina y la política urbana en la búsqueda de la seguridad jurídica de la tenencia; de este modo se permite un conocimiento a profundidad de diferentes perspectivas sobre los temas marco de investigación, lo que lleva a un acercamiento, conocimiento y recopilación de datos que contribuyen en el desarrollo de la tesis y la validez de su realización.

2.1.1 Informalidad y Urbanismo Social en Medellín. Este artículo publicado por la Universidad EAFIT en Producción Urbana fue realizado por el arquitecto Alejandro Echeverri Restrepo director del Centro de Estudios Urbano Ambientales en el año 2011.

El autor inicia el artículo describiendo a grandes rasgos las razones de índole gubernamental que no han permitido suplir la demanda de viviendas -que cumplan con unas condiciones básicas legales y físicas- en los países en vía de desarrollo, ocasionando de este modo el surgimiento de asentamientos informales ligando así este fenómeno de una forma casi natural a la pobreza y el empeoramiento de las condiciones.

Así pues, Echeverri describe el apareamiento y las características del urbanismo informal centrándose en la zona Nororiental de Medellín, para así, luego de exponer la problemática adentrarse en el análisis de las intervenciones públicas realizadas en los asentamientos por parte de la Alcaldía de Medellín y la Empresa de Desarrollo Urbano – EDU, evolucionando el proyecto hasta la transformación urbana mediante la dinamización de espacios, los procesos de inclusión y los proyectos de cobertura a nivel de salud, educación, servicios públicos, deporte y recreación, garantizando el respeto a los derechos humanos.

Para la realización de este artículo, se tomaron cifras y datos de instituciones como la Alcaldía de Medellín, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), además de los lineamientos para la consolidación de la Política de Mejoramiento Integral de Barrios del Departamento Nacional de Planeación (DNP), dándole un contexto y un sustento teórico al tema.

Finalmente, este documento es útil a la investigación por el manejo que realiza el autor de su discurso desde lo general hasta lo particular, apuntando inicialmente a las problemáticas que han afectado a los países en vía de desarrollo hasta llegar a los proyectos urbanos de transformación del territorio e intervención de los barrios informales hasta lograr una recuperación integral del espacio; así, haciendo una simbiosis entre los temas legales, arquitectónicos y urbanísticos que afectan las ciudades, el artículo trasciende de los aspectos físicos y legales del espacio para centrarse en la reapropiación que los procesos de integración y equidad pueden otorgar a una comunidad.

2.1.2 Planeación insurgente en asentamientos informales: un estudio de caso en Cali, Colombia. Este artículo se realizó para la revista “Cuadernos de Vivienda y Urbanismo” de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá por parte de la investigadora y Doctora en Planeación Urbana Melanie Lombard de la Universidad de Manchester en el año 2012.

El objeto central del artículo es entender los asentamientos informales y la falta de legalización de la tenencia de la tierra en Colombia desde la mira de los propios residentes de estos barrios. Igualmente, se desarrolla la “planeación insurgente” como concepto que abarca la acción que realizan los residentes de los barrios informales a la medida de sus

capacidades, recursos y capital para mejorar su vecindario y otorgar una relativa consolidación física.

Posteriormente, la autora retoma el tema de los asentamientos urbanos informales desde los años 50, exponiendo cifras de las Naciones Unidas que aseguran el aumento del fenómeno y la marginación social y espacial que esto ocasiona.

En cuanto a los resultados de la investigación la doctora Lombard (2012) encuentra que “a pesar de la existencia de mecanismos formales las oportunidades de participación en este contexto son escasas, debido a la carencia de estatus legal del barrio”.

Este artículo es de gran peso en la indagación, dado que, la investigación se llevó a cabo en un barrio informal, enfocándose en las percepciones y experiencias de sus habitantes permitiendo así una mira más amplia del espectro de estudio; igualmente, gracias a la metodología cualitativa y la realización de entrevistas a los habitantes se puede apoyar el proceso de recolección de información de la presente tesis en los parámetros utilizados para esta investigación.

2.1.3 Planeación participativa y asentamientos informales en Medellín. Este artículo fue realizado por la trabajadora social Carmenza Quintero Agudelo, para la revista Ciencias Estratégicas de la Universidad Pontificia Bolivariana en el 2007.

El texto se centra en la participación social y ciudadana en los barrios informales bajo los marcos normativos, para así dar lugar a un desarrollo local, explicando que “la participación de un grupo social no se ejerce por decreto, es el resultado de la búsqueda consciente de un

grupo social por acceder de forma equitativa a los escenarios de poder o los recursos centralizados” (Quintero, 2007).

Basándose en esto, la autora expone cómo los terrenos al ser invadidos, la expansión es casi inevitable y se realiza de forma apresurada aún con la carencia de unas condiciones mínimas para su habitabilidad para el caso de la vivienda, y en términos urbanos sin la prestación de servicios básicos, lo que lleva a tratar el tema de la violación constante a los derechos humanos que se da en estas zonas informales y la responsabilidad que recae en el Estado por no fortalecer, cofinanciar, gestionar, planear el fortalecimiento en la organización social.

Quintero aporta a la investigación desde una mirada legal y social de la problemática de las viviendas informales, a la vez que expone la necesidad de una flexibilidad en la normatividad de la informalidad y la legalización de predios para generar unidades de vivienda digna y punto de partida para la erradicación de las desigualdades.

2.1.4 Ciudad informal colombiana: barrios contruidos por la gente. Carlos Alberto Torres Tovar coordinador y líder del grupo de investigación de procesos urbanos en Hábitat, realiza esta investigación en el año 2009 para la Universidad Nacional de Colombia.

El documento data los asentamientos informales en Colombia desde finales del siglo XIX, reconociendo su acelerado crecimiento como una transferencia de responsabilidad por parte del Estado al mercado de la vivienda social; esto, sumado a la carencia de políticas públicas de hábitat y vivienda, obliga a las personas con bajos ingresos a recurrir a la autoproducción de su vivienda.

Torres construye una reflexión desde una visión amplia de la diversidad del país, para así comprender las particularidades de la ciudad, los barrios y la vivienda informal, exponiendo cómo Colombia no ha sido construido desde un formato socialmente aceptado sino desde la superposición de piezas: vías, barrios, redes de servicios públicos y demás que han terminado por crear un entendimiento de lo urbano como una suma de lo formal y lo informal.

Finalmente, la investigación de hábitat es útil para la tesis por las referencias teóricas sobre el proceso de urbanización que presentan, además de la discusión entre ciudad y modelo de ciudad que se da en el país junto al funcionamiento de las políticas públicas de urbanismo y vivienda; estos datos son de interés en el presente escrito para el desarrollo de las dos categorías de análisis: la seguridad jurídica en los asentamientos informales – urbanismo y el urbanismo respecto al grupo focal encontrado en Medellín.

2.1.5 Asentamientos informales, caso de estudio infravivienda en Invasión Polígono 4 de marzo en Hermosillo, Sonora, México. Tesis de grado para máster universitario en gestión y valoración urbana, realizado en el año 2015 en la Universidad Politécnica de Cataluña en Barcelona, España por Daniela M. Acosta Compoy.

Esta investigación cuenta con características muy particulares, en primer lugar, se desarrolla el tema de las viviendas informales, centrándose en México y el caso de unas viviendas que se asentaron en el antiguo relleno de la ciudad.

Acosta plantea como objetivo general analizar el tema de las soluciones otorgadas a los asentamientos informales, centrandó así la investigación en las soluciones logradas mediante políticas de regularización, relocalización de vivienda y la reactivación económica de los

barrios, tema de interés para la presente tesis pues permite diagramar medidas tomadas a lo largo del continente frente a la problemática.

El documento es de utilidad por el manejo realizado a la información, desde la investigación del ámbito estatal, leyes y normas, hasta los organismos encargados de regular las viviendas informales, pues tras esta evaluación se desprenden directrices que aportan mejoras a los programas que regulan los asentamientos.

2.1.6. Lima: Titulación de tierras sin ciudad, del bien colectivo al privado. La organización social como promotor urbano frente al fracaso de la Política Nacional de Formalización (1996-2015). Diana Torres Obregón de la Universidad Nacional Autónoma de México realiza esta tesis de maestría para el programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, ganando el primer lugar con el Premio Internacional de Tesis de Investigación 2017. Transformación urbana: Densidad habitacional y Ciudad compacta.

El documento realiza inicialmente la aclaración de tratar los asentamientos informales bajo el nombre o término de asentamientos humanos y explicando que en el caso de Perú el aumento de este fenómeno se debe principalmente a las premisas permisivas de la Política Nacional de Formalización – PNF de 1996, la cual, favorece la titularidad individual del predio invadido antes que la habilitación urbana del barrio, bajo el supuesto que el libre mercado estructuraría “de forma natural” el proceso.

Es de aclarar, que en Colombia a diferencia de Perú el desarrollo de las ciudades parte de la planificación del territorio desde instrumentos de planificación como el POT, el cual se sustenta en el principio de la primacía del interés general sobre el particular, de allí que cuando se construyen asentamientos de carácter informal el Estado interviene de manera

prioritaria el entorno antes que la titularidad individual; sin embargo lo propuesto por Torres permite evidenciar que existen otras formas de ocupar el territorio que responden a las dinámicas propias del contexto.

Continuando, Torres plantea que la principal consecuencia de la ponencia de la titularidad sobre la habitabilidad urbana es que cada vez la integración de estos asentamientos a lo urbano disminuye, para corroborar este aspecto, la investigación se encamina por una metodología mixta apoyada en estudios de caso, recolectando información espacial, estadísticas y líneas base que permiten la contextualización y el análisis de las viviendas informales.

Esta investigación es pertinente para la tesis pues al ser la ganadora de Transformación urbana: Densidad habitacional y Ciudad compacta, se aborda de forma significativa el tema de la vivienda, el entorno social, ambiental, económico y cultural permitiendo una amplia reflexión sobre la realidad de las ciudades y el desarrollo de estrategias para el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades en estado de riesgo.

2.1.7. Políticas de vivienda en ciudades Latinoamericanas. Una nueva generación de estrategias y enfoques para 2016 ONU – Hábitat III. Este libro fue escrito por Peter M. Ward, Edith R. Jiménez Huerta, María Mercedes Di Virgilio y la arquitecta Angélica Camargo Sierra, miembros de la red *Latin American Housing Network* – conformada en el año 2006, editado por la Universidad del Rosario – Facultad de Ciencia Política y Gobierno y Relaciones Internacionales, siendo su primera edición en el año 2015.

El texto analiza los diferentes procesos y prácticas en la construcción de vivienda y su funcionamiento en los asentamientos de más bajos ingresos y como se ha materializado su

consolidación a través de los años, considerando períodos entre 20 y 30 años, para ello realizan una comparación de las ciudades Latinoamericanas y las condiciones que se dieron en Norteamérica con lo que actualmente se conoce como los “suburbios¹⁰”

Se adentra en los casos más relevantes de países como México, Perú, Guatemala, Chile y Colombia, realizando el análisis de las características propias de cada país y las similitudes de los condicionamientos que conllevan la suburbanización o la construcción de asentamientos informales, tales como el desplazamiento de lo rural a lo urbano, las limitaciones económicas, las políticas públicas de cada país de estudio y la efectividad de estas.

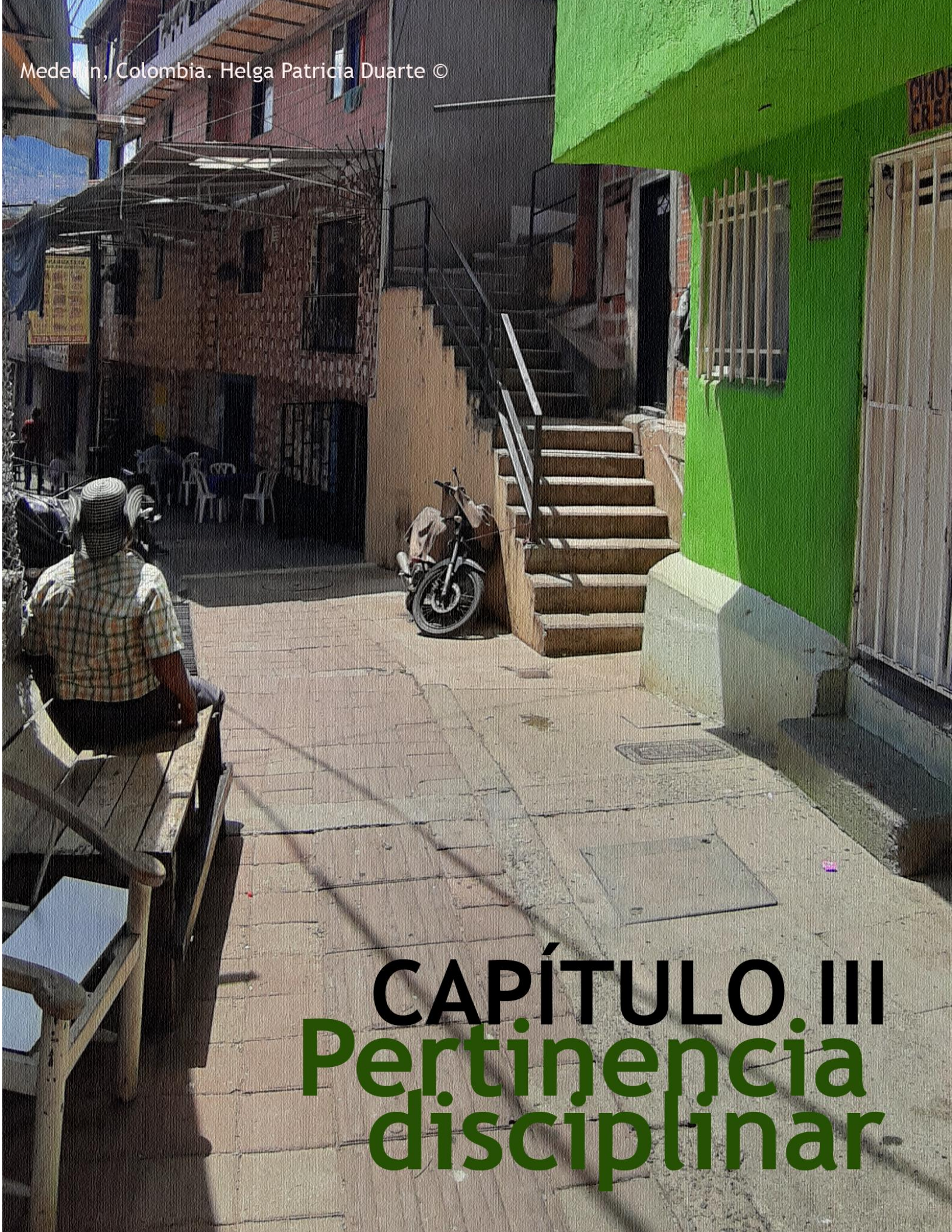
A partir del análisis, realizan una contribución a la teoría urbana y sociológica de Latinoamérica buscando que dichos aportes sean fuente para la construcción de políticas públicas más informadas y sensibles para la población que ocupa los asentamientos informales.

Resulta relevante este documento para la tesis en la medida que presenta un enfoque profundo sobre las diferentes tipologías de viviendas, desde su ocupación hasta la construcción de estas, aportando a desarrollar un pensamiento político más allá de las regulaciones existentes en Latinoamérica y particularmente en Colombia.

Las publicaciones e investigaciones acotadas en el estado del arte, aportan al abordaje de la presente investigación ya que coinciden en las causas que conllevan a la construcción de asentamientos informales en las ciudades tanto Latinoamérica como en Colombia, así

¹⁰ Barrio que está en las afueras de una gran ciudad y dentro de su jurisdicción, especialmente el habitado por personas de condición económica baja.

también, nos presentan un panorama amplio sobre las posibles soluciones dadas por los países que presentan condiciones de informalidad, ya por la falta de urbanismo, la ocupación irregular de los suelos, la forma de construcción de las viviendas, o por la falta de políticas públicas flexibles acordes con la realidad de las personas, tanto desde lo económico, lo social, cultural, así como por los fenómenos políticos y migratorios, persisten en tal condición, sin lograr una solución efectiva a las familias vulnerables.



CAPÍTULO III

Pertinencia disciplinaria

3.1. Justificación

Como se evidencia en la literatura nacional e internacional, Colombia es uno de los países con mayor crecimiento de barrios informales, los cuales ocupan especialmente zonas de alto riesgo de importancia ambiental o de difícil acceso; este fenómeno ha sido considerado como lo señala Carlos Caicedo,

La manifestación física y espacial de la pobreza y la desigualdad en un país mayoritariamente urbano. El crecimiento natural de las ciudades, el influjo migratorio de las zonas rurales, la ausencia de alternativas económicas para la población, así como la ineficacia de las administraciones y políticas, entre otros factores, generaron una dinámica de crecimiento urbano informal e incompleto en las ciudades colombianas (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2009)

En un informe de avance de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) en Colombia, se diagnosticó que el país presentaba un escenario inercial frente al fenómeno, de tal suerte que 17% de los hogares urbanos del país habitarían en asentamientos precarios para el año 2020 (Vergel Tovar, 2010, pág. 4).

Pese a que a partir de la expedición de la Ley 9a de 1989 y posteriormente de la Ley 388 de 1997, los municipios del país deben estructurar políticas, planes y programas para la planeación de sus territorios, la periodicidad de la formulación de estos instrumentos, así como los cambios en las políticas de orden nacional, como por ejemplo lo relacionado con las áreas de retiro a fuentes de hídricas, las políticas de cambio climático, mitigación de riesgo, frente al crecimiento exponencial de la población, genera que muchas de las aristas a valorar por las administraciones locales, queden fuera de la cobertura.

Es así como la planificación y construcción de las ciudades cobra relevancia, en un intento de absorber la demanda de vivienda, sin embargo, no solo la producción que llamamos formal de viviendas se queda inocua frente a la demanda, sino, además el costo de la tierra, los materiales y la mano de obra, esto aunado a que los suelos no están provistos de infraestructura de servicios públicos, vías y equipamientos para atender al crecimiento de las ciudades, tenemos que el Estado establece políticas, tales como la vivienda de interés social (determinando un rango de valor) o los subsidios familiares de vivienda, sin embargo, la población con mayores índices de pobreza se ve desatendida por dichas políticas, en las cuales confluyen requisitos de todo orden, además del requerimiento de un ingreso económico mínimo que les permita alcanzar la tan anhelada solución habitacional.

Encontramos igualmente que la propiedad de la tierra recae en un mínimo de personas frente a la totalidad de la población y que la estructura del Estado no alcanza a vigilar y contener las obligaciones que tienen quienes urbanizan, tales como la entrega de urbanismo, áreas de cesión o destinación de tierra para la construcción de vivienda social, llevando a quienes no cuentan con capacidad de pago a acceder a lo que se conoce como urbanizadores ilegales o piratas, o en el mejor de los casos a invadir por su cuenta y riesgo zonas que siendo del estado no cuentan con las condiciones mínimas de urbanismo.

Otra de las situaciones que se presentan, es que las normas o políticas públicas limitan el acceso a soluciones de vivienda, bien sea por el rigorismo de las mismas, lo densas o simplemente por el desconocimiento tanto de los administrados como de los administradores, entendidos estos como las entidades que tienen dentro de sus competencias la instrumentalización de las normas para que exista un real equilibrio en la ciudad y en los hogares que carecen de condiciones de mínimas de una vivienda.

Al analizar el caso de Juan Bobo en la ciudad de Medellín, cobra relevancia la investigación, ya que pese a ser un proyecto urbano integral – PUI que contó con la participación de entidades del orden local y nacional (inversión de recursos), es decir, la convergencia de distintas entidades, característica propia de las actuaciones urbanas integrales, varias de las familias que allí habitan no cuentan con la seguridad jurídica de la tenencia.

No obstante estar asentados allí hace más de una década, discurrir entre las familias y en el entorno mismo, precave que existen situaciones de orden legal, tales como la titularidad de la tierra sobre la cual están construidas, las normas urbanísticas (ambiental) definidas en los instrumentos de planificación, el valor de las edificaciones, las condiciones técnicas constructivas, y seguramente razones de orden social y político, que se escapan de la competencia de la investigación.

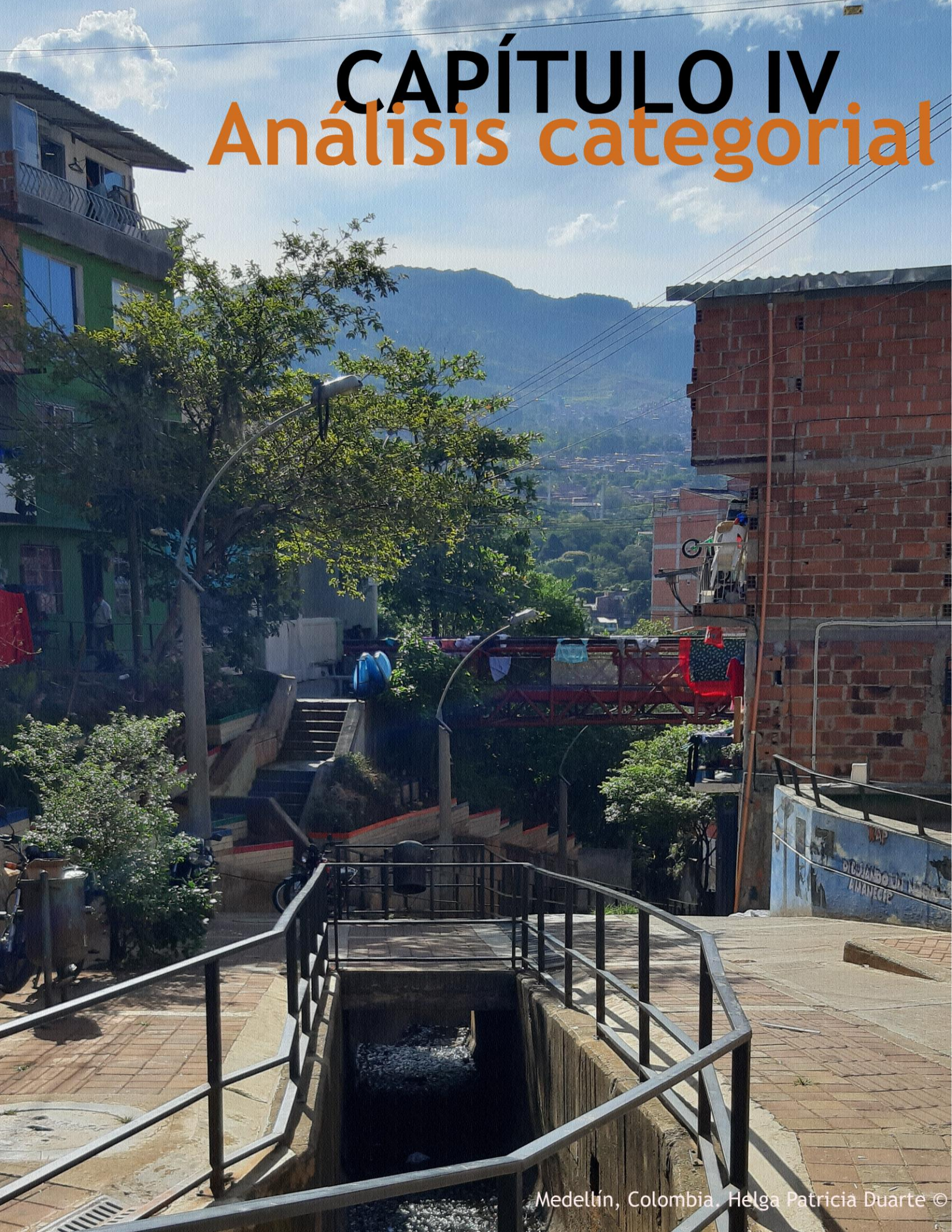
Para la Maestría de Procesos Urbanos y Ambientales resulta relevante desde la perspectiva jurídica y urbanística de planificación de los territorios, entender el proceso que se surtió en esta porción de ciudad y ofrecer un enfoque diferenciador que aporte a la solución real de las familias que continúan en el estado de “ilegalidad” o inseguridad de la tenencia, de tal suerte que logren ser parte del mercado inmobiliario, beneficiarios de las ayudas estatales, e involucren en las dinámicas de ciudad.

Si bien Juan Bobo es un área bastante consolidada gracias a las intervenciones en la infraestructura de servicios públicos, canalización de la quebrada, creación de espacios públicos y relocalización de viviendas en riesgo, es indudable que su formación fue a pulso y que todas las acciones y procesos que intervengan conlleva el mejoramiento del barrio, la

ciudad y las personas que allí habitan, es así como realizar un análisis crítico desde la Academia sobre el proceso que se llevó a cabo en la comunidad de Juan Bobo, podría permitir una réplica del modelo de recuperación desde sus aspectos más relevantes.

CAPÍTULO IV

Análisis categorial



4.1.1. Categoría de análisis: la seguridad jurídica en los asentamientos informales – el urbanismo en la ciudad. El marco jurídico colombiano es extenso, y ha buscado desde distintos escenarios, atender la problemática de la seguridad jurídica de los asentamientos informales, abordando ésta desde la expedición de distintas leyes o políticas; sin embargo, estas soluciones planteadas por las administraciones territoriales y la nacionales no siempre se encuentran articuladas con la realidad de las condiciones físicas, sociales, económicas, técnicas y urbanísticas de las ciudades.

En la literatura sobre asentamientos informales se distingue que la informalidad reviste al menos una o más de las siguientes condiciones:

1. Son construidos irregular o ilegalmente (en relación con las condiciones de legalidad para ocupar el suelo, para lo cual se aplica la legalización urbanística).
2. No cuentan con servicios públicos e infraestructuras (que son objeto de procesos de mejoramiento integral).
3. Irregularidad o ilegalidad desde el punto de vista del derecho de propiedad individual (las personas no tienen título de propiedad o cuentan con documentos precarios) (Gonzalez, 2017)

Estas condiciones, han estado presentes principalmente en las políticas públicas colombianas dirigidas a la intervención del Estado en los desarrollos de origen informal. El primero en la búsqueda de la adecuación de la situación a la normativa urbanística para su inclusión en la ciudad formal y el segundo en la intervención física de las áreas de los barrios destinadas a vías, servicios públicos y equipamientos; en tanto a lo relacionado con la titulación o seguridad jurídica de la tenencia de las viviendas, el papel se ha limitado a la

aplicación de subsidios de mejoramiento y a la transferencia gratuita cuando se ocupan bienes fiscales.

Es innegable que las condiciones de titularidad de los predios en desarrollos de suburbanización trascienden situaciones sociales, ambientales y económicas, y como lo señala Nora Clichevsky en el marco del proyecto CEPAL

La existencia del mercado informal, así como de las ocupaciones directas, está vinculada, en gran medida, al clientelismo y los réditos políticos que se puedan conseguir. La ilegalidad también sirve a los fiscalizadores de las normas urbanas, que en muchos casos han recibido beneficios ilegales de los agentes informales del mercado, para permitirle seguir funcionando. La escasa transparencia del mercado de tierras en su totalidad se exagera en este mercado particular (Clichevsky, 2006, pág. 11).

4.1.1.1. La legalización urbanística en Colombia. Lo primero que debe darse claridad, es que el concepto de ~~legalización urbanística y regularización urbanística~~ legalización y regularización urbanísticas, son utilizados indistintamente en los instrumentos de planificación territorial, pues ambos atienen a la posibilidad de adoptar normas urbanísticas flexibles y adecuadas a las situaciones físicas de asentamientos que no están incorporados en la trama urbana de las ciudades, normalmente construidos en las periferias de las ciudades.

Desde la expedición de la Ley 9ª de 1989 “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones” (Congreso de la República, 1989), se establecieron instrumentos y herramientas para la legalización de asentamientos informales, el mejoramiento de vivienda, el acceso a

infraestructura de servicios públicos y la titulación de vivienda de interés social, es así como en el artículo 48 previó la facultad para los Concejos Municipales de delegar en los alcaldes la legalización de las urbanizaciones construidas por viviendas de interés social.

Posterior a ello, con la expedición de la Ley 388 de 1997, se estableció la obligación de la adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), definiendo la estructura básica de los mismos, precisando los parámetros a tenerse en cuenta para el desarrollo y planificación de los territorios, entre otras, las normas urbanísticas y los tratamientos (normas aplicables a cada tipología de suelo), estableciendo entre ellas, el mejoramiento integral -aplicable a los barrios o asentamientos de origen informal que requieren de procesos de legalización urbanística- y también para aquellos de desarrollo incompleto -sin el lleno de las condiciones urbanísticas o de infraestructura-, y que se asocian al Mejoramiento Integral de Barrios.

En desarrollo de la norma citada, se realizó un compilado en el Decreto 1077 de 2015, el cual contempla la regularización urbanística, como el proceso mediante el cual las administraciones municipales reconocen, de acuerdo con la reglamentación aplicable, la existencia de un asentamiento constituido por viviendas de interés social, en este mismo proceso se aprueban los planos urbanísticos y se expide la reglamentación urbanística, de acuerdo con las condiciones que establezca cada entidad territorial, y así incorporar dicho barrio al perímetro urbano y de servicios públicos (art. 2.2.6.5.1 y ss.).

La legalización urbanística de asentamientos solo es aplicable a los barrios de origen informal en los que las viviendas no superen el valor de la vivienda de interés social, es decir,

135 SMMLV¹¹ equivalentes a \$111.795.660 para el año 2019, bajo el mismo contexto legal se definió un límite temporal para “reconocer” la construcción de dichos asentamientos, señalando como fecha máxima¹² el 27 de junio de 2003 (art. 2.2.6.5.1 del Decreto 1077 de 2015).

En la exploración de la aplicación del instrumento de legalización urbanística, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, entidad encargada de las políticas de hábitat, urbanismo y planificación, expidió la “Guía Metodológica – Procedimiento de Legalización de Asentamientos Humanos” en el año 2005, determinando que para llevar a cabo el proceso de legalización se debe como mínimo revisar:

1. El proceso de subdivisión que han adelantado los particulares a partir de un predio de mayor extensión.
2. Las posibles afectaciones que determine el Plan de Ordenamiento Territorial a predios privados por razones ambientales y geotécnicas, o para la construcción de infraestructura pública.

Lo anterior con el fin de definir aquellas zonas que no pueden ser legalizadas y deben ser objeto de acciones de reasentamiento o de restitución de bienes de uso público. Si bien la guía fue adoptada en el año 2005, señalan las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, que existen 1.208 asentamientos de origen precario tan solo en 22 ciudades identificadas, de ahí la disposición de la legalización urbanística como uno de los objetivos

¹¹ El Salario Mínimo Mensual Legal Vigente en Colombia para el año 2019 es de \$828.116

¹² Este límite temporal fue declarado inexecutable debido al examen de constitucionalidad que realizó la Corte Constitucional al artículo 99 de la Ley 812 de 2003 mediante la sentencia C-1189 del 03 de diciembre de 2008.

de la política de vivienda “mejorar las condiciones físicas y sociales de viviendas, entornos y asentamientos precarios, a través de la implementación de políticas para el mejoramiento de vivienda y barrios para los hogares de menores ingresos” (Departamento Nacional de Planeación, 2018, pág. 331)

Siendo entonces la legalización urbanística una de las formas que tiene el Estado para garantizar el derecho a la vivienda digna¹³, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales entiende este derecho como:

Un lugar que cuente con la protección legal contra acoso, hostigamientos, amenazas y desalojos arbitrarios, de manera que la Persona tenga grado de control sobre su lugar de habitación y su permanencia en él. A esto se le llama seguridad jurídica de la tenencia, que no es un equivalente de tener un título de propiedad. Un lugar con disponibilidad de acceso a recursos y servicios esto es, acceso a servicios públicos (acueducto, alcantarillado, energía, drenajes). Materiales, facilidades e infraestructura y otros servicios indispensables como el acceso a seguridad, recreación, recolección de desechos, vías y sistema de transporte económicos y de calidad entre otros. (...) Un lugar habitable, esto es, con condiciones adecuadas de intimidad y aislamiento, protegido de frío, calor, lluvia, humedad, riesgos para la salud, áreas contaminadas, vertederos de desechos, vectores de enfermedades y de riesgos físicos como deslizamientos, inundaciones. etc. (...) Así mismo, un lugar que no esté dentro de fuentes de riesgo o contaminación ni cerca de ellas (Pinilla & Mauricio, 2012, pág. 325).

De este modo, la legalización urbanística es un instrumento que permite a los asentamientos de origen informal formar parte de la ciudad urbanizada y del urbanismo, acceder a servicios públicos, espacios comunes, transporte, educación y salud, además de

¹³ Derecho consagrado en la Constitución Política de Colombia en el artículo 51.

proveer las condiciones para acceder a subsidios por parte del Estado, sin embargo, los procesos de legalización únicamente tocan aspectos urbanísticos y el mejoramiento de barrios aspectos físicos-espaciales, y por tanto no tienen un efecto jurídico sobre el derecho de propiedad.

La seguridad jurídica de los asentamientos informales, con toda su complejidad técnica, institucional, ambiental, económica y social, es sólo un trámite de carácter técnico - administrativo que previo a un diagnóstico y al cumplimiento de las condiciones ya citadas (Decreto 1077 de 2015 artículo 2.2.6.5.2.1), culmina con la expedición de un acto administrativo por parte de la oficina de planeación de los municipios, el cual reconoce la existencia del asentamiento informal desde el punto vista urbanístico, logrando así, la incorporación de este al mapa de ciudad, es decir, a la cartografía establecida en el POT, permitiendo una posterior intervención física a través del mejoramiento de barrios.

Así pues, la seguridad jurídica en relación con los asentamientos informales se limita al reconocimiento de las áreas públicas o aquellas que serán destinadas para dicho uso, sin que conlleve necesariamente a la titularidad de los bienes, pues no tiene ningún efecto jurídico sobre la propiedad.

4.1.1.2. Mejoramiento Integral de Barrios (MIB). La planificación de ciudad es relevante, puesto que, los municipios se ven enfrentados a diversas condiciones y externalidades propias de la concentración de personas, actividades, recursos y administración en el espacio territorial. La provisión y deficiencias en servicios públicos, equipamientos y espacio público, deterioro de las áreas de la estructura ecológica,

precariedad de títulos y de habitabilidad de las viviendas, son entre otros los problemas que se busca contrarrestar en la política del Mejoramiento Integral de Barrios - MIB.

En materia de planificación de asentamientos humanos se identifican dos tipologías de política, tal como lo señala Patricia Acosta (2018), al indicar que las políticas son de prevención y de atención.

La primera de ellas concebida para prevenir que no haya asentamientos urbanos que generen riesgos para la población y la segunda, encaminada a crear programas de Mejoramiento Integral de Barrios – MIB o mejoramiento integral urbano.

Precisamente, en la década de 1960 la División de Habitación de Viviendas de las Empresas Públicas de Medellín aplica una política municipal denominada Fondo Rotatorio de Rehabilitación de Barrios y empieza a desarrollar procesos de regularización de vías y servicios públicos domiciliarios, principalmente de acueducto y alcantarillado, esta política de infraestructura de servicios públicos (acueducto y alcantarillado), incentiva en la década de los 70 nuevas invasiones, al considerarse por la población que el estado tarde o temprano los va a proveer de dichos servicios. (Castañeda, 2013)

En Colombia, surge la aproximación al concepto del mejoramiento barrial a partir de la expedición de la Ley 9 de 1989, donde se establecieron los primeros lineamientos de política, y se diseñaron estrategias que resolvieran de manera directa la titulación y la intervención física de los barrios informales, a través del desarrollo de programas para la dotación de infraestructura de los barrios y el reasentamiento de población en riesgo.

La política urbana estructurada en torno a la Ley 388 de 1997 estableció los instrumentos de financiación, gestión y planeación para mejorar barrios desde el POT y determinó específicamente el mejoramiento integral como uno de los tratamientos urbanísticos para actuar de manera diferenciada en los territorios urbanos, dando con esto, pie al desarrollo del PMIB.

Posterior a esto, ciudades como Medellín con el Programa de Mejoramiento de Barrios – PRIMED iniciaron mejoramientos barriales como una réplica a las acciones coercitivas y de control para la erradicación de la informalidad, a través de la alianza interinstitucional entre la Consejería Presidencial para la ciudad, la Alcaldía de Medellín y el banco alemán KfW. El programa con enfoque de reordenamiento urbanístico contempla acciones estratégicas como son: el mejoramiento barrial y de la vivienda, la mitigación del riesgo, la promoción y participación comunitaria, legalización y planificación territorial.

En la ciudad de Bogotá se desarrollaron programas desde el año 72, a través de estrategias como: el Plan Integral de Desarrollo Urbano Oriental de Bogotá PIDUZOB¹⁴ (1972). Asimismo, se resalta el programa “Mejoremos el barrio y la casa”, adoptado por el Plan de Desarrollo “Bogotá, para vivir todos del mismo lado”, 2001-2003 el cual se orientó al mejoramiento de las condiciones de vida y del entorno en los asentamientos de origen informal a escala zonal a través de las UPZ¹⁵ de MIB.

A nivel internacional el MIB está asociado a políticas globales, pactos internacionales, estrategias de desarrollo urbano, lucha contra la pobreza, cambio climático y recientemente

¹⁴ Plan Integral de Desarrollo Urbano Zona Oriental de Bogotá.

¹⁵ Unidades de Planificación Zonal.

de sostenibilidad urbana. La condición cada vez más importante de estos programas está dada no solo por la dimensión de la problemática a nivel continental, sino porque busca atender el déficit cualitativo y cuantitativo mediante la generación de nuevas unidades de vivienda -en venta o arrendamiento- en los barrios informales ya existentes.

De acuerdo con el Conpes 3604 de 2009 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2009), el MIB hace parte de las estrategias para lograr la integración de los asentamientos precarios a la estructura funcional y productiva de las ciudades; igualmente, permite identificar los ejes problemáticos relacionados principalmente con las dificultades que presentan las entidades territoriales para la identificación, formulación, gestión y ejecución, seguimiento y evaluación de Programas MIB, además de definir acciones encaminadas al fortalecimiento de los distritos y municipios, y a la articulación de las diferentes políticas sectoriales para atender las demandas de la población en términos urbanos y sociales.

La herramienta del MIB también contempla que las acciones se encaminan al ámbito privado, a través de programas de titulación de vivienda y mejoramiento de éstas, así como la redensificación con nuevos desarrollos habitacionales para la generación de vivienda nueva que soporte el reasentamiento de hogares que se encuentran en zonas de riesgo, así como el apoyo mediante subsidios del Estado para la construcción de vivienda en sitio propio.

4.1.1.3. Titulación de predios fiscales y privados. En cuanto a los programas de titulación, el documento Conpes 3604 de 2009 los incorpora la titulación como un programa y proyecto del MIB, y los define como:

el proceso mediante el cual el Estado reconoce el título de propiedad de los terrenos ocupados ilegalmente por vivienda de interés social (Programa de Cesión a Título Gratuito), permitiendo la normalización de los asentamientos informales y a través del cual el ocupante de dicho terreno llega a ser propietario de este. De otra parte, el proceso de titulación predial puede desarrollarse durante el trámite del proceso de legalización urbanística del barrio objeto de mejoramiento integral, a través del cual el ocupante y/o poseedor de un predio podrá conciliar la tenencia, directamente con el propietario original del terreno al que se hace referencia (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2009).

La construcción de viviendas de origen informal se realiza tanto en inmuebles privados como en inmuebles del Estado, siendo esta segunda una ocupación de bienes fiscales, caso en el que el artículo 58 de la Ley 9ª de 1989¹⁶, establece que las entidades públicas del orden nacional cederán a título gratuito para vivienda de interés social, los inmuebles de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente con anterioridad al 28 de julio de 1988.

Con referencia a los predios privados, el Estado no puede intervenir de manera directa, pero es posible definir estrategias de apoyo a los poseedores de buena fe para adelantar los procesos de prescripción adquisitiva del dominio, cuyos plazos son más favorables, tratándose de viviendas de interés social, ordinaria de tres años y extraordinaria de cinco, mientras que para otros inmuebles el término es de diez años, en caso de resultar favorable

¹⁶ La norma ha tenido modificaciones dadas por la Ley 708 de 2001; la Ley 1001 de 2005 que amplió la fecha de ocupación para vivienda de interés social, con anterioridad al treinta de noviembre de 2001; la Ley 1537 de 2012 y la Ley 1955 de 2019 que determinó que la condición para la cesión a título gratuito requiere que haya ocurrido de manera ininterrumpida con mínimo diez (10) años de anterioridad al inicio del procedimiento administrativo.

la demanda, la sentencia judicial que declara la prescripción es el título traslativo de dominio haciendo las veces de escritura pública.

En la búsqueda de la seguridad jurídica para la tenencia de estos bienes inmuebles, la Ley 1561 de 2012¹⁷ (Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 1409 de 2014), creó el proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica (máximo 250 SMMLV) y sanear la falsa tradición, los cuales contarán en el caso de inmuebles urbanos con declaración de la posesión regular mediante escritura pública, ante un notario público, inscrito bajo el código de “inscripción de declaración de posesión regular”.

Bajo esta misma línea, la Ley 1183 de 2008 que creó este acto de declaración de posesión regular para los poseedores de inmuebles urbanos de estratos 1 y 2, precisa que esta posesión se lleva a cabo siempre y cuando no haya sido adquirida en condición de violencia, engaño, testaferrato, desplazamiento forzado o que recaiga sobre inmuebles localizados en zonas de protección ambiental o de alto riesgo o desarrollos no autorizados por las autoridades de planeación.

Para las viviendas en asentamientos precarios una vez estén legalizados urbanísticamente los asentamientos, el artículo 2.2.6.4.1.1 del Decreto 1077 de 2015 permite al propietario el

¹⁷ En el Artículo 4° de la Ley 1561 se especifica que quien pretenda obtener el título de propiedad bajo el proceso verbal especial debe demostrar posesión regular o irregular por los términos establecidos en la ley para la prescripción ordinaria o extraordinaria sobre bienes inmuebles urbanos cuyo avalúo catastral no supere los 250 SMMLV; en caso de no contar con avalúo catastral, se tendrá en cuenta su valor comercial, el cual será indicado por el demandante en la demanda y no debe ser superior a 250 SMMLV.

reconocimiento de la edificación, únicamente en desarrollos arquitectónicos que hayan concluido como mínimo cinco (5) años antes de la solicitud de reconocimiento.

Teniendo en cuenta este contexto normativo, es innegable que el Estado ha realizado esfuerzos en la consolidación jurídica de la tenencia de la tierra para la población de escasos recursos que recurre a la adquisición de viviendas por fuera del mercado formal, sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo también ha establecido una serie de estrategias para propiciar la tenencia, dentro de las que se encuentra:

1. Atender a los hogares en materia de tenencia formal (titulación), a través de la actualización de la política de titulación nacional, disponibilidad de servicios públicos y condiciones físicas adecuadas (estructura, pisos y materiales).
2. Intervenir integralmente los asentamientos precarios en lo relacionado con redes de servicios públicos, vías y andenes, espacio y equipamiento público, según se requiera, a través del PMIB de MinVivienda. (Departamento Nacional de Planeación, 2018)

Ejemplo de este tipo de actuaciones, es la inventiva realizada por el PUI – Nororiental, con la intervención del “Proyecto Piloto de Consolidación Habitacional y Recuperación Ambiental de la Quebrada Juan Bobo”, donde en el componente de vivienda establece diferentes planes y acciones, como el reasentamiento (construcción de vivienda, vivienda nueva adquirida, vivienda usada adquirida), el mejoramiento (mejoramiento total, mejoramiento parcial y mitigación de riesgo) y la legalización (titulación y escrituración).

En cuanto al componente de ordenamiento territorial y medio ambiente, determinó planes y acciones como la adecuación medio ambiente urbano (conformación espacio público, adecuación de senderos, construcción de puentes) y la recuperación del medio ambiente

natural (reposición y distribución de redes, estabilización de suelos y recuperación de cuencas).

4.1.2. Categoría de análisis: el urbanismo en la ciudad – viviendas sin titulación del plan de consolidación habitacional Juan Bobo en Medellín. El caso de estudio objeto de este trabajo se localiza en la zona noreste de la ciudad, entre los barrios de Andalucía y Villa del Socorro, en tanto el PUI - Nororiental, se encuentra ubicado en la zona nororiental del Valle de Aburrá y comprende 54 barrios y las comunas 1, 2, 3 y 4; en las comunas 1 y 2 se destacan barrios como Santo Domingo Savio, Popular, Andalucía y Villa del Socorro; y en las comunas 3 y 4 están Aranjuez, Manrique y Campo Valdés .

De acuerdo con el documento del “Proyecto Urbano Nororiental de Medellín”, (Cárdenas, 2005) se detectaron como principales problemáticas los altos niveles de pobreza; las inapropiadas intervenciones Estado; el déficit de espacio público y discontinuidad en la movilidad peatonal, el déficit de vivienda, deterioro y agotamiento del medio ambiente.

Es así como, en el Plan de Desarrollo 2004-2007 de Medellín “Compromiso de toda la ciudadanía”, adoptado por la administración municipal, tuvo como objetivo comprometer a toda la ciudad, a sus habitantes y a sus instituciones en su propia transformación para un desarrollo sostenible, todo esto, estratégicamente propuesto en varias líneas de acción entre las que se incluyen los proyectos estratégicos de ciudad, siendo este el punto de partida del Plan Urbanístico Integral de la zona Nororiental – PUI.

4.1.2.1. Convergencia y efectos: el PUI nororiental y el POT. La intervención realizada en la recuperación de la quebrada Juan Bobo contó con la participación de la administración municipal desde el año 2004, la Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín

- EDU, y las entidades asociadas como la Secretaría de Desarrollo Social – FONVIMED, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, la Empresa de Vivienda de Antioquia – VIVA y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (actualmente llamado Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio).

En el año 2004, la administración municipal orienta sus esfuerzos al Urbanismo Social con la implementación de los Proyectos Urbanos Integrales, para lo cual y luego de un diagnóstico previo, da inicio a los diseños de la intervención, a través del programa Viviendas con Corazón en el marco del Mejoramiento Integral de Barrios, como en el caso del proyecto habitacional sobre la Quebrada Juan Bobo, siendo una de las características destacables del proceso la participaron los habitantes de la zona con las diferentes mesas temáticas que se conformaron.

Las problemáticas del sector se encuentran asociadas principalmente, al deterioro social y ambiental, así como a la ocupación ilegal producto del éxodo masivo de campesinos, donde la ciudad se convirtió en uno de los principales espacios receptores de población desplazada por la violencia, generando un crecimiento de manera exponencial de los asentamientos periféricos informales de Medellín, principalmente en las zonas nororiental y noroccidental, y las comunas 8 y 13, a mediados y finales de la década de 1990,

Estas problemáticas instan a la administración municipal a la realización de acciones tendientes a la mitigación del riesgo, preservación de los elementos naturales (quebrada), el amparo de los habitantes en el sitio o la reubicación en la misma zona, para estructurar el territorio ya intervenido por funciones antrópicas, conduciendo así a una solución integral

con la articulación ambiental, urbanística y social, tal como se observa en la siguiente imagen (fig. 15).



Fig. 15. Ubicación espacial de la zona de intervención planta PUI Nororiental

Fuente: EDU

Especialistas en desarrollo urbano y gestión del suelo en Colombia, de la mano del Banco Interamericano de Desarrollo – BID -, identificaron en el diagnóstico del proyecto de intervención que

De las 287 viviendas del lugar, el 80% tenía carencias estructurales y funcionales, el 35% — es decir, 100 de 287 viviendas— se hallaba en zonas ambientales restringidas (ZAR), tanto por el retiro de la quebrada como por la presencia de amenazas de deslizamientos, y se sufría allí una fuerte tendencia al hacinamiento, dado que las viviendas medían en promedio 29 m² con 4,2 habitantes por vivienda, es decir menos de 7 m² por habitante. En el 94% de los casos, las viviendas eran posesiones, con inadecuados servicios públicos; un 50% tenía acueductos en fraude; un 35%, energía en fraude y un 100% alcantarillado informal, todo lo

cual generaba un evidente deterioro del medio ambiente, dato confirmado por el hecho de que el 90% del caudal de la quebrada estaba compuesto por aguas negras y carecía totalmente de protección de los taludes. Además, había menos de 0,5 m² de espacio público por habitante y una muy deficiente movilidad y falta de continuidad de los espacios para circular (Torres & García, 2010, pág. 135).

La siguiente imagen (Fig. 16) presenta la ilustración de las condiciones de las viviendas antes de la intervención realizada por la administración municipal, donde claramente se observa con las construcciones están sobre la quebrada, sin respetar los retiros mínimos y por tanto en suelos de protección y riesgo.



Fig. 16. Viviendas aledañas a la quebrada Juan Bobo en Medellín antes del mejoramiento integral

Fuente: Documento del 4° Foro Urbano Mundial. Viviendas con corazón hacia territorios equitativos

Torres y García (2010) explican que, en el proyecto de recuperación de la zona de la quebrada Juan Bobo en Medellín, dada la ubicación de las viviendas en un suelo de protección¹⁸, con posibilidades de inundación o deslizamiento se tuvieron que aplicar las siguientes condiciones para lograr su intervención:

El retiro de la quebrada que se aplicó a la intervención se realizó con base en estudios técnicos propios de la zona (pues de otra forma, con los retiros incorporados en el POT, la mayoría de las viviendas tendrían que ser reubicadas), estableciéndose la verdadera cantidad de viviendas a relocalizarse en las inmediaciones o zonas liberadas, de donde surgió la necesidad de viviendas nuevas.

Por otra parte, se detallaron las franjas de viviendas que podían ser mejoradas en su sitio actual, mediante medidas de mitigación de posibles riesgos de origen geológico, de lo cual surgió un segundo grupo de familias cuyas casas se orientaron hacia el mejoramiento integral y se seleccionaron los sitios donde se construirían las soluciones en altura para las familias a reubicar (normalmente apenas a unos metros de las antiguas viviendas) (Torres & García, 2010).

Se destaca que la intervención realizada prioriza la estabilidad de las viviendas y la convergencia de factores ambientales, de protección y mitigación del riesgo, con lo cual se evita la relocalización de la totalidad de la población, logrando la densificación del número de unidades habitacionales para las familias que se encontraban en el área de retiro mínimo de la quebrada Juan Bobo.

¹⁸ Según la Ley 388 de 1997. Artículo 35°, el suelo de protección está constituido por las zonas y áreas de terreno que, por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.

La siguiente (Fig. 17) muestra el resultado de la intervención con relación al retiro de la quebrada, logrando la generación de espacios públicos de circulación peatonal y la mitigación del riesgo.



Fig. 17. Viviendas aledañas a la quebrada Juan Bobo en Medellín después del mejoramiento integral.

Fuente: EDU

Como se indica, las viviendas objeto de la intervención en el sector de la quebrada Juan Bobo ascendían a 287, de las cuales el 94% no contaban con título de propiedad, es decir, 269 viviendas, no obstante parte de estas, por encontrarse al borde la quebrada no fueron objeto de mejoramiento y por el contrario debieron ser reubicadas en sitio (vivienda nueva), y mejoradas 114 por parte de la EDU, tal como se presenta en el siguiente plano (Fig. 18)



Fig. 18. Viviendas reubicadas en sitio y viviendas mejoradas en el proyecto de intervención

Juan Bobo en Medellín.

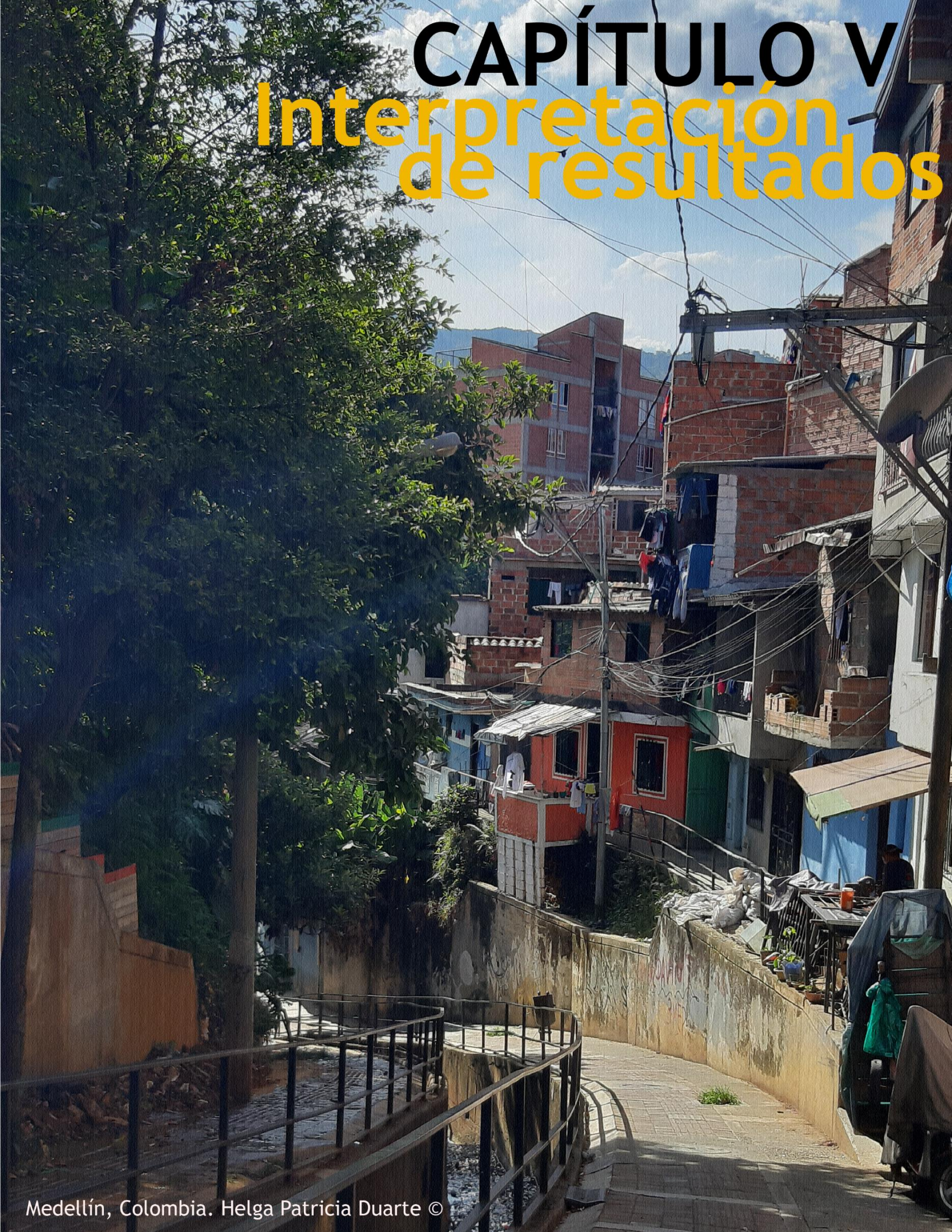
Fuente: EDU – 2006

Al momento de la intervención del proyecto, las viviendas incluidas en el proceso de mejoramiento integral ascendían a 115 e igual número de viviendas a titular (Torres & García, 2010), sin embargo, para la fecha de esta investigación, en el trabajo de campo se ha determinado que un total de 114 familias que surtieron el proceso de mejoramiento en sus viviendas no han logrado la titulación de estas, que se encuentran dentro del área de intervención de la quebrada Juan Bobo.

Por ello, esta investigación busca realizar un acercamiento a la realidad de las familias que serán identificadas en campo como caso de estudio, con el fin de establecer las variables urbanísticas y jurídicas que han impedido la materialización de la titulación de sus viviendas, y los posibles caminos urbanísticos y jurídicos para su logro.

CAPÍTULO V

Interpretación de resultados



5.1. Análisis y tabulación de encuestas

En este apartado se exponen los datos recolectados en las encuestas aplicadas a los integrantes de las viviendas que no fueron objeto de relocalización y por tanto hicieron parte del proceso de mejoramiento realizado por la EDU, los cuales, permiten dar respuesta a dos puntos específicos: el tipo de titularidad con el que cuentan las viviendas y las intervenciones físicas que se han realizado; y cómo los factores de tiempo, costo, titularidad sobre otros predios y/o la falta de servicios públicos ha impedido la titulación de las viviendas de Juan Bobo.

Es importante recordar que el número de encuestas aplicadas fue de 61, equivalente al 53% de las 114 viviendas, las cuales arrojaron los resultados de: demografía de la población, titularidad de las viviendas, número de títulos de vivienda por familia, tipología de vivienda, acceso a servicios públicos, costo de las viviendas en millones de pesos colombianos según la percepción de sus ocupantes, tiempo de ocupación y pago de impuesto predial.

Para la presente investigación se realizó el levantamiento en campo de los 114 mejoramientos en sitio, el cual arrojó los datos sobre el área mínima de lote y área mínima de frente, el total de familias en Juan Bobo 2006 vs 2019 y el crecimiento en altura de las viviendas (nuevas viviendas construidas en altura sobre las viviendas mejoradas directamente por sus habitantes).

La composición de la población asentada en la intervención de la quebrada Juan Bobo (Fig. 19), evidencia que la población es en su mayoría adulta con un 70% entre hombres y mujeres y presentando el 30% restante de la siguiente forma: 23% entre niños – jóvenes (niños de 0-13 años, jóvenes 14 - 17 años) y un 7% en adultos mayores (más de 65 años).

A partir de esto, se puede decir, que la figura femenina prima en los hogares (ver fig. 19), dado que, del 70% de la población que es adulta, un 37% equivale a mujeres, frente a un 33% de hombres, a partir de esto, en el territorio se verificó que sigue siendo la mujer la líder en las viviendas, sea esto por su afán de dar protección, cobijo y techo a su familia, muchas veces como producto del desplazamiento forzoso que se destaca en las exposiciones realizadas durante las entrevistas, los que las aboca a la consecución de terrenos para invadir, sin que reúnan las condiciones de infraestructura y legalidad, contribuyendo así a aumentar las estadísticas de precariedad en los asentamientos.

La (Fig. 19) representa la composición de la demografía en el territorio a partir de las encuestas realizadas en campo, primando la figura femenina.

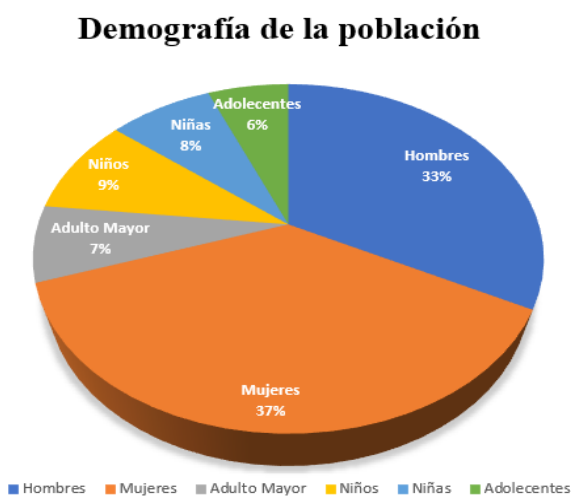


Fig. 19. Demografía de las viviendas mejoradas en el proyecto de intervención Juan Bobo en Medellín al año 2019. – Diseño propio

En cuanto a la realidad jurídica actual de las viviendas del proyecto Juan Bobo, las encuestas pudieron evidenciar que ninguna de estas cuenta con título de propiedad sobre el

inmueble, dado que, el 74.5% de las viviendas han sido adquiridas por sus ocupantes a través de actos de compraventa, que no llegan a protocolizarse ante la respectiva notaría para darle la seguridad jurídica y el 25.5% restante no cuenta con documento de ningún tipo.

En Colombia la titularidad de los bienes inmuebles se alcanza únicamente a través del título (escritura, sentencia, resolución, sucesión, etc.) y el modo (registro en la respectiva oficina de instrumentos públicos), en todo caso para que se logre seguridad jurídica a través del título es necesario que el propietario del terreno, sea público o privado autorice dicha transferencia y además que se cumplan las normas urbanísticas de área mínima determinadas en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial.

De acuerdo con la información catastral recolectada y los certificados de tradición, suministrados por el ISVIMED la mayoría de las viviendas fueron construidas sobre terrenos fiscales, los cuales, según el análisis realizado, son los predios de mayor extensión de propiedad del Municipio de Medellín (ver anexo 2 Titularidad de predios), quien los adquirió por declaración de bien baldío¹⁹ y por donación realizada a través de la fundación Casitas de La Providencia.

Con la información reportada por los ocupantes de las viviendas, se pudo conocer que las casas construidas en predios de privados fueron adquiridas directamente por los ocupantes, según consta en las promesas de compraventa que exhibieron al momento de la encuesta.

A partir de esto, es necesario proceder a la legalización del título, bien sea a través de la cesión a título gratuito (Estado – municipio) o mediante la interposición de procesos de

¹⁹ Acto administrativo por medio del cual, el municipio declara la existencia de un bien baldío -bien que no tiene titular- y se aboga la titularidad.

prescripción adquisitiva del dominio (predios privados) y en todo caso, previa a la legalización urbanística del sector, ya que se requiere del fraccionamiento o reloteo del predio de mayor extensión en el que se construyeron, para lo cual el instrumento de la legalización urbanística prevé la flexibilización de las normas urbanísticas a la realidad actual de la zona.

De acuerdo con la encuesta realizada (ver Fig. 20), se evidenció que el 5% de los habitantes se considera propietario o poseedor de otros predios, esta situación debe ser validada a través de fuentes como el IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi) o la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, ya que el poseer más de una solución de vivienda imposibilita el trámite de cesión a título gratuito, al considerarse que uno de los requisitos de la titulación ser propietario o poseedor de una única vivienda.

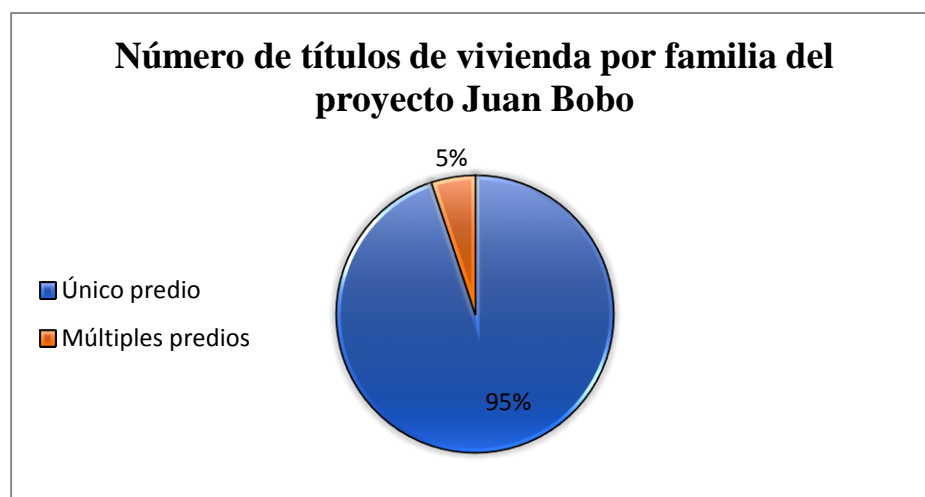


Fig. 20. Número de títulos de vivienda por familia del proyecto de intervención Juan Bobo en Medellín al año 2019. – Diseño propio

Al momento de la intervención realizada por la EDU, las viviendas fueron objeto de mejoramiento para una solución de vivienda de uno o dos pisos, sin embargo, al verificarse en campo la situación actual de las viviendas (ver fig. 21) se estableció que el 56% de las

viviendas mejoradas, fueron intervenidas por las familias habitantes con la construcción de mejoras adicionales sin contar con permisos o licencias.

Estas nuevas unidades habitacionales independientes en muchos casos se destinan para transar en el mercado inmobiliario a través de arrendamientos o ventas por documento privado, sin que se pueda realizar la individualización jurídica de las mismas.

Como se observa en la (Fig. 21) más del 50% de las viviendas inicialmente mejoradas han construido obras adicionales, generando unidades multifamiliares para vivienda.

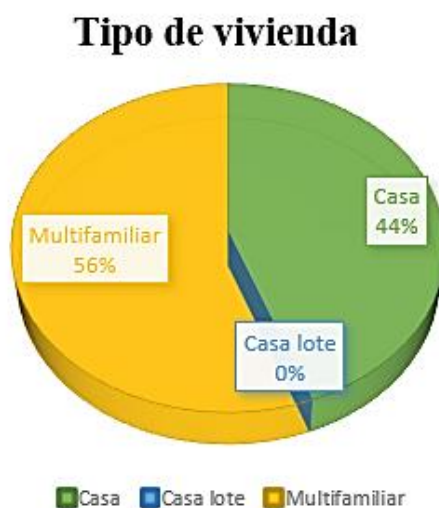


Fig. 21. Tipo de construcción de las viviendas del proyecto de intervención Juan Bobo en Medellín al año 2019. – Diseño propio

Las intervenciones en las construcciones en algunos casos han sido realizadas por los habitantes de las mismas viviendas, pero han sido mejoras en altura para efectos de negocio, arriendo, compra venta, o cesión entre los miembros del hogar; algunas han crecido en altura para favor de la misma familia beneficiaria del mejoramiento que inicialmente realizó la EDU, tal y como se ve en la siguiente imagen (Fig. 22):





Fig. 22. Crecimiento en altura de las viviendas del proyecto de intervención Juan Bobo en Medellín al año 2019. – Diseño propio

Sin embargo, a pesar de las intervenciones realizadas por los propios habitantes de las viviendas, los lotes en que estas se encuentran no cumplen con el frente mínimo y el área mínima de lote (ver fig. 24) establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial – POT acuerdo 48 de 2014, el cual señala en los artículos 341 y 342 que para el tratamiento de consolidación, como es el caso de Juan Bobo, se debe dar aplicación a un frente mínimo de 6 metros lineales para las viviendas unifamiliares y un área mínima de 60 m² para la misma tipología de vivienda.

Así pues, el levantamiento realizado en la investigación, a partir del plano suministrado por ISVIMED (Fig. 23) da cuenta que tan solo el 6% de las viviendas partícipes del proyecto de mejoramiento habitacional de Juan Bobo cumplen con la norma señalada.

En el cuadro de áreas del Planteamiento Urbanístico General (Fig. 23) ubicado en la parte inferior derecha, se identifican las áreas donde se encuentran construidas las viviendas mejoradas, con lo cual se pudo corroborar la información levantada en el sitio de la intervención, y el no cumplimiento de las áreas mínimas requeridas por el POT.

incluyendo zonas verdes- y en las áreas ambientales, este primero pasando de 4.42 m² por habitante a 7.69 m² por habitante y el segundo con un retiro inicial de 3720 m² pasó a 1680m².

En cuanto a la infraestructura de servicios públicos se pasó de 0% a un 100% de cubrimiento y una reducción de 66.8% en la densidad habitacional, si bien también se da una reducción en el área de viviendas de primer piso y en el porcentaje del índice de ocupación, este planteamiento no realiza una delimitación en cuanto a las áreas y frentes mínimos ocupados por las viviendas.

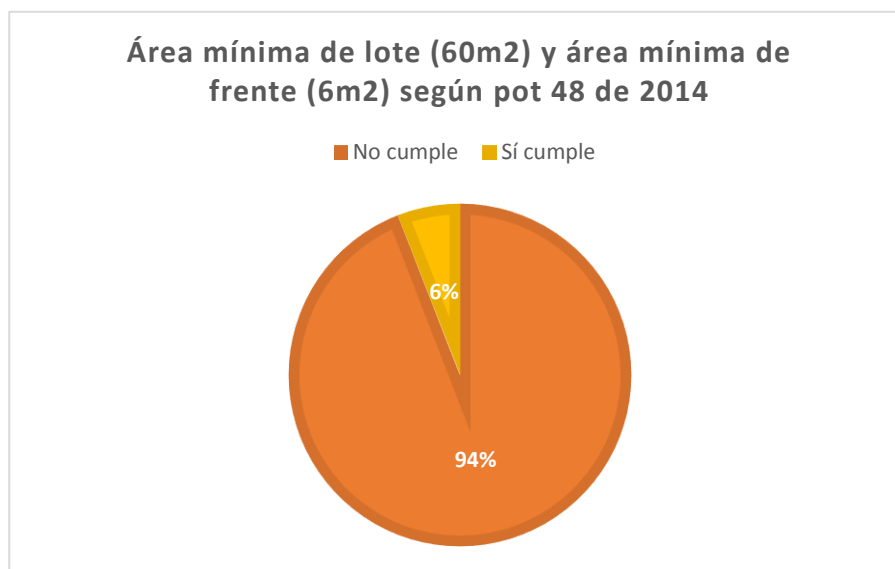


Fig. 24. Área de los lotes según levantamiento de elaboración propia a partir del plano urbanístico general. – Diseño propio

Se evidencia de acuerdo con la indagación y datos de la intervención (fig. 25 y 26) a qué altura se entregaron las viviendas y a cuántas familias por predio (anexo 1 alturas), esta información se obtuvo a partir de la verificación del plano PU-JB 01-1 EDU 2006 en el cual se señalan las alturas y mejoramientos a las 114 viviendas intervenidas; los datos del año

2019 fueron recolectados en campo por la arquitecta Helga Patricia Duarte Vargas al mismo número de viviendas.

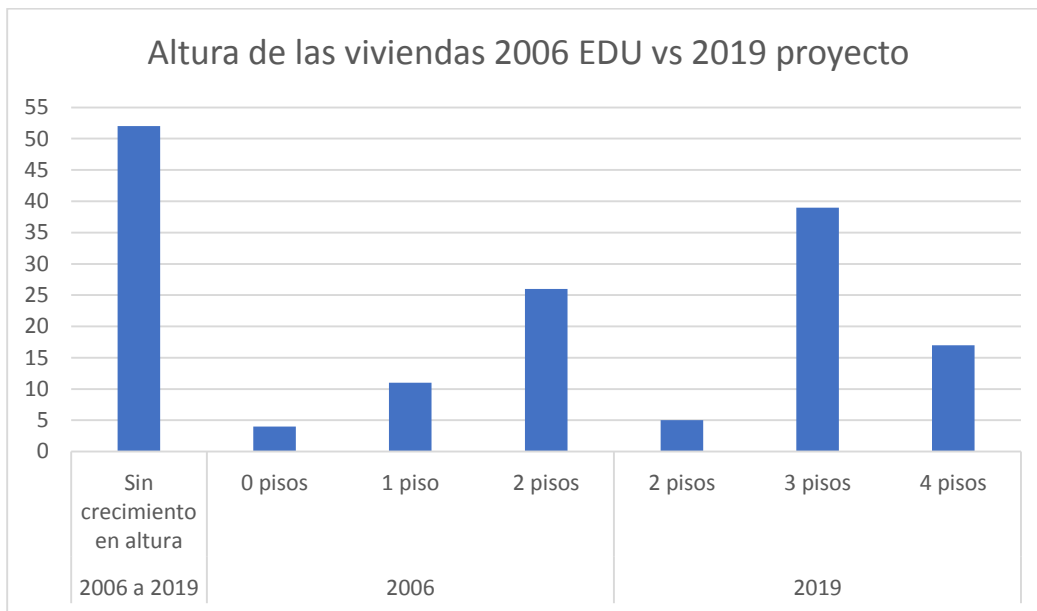


Fig. 25. Total, de las alturas de las viviendas del proyecto de intervención Juan Bobo en Medellín para el año 2006 frente al total del año 2019. – Diseño propio

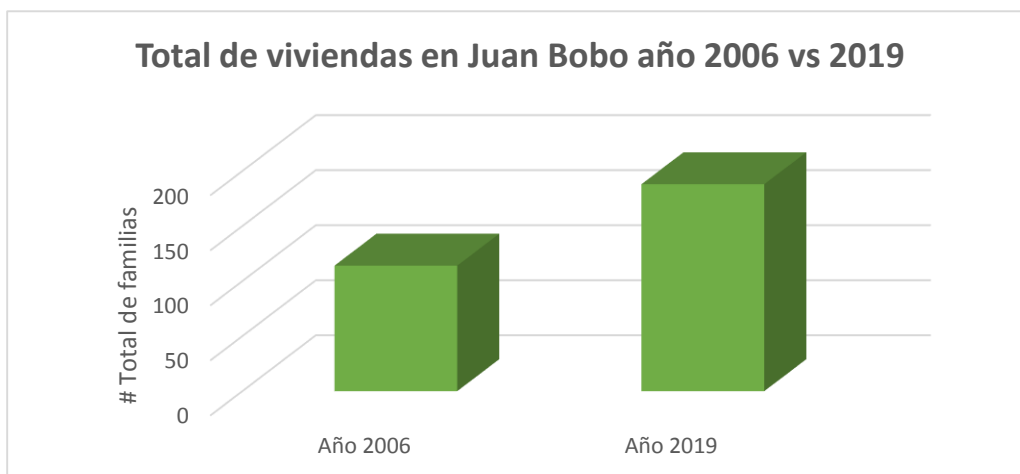


Fig. 26. Número total de las viviendas del proyecto de intervención Juan Bobo en Medellín para el año 2006 frente al total del año 2019. – Diseño propio.

Dado que la zona fue intervenida por la EDU e hizo parte de un proyecto de consolidación y recuperación ambiental, el 100% de las viviendas cuenta con servicios públicos, puesto que, este es un requisito que favorece la legalización urbanística y por tanto la titulación individual de las soluciones habitacionales.

El hecho de que todas las viviendas de la zona cuentan con servicios públicos y en su mayoría son multifamiliares, dado que, de las 114 viviendas, 54.08% cuenta a la fecha con más de una unidad de vivienda sobre el mismo lote de terreno (fig. 27), donde habitan más de una familia; es decir, el costo de las casas puede superar la vivienda de interés social (135 SMLMV) si se mira como única solución, situación que limitaría el proceso de titulación, ya que es requisito para este trámite que la vivienda sea catalogada como de interés social.

Varias de estas viviendas cuentan con dos o más núcleos familiares independientes, por tanto, lo pertinente sería lograr a través de la adopción de reglamentos de propiedad horizontal realizar la individualización de cada vivienda, de tal forma que cada unidad de vivienda sea independiente jurídicamente, es decir, con su respectivo folio de matrícula inmobiliaria y se contabilice como vivienda de interés social.

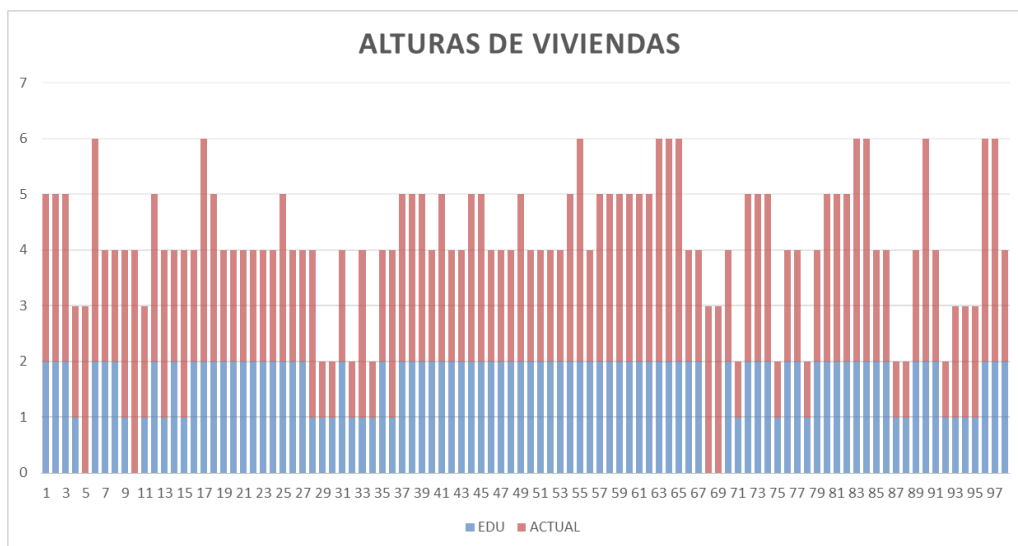


Fig. 27. Crecimiento en el número de pisos sobre lote de la intervención Juan Bobo en Medellín (Datos del 2006 y 2019). – Diseño propio

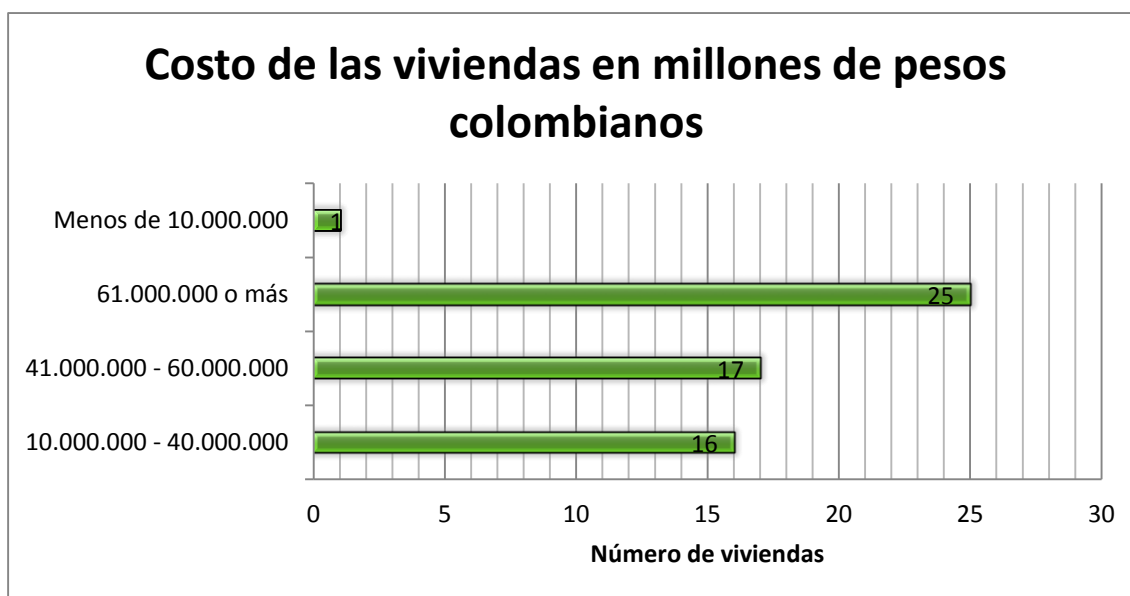


Fig. 28. Costo de las viviendas de la intervención Juan Bobo en Medellín al año 2019 según la percepción de los ocupantes. – Diseño propio

Las personas encuestadas, señalaron que habitan las viviendas entre 1 y 50 años (fig. 29), sin embargo, quienes menor tiempo llevan ocupando la vivienda reportan que fueron

adquiridas mediante compraventa a sus anteriores propietarios (tenedores) mediante contratos de compraventa o muchos de ellos, en calidad de arrendatarios.

Es importante conocer el tiempo de ocupación de las viviendas ya que es requisito de la titulación que la misma haya sido ocupada como mínimo 10 años antes del proceso de titulación.

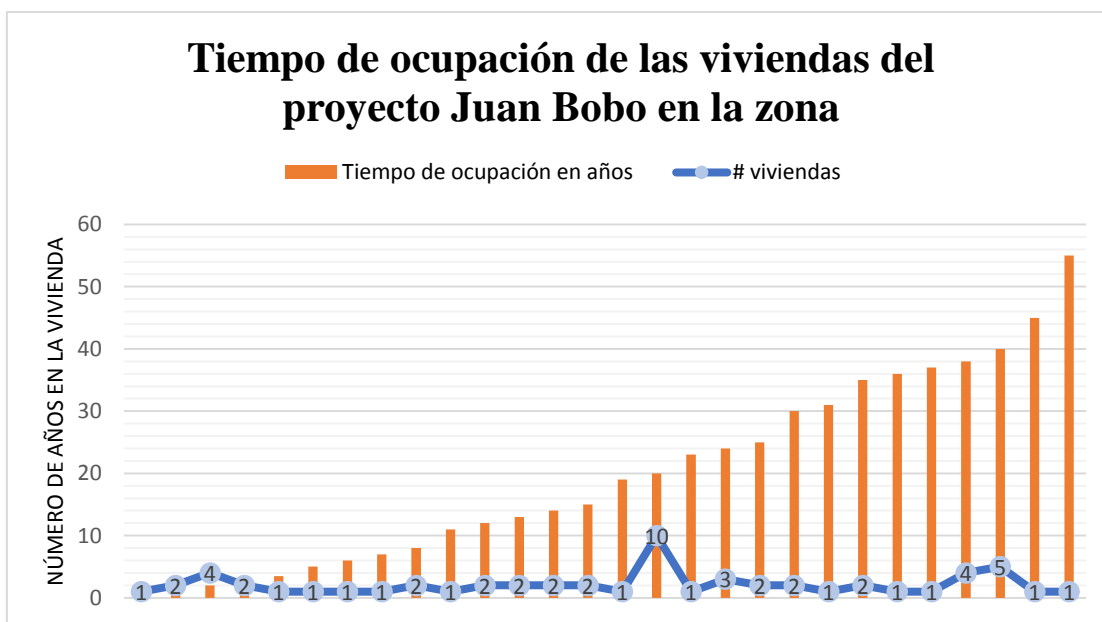


Fig. 29. Tiempo de ocupación de las viviendas de la intervención Juan Bobo en Medellín al año 2019. – Diseño propio

De estas viviendas, el 75% de los encuestados manifiesta que cancela impuesto predial sobre la mejora (no son propietarios del terreno), para corroborar esta afirmación, los encuestados exhibieron la factura del impuesto predial a su nombre, con lo cual se podría precaver el reconocimiento del Estado – municipio de la condición de ocupantes de buena fe sobre cada predio.

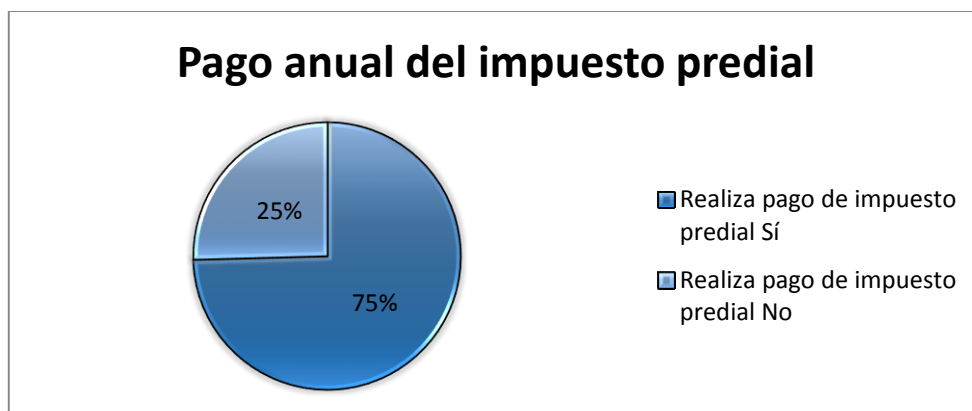


Fig. 30. Datos sobre el pago anual del impuesto predial por parte de los habitantes de las viviendas de la intervención Juan Bobo en Medellín al año 2019. – Diseño propio

La tabulación de la información recolectada deja en evidencia que la mayoría de los habitantes de la zona objeto de intervención no cuentan con un título de propiedad a la fecha y que pese a lograr el mejoramiento de sus viviendas, esta se realiza a través de procesos informales, sin licencias urbanísticas y con el desconocimiento de las normas constructivas.

De este modo, la población continúa en precarias condiciones de seguridad física y jurídica frente al deber del Estado de propiciar acciones que conlleven el derecho a una vivienda digna, escenario que puede sobrellevar a que la titulación de las soluciones sea cada vez más lejana, dados los cambios en materia de normas urbanísticas que se introducen no solo en las normas nacionales, sino, además en el Plan de Ordenamiento Territorial.

5.2. El PUI: Ni figura legal, ni instrumento de gestión del suelo

La planificación en Colombia data como antecedente normativo del año 1947, con la expedición de la Ley 188, en la cual se “obligaba a los municipios con presupuesto no inferior

a \$200.000 a levantar un plano regulador del desarrollo urbano que incluye: áreas de expansión, localización de áreas de recreo y deporte, ubicación de sitios públicos y demás equipamientos colectivos” (Fundación Universitaria Católica del Norte, 2004, pág. 1).

Posterior a ello se expidieron varias leyes y normas de tipo reglamentario, en donde se puede destacar en el año 1986 el Código de Régimen Municipal (Decreto 1333), el cual incluye elementos importantes del ordenamiento urbano que fueron asumidos en la Ley 388 de 1997, siendo los más relevantes los relacionados con el ordenamiento de los usos del suelo urbano y la urbanización futura de las ciudades.

En el año 1989, se expide la “Ley de Reforma Urbana” o Ley 9, que complementa los aspectos como planes y reglamentos de usos del suelo, reserva de tierras urbanizables, espacio público, zonas de protección ambiental, renovación y redesarrollo de zonas afectadas por procesos de deterioro económico, social y físico, y rehabilitación de zonas de desarrollo incompleto o inadecuado (Fundación Universitaria Católica del Norte, 2004, pág. 3). Ya en este año, las directrices normativas estaban pensadas en la recuperación de suelos que, como el de la zona de intervención de la Quebrada Juan Bobo, habían sido ocupadas de manera irregular y que por tanto no cuentan con una planificación anticipada.

No obstante, es a partir de la Constitución Política de 1991, con fundamento en los principios de la función social y ecológica de la propiedad (art. 58), el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables (art. 80), la intervención del Estado sobre la económica para la preservación de un ambiente sano (art. 344), el acceso de personas con bajos ingresos a bienes y servicios (art. 344), entre otros y con el establecimiento de cinco componentes básicos: Ordenamiento Político – Administrativo; Ordenamiento del

Desarrollo Municipal; Ordenamiento Ambiental; Desarrollo Regional Armónico; y Ordenamiento del desarrollo Social Urbano y Rural, que se crean las bases constitucionales del actual ordenamiento territorial.

Este ordenamiento territorial se condensa con la expedición de normas como La Ley 60 de 1993, que asigna a los municipios la competencia para asegurar la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado; complementada con la Ley 142 de 1994, que define el régimen de prestación de servicios públicos domiciliarios; la Ley 128 de 1994 “Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas” que determina las bases para el ordenamiento territorial metropolitano.

Desde esto, se puede evidenciar que la planificación urbana y por ende la ordenación del territorio a partir de las herramientas normativas, presenta un gran desafío para las administraciones territoriales, pues la aplicación de las normas y por tanto su ejecución no logra absorber el número de asentamientos existentes, además de su crecimiento desordenado e inequitativo en las ciudades.

En igual sentido, y teniendo en cuenta la autonomía que la Constitución garantiza a los entes territoriales y que según la Corte “Debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley”, lo cual quiere decir que si bien, por un lado se afirman los intereses locales, se reconoce por otro, “la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario” (Universidad del Rosario , 2019)

Por esto, normas como la Ley 152 de 1994 “Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, establece la obligatoriedad de los municipios para realizar planes de ordenamiento territorial (art. 41) complementarios al Plan de Desarrollo, introduciendo además algunas normas de organización y articulación de la planeación regional, para finalmente concluir en la expedición de la Ley 388 de 1997, que sienta las bases del marco conceptual e instrumental para orientar, y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

El artículo 3 de la Ley 388 de 1997 desarrolla la función pública del urbanismo, la cual orienta las decisiones e intervenciones que se adoptan frente al territorio, procurando cuatro fines básicos:

1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.
2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.
3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.
4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales (Congreso de Colombia, 1997).

Como se expone, en el marco jurídico se previeron las herramientas para gestionar el suelo, así como formalizar y mejorar las condiciones de los asentamientos humanos de origen informal, sin embargo, la legislación colombiana es de tipo reglado y apunta en casi todos los procesos a estandarizar las acciones o hechos a las normas, por ello es importante analizar cuáles son los instrumentos de gestión del suelo previstos en la normativa actual.

Esto con el propósito de ordenar a través de protocolos las normas de forma interrelacionada entre los distintos instrumentos y políticas.

El POT es por esencia la norma estructural del ordenamiento del territorio, en él se definen las reglas generales y los usos y tratamientos que se asignan a cada tipología de suelo de acuerdo con sus características, entendiendo los usos del suelo como el tipo de actividad y los tratamientos que se desarrolla o se desarrollarán en este y siendo determinados por el Decreto Nacional 1077 de 2015, definiendo, además, entre otros, el tratamiento de mejoramiento integral.

De acuerdo con María Mercedes Maldonado, la gestión del suelo puede ser definida como

el conjunto de intervenciones de las entidades públicas sobre el mercado de la tierra, tendientes a corregir lo que podría conducir a evoluciones socialmente inaceptables, ineficientes en materia económica y ecológicamente peligrosas, dada la naturaleza económica de la tierra y, de manera aún más simple, todas las acciones tendientes a asignar una utilización de terrenos (Maldonado, s.f., pág. 3)

En la gestión del suelo intervienen instrumentos de diferentes tipos, entre los que se encuentran algunos que atienden directamente la planificación del territorio como el POT, los planes parciales, macroproyectos y las Actuaciones Urbanas Integrales; otros relacionados con la gestión urbana, tales como las Unidades de Actuación Urbanística, compensaciones y transferencia de derechos, los atinentes a la gestión urbana asociativa como el reajuste de tierras, la integración inmobiliaria y la cooperación entre partícipes y directamente en la gestión del suelo la enajenación voluntaria, la enajenación forzosa, la expropiación judicial y expropiación administrativa, la declaratoria de desarrollo prioritario y el derecho de preferencia, entre otros.

Para los efectos de la presente investigación, es necesario entender en cuál de los instrumentos citados podría enmarcarse el Proyecto Urbano Integral – PUI, que involucra además la intervención de la Quebrada Juan Bobo, zona donde se encuentran las viviendas del caso de estudio.

Así pues, en las herramientas señaladas de manera concreta en la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios, **no se contempla el Proyecto Urbano Integral como instrumento de gestión del suelo**, sin embargo, el artículo 113 de la ley 388 de 1997, presenta las Actuaciones Urbanas Integrales y prescribe en el párrafo 1° que:

Para los efectos de la presente ley, se entiende como componentes de la acción sectorial del municipio o distrito, las decisiones administrativas, los programas o proyectos atinentes a la regulación de los usos del suelo y a su incorporación al desarrollo urbano; a la vivienda de interés social; al espacio público; al mejoramiento integral de asentamientos y a la renovación urbana; al saneamiento básico y el manejo ambiental; a la construcción de infraestructuras

para redes de servicios públicos, redes viales primarias, sistemas de transporte y construcción de otras infraestructuras o equipamientos de impacto urbano o metropolitano (Congreso de Colombia, 1997, pág. 107)

De acuerdo con este parágrafo podría decirse que el PUI se enmarca en una Actuación Urbana Integral, en la medida que atiende al mejoramiento integral de un asentamiento; no obstante, la misma norma también indica que para que se incluya en este tipo de instrumento se requiere cumplir con unas condiciones específicas: gran impacto local o supramunicipal, manejo integral de distintos temas sectoriales, concertación de diversos actores públicos y privados, acción interinstitucional y concurrencia de distintos niveles de administración y compromiso del municipio, como líder y gestor del proyecto y desarrollarse a través de Macroproyectos o Planes Parciales.

Estos asentamientos deben estar previamente autorizados en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial, o en su defecto en planes parciales aprobados.

La Actuación Urbana Integral fue denominada Proyecto Urbano Integral para su ejecución, pero como se ha señalado en este documento, el Acuerdo 46 de 2006 contempló dicha obra para la implementación del Metrocable como sistema de transporte público integrado, en tanto las acciones sobre el espacio público, la relocalización de viviendas y el mejoramiento en la quebrada Juan Bobo, fue el resultado de la acción modélica como menciona el Acuerdo Municipal.

Resulta pertinente señalar que las actividades y obras ejecutadas en esta porción de ciudad responden a lo que se denomina Mejoramiento Integral de Barrios (anexo 3 aprobación del

urbanismo de los proyectos Juan Bobo I y II), como intervención física, pero no como norma urbanística, para ello era necesario examinar la realidad física de la zona y de las viviendas.

A través de la regularización urbanística o mediante la expedición de un acto administrativo, reconocer las normas flexibles y adaptables a la intervención, esto, por cuanto las áreas de los lotes sobre los cuales se construyen las viviendas, no responden al área mínima de lote que se encontraba definida en el POT de 2006, y menos en el plan de ordenamiento territorial actual y con las que según responde el ISVIMED (Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín) deben cumplir para poder ser legalizadas.

Medellín, 4 de Agosto de 2009

Doctor
CARLOS ALBERTO MONTOYA CORREA
 Gerente de Vivienda y Hábitat
 Empresa de Desarrollo urbano – EDU
 Carrera 49 N° 44 - 49
 Teléfono: 576 76 30

Sale 200900315400

Asunto: Aprobación del urbanismo de los proyectos Juan Bobo I y II y La Herrera

En atención a su comunicación en la que envía 5 copias del plano de cada uno de los proyectos del asunto y solicita aprobación para el planteamiento urbanístico y general del espacio público, le informamos que de acuerdo con la información recibida, se aprueban el de las etapas construidas y proyectadas por implementar de los proyectos Juan Bobo I, Juan Bobo II y La Herrera.

Cordialmente,


ARQ. JUAN DIEGO LOPERA PÉREZ
 Subdirector Planeación Territorial.

Fig. 31. Fragmento del documento “Aprobación del urbanismo de los proyectos Juan Bobo I y II y La Herrera” que presenta la aprobación del planteamiento urbanístico y de espacio público.

Fuente: Alcaldía de Medellín

El fragmento del documento (Fig. 31) da cuenta de la validación realizada por planeación de Medellín en año 2009 al plano “Planteamiento Urbanístico General de Espacio Público”; sin embargo, dicho instrumento es considerado a la luz de las normas urbanísticas, como el contenido general de un plan o la forma de representación gráfica de un suelo que requiere de una licencia urbanística para su ejecución, en este caso, únicamente para la intervención del espacio público, si bien la legalización urbanística conlleva la aprobación de planos urbanísticos, requiere además la expedición de la reglamentación urbanística para que pueda darse la incorporación al perímetro urbano y de servicios al asentamiento informal.

Adicionalmente, y de acuerdo con la información recolectada para esta investigación, la intervención de Juan Bobo inició en el año 2004 con la alcaldía de Sergio Fajardo, no obstante, el fechado del plano es de julio de 2006, mientras que la aprobación se da en agosto de 2009.

Si entendemos el planteamiento urbanístico general - PUG como el documento encargado del soporte de la intervención física, en concordancia con la definición de la licencia urbanística que trata el decreto 1077 de 2015, dicha aprobación debió darse de manera previa a la construcción de las obras y si lo validamos como el soporte para la regularización urbanística del asentamiento informal, debió entonces contener la reglamentación urbanística de acuerdo con las condiciones de la zona; por ende, este documento de aprobación no reúne la totalidad de las características o requisitos para ser el soporte normativo de la intervención.

Sin embargo, conforme con lo dispuesto en el artículo 4º del Decreto 4065 de 2008, compilado en el Decreto 1077 de 2015, para dar aplicación al Planteamiento Urbanístico General – PUG- es necesario: i) En suelos de expansión, con la adopción del plan parcial; ii)

en suelo urbano, con la adopción de plan parcial cuando se requiera de la gestión asociada (dueños de los predios), o sin el requerimiento del plan parcial, siempre que el suelo cuente con la disponibilidad de servicios públicos, el área no supere las 10 has, y en todo caso para suelos con tratamiento de desarrollo. Es decir, que para el caso objeto de estudio no sería aplicable la figura del PUG ya que el área tiene tratamiento de consolidación.

Bajo este contexto, si bien el PUI aborda de manera integral el territorio en cuanto al mejoramiento o la intervención física, no plantea desde la norma la intervención urbanística, ya que, no define como instrumento de gestión las normas urbanísticas a través de un acto de carácter vinculante para los habitantes de la zona, sino, como un gran proyecto de mejoramiento integral del espacio público, recuperación de espacios, en este caso la quebrada, e intervención de las viviendas.

Las Actuaciones Urbanas Integrales, tiene como objeto una operación de gran escala, con impacto en la estructura y organización espacial urbana para el crecimiento de las ciudad y de la calidad de vida, sus componentes son: i) Gestión del suelo, ii) acción sectorial y iii) la acción conjunta y concertada del sector público y privado.

En cuanto a sus características, estos son de gran impacto local, manejo integral de temas sectoriales, concertación de diversos actores públicos y privados, acción interinstitucional y concurrencia de los diferentes niveles de la administración y compromiso del municipio – líder y gestor del proyecto.

Relevante, desde la norma y para el caso de estudio que las AUI deben estar propuestas en el POT y articularse con el plan de desarrollo o plan de inversiones, así como desarrollarse

mediante Planes Parciales o Macroproyectos. En tanto, los Proyectos Urbanos Integrales son un instrumento de intervención urbana que abarca las dimensiones social, físico e institucional, así:

- Social: La comunidad participa activamente en todas las etapas del proceso, desde la identificación de problemáticas y oportunidades por medio de recorridos de campo, hasta la formulación y aprobación de los proyectos por medio de la utilización de prácticas de diseño participativo, como los talleres de imaginarios.
- Institucional: Es la coordinación integral de las acciones de todas las dependencias del Municipio en una zona. También se promueven alianzas con el sector privado, ONG, organismos nacionales e internacionales y con las organizaciones comunitarias.
- Físico: Incluye la construcción y mejoramiento de espacios públicos, de vivienda; adecuación y construcción de edificios públicos, y recuperación de medio ambiente con la construcción de parques. (Medellín, 2019)

En algunos casos, el marco jurídico también ha contemplado instrumentos que permiten la flexibilización de las normas urbanísticas de acuerdo con las realidades de las ciudades, caso en el cual se aplica la legalización o regularización urbanística, sin embargo, este no es el caso de Juan Bobo, donde la intervención no contó con este instrumento previo.

Así pues, el proyecto de intervención del caso de estudio, al no estar definido desde la regularización normativa, lleva a quienes habitan la zona a un limbo jurídico, dado que no cumple con los señalamientos del POT actual (Acuerdo 48 de 2014), lo cual es necesario para efectos de su reconocimiento o regularización, considerando además que sus etapas no

contemplan la definición de normas urbanísticas, como si lo hacen las AUI, al desarrollarse a través de Planes Parciales o Macroproyectos.

Para entender la acción implementada en el área de estudio de la Quebrada Juan Bobo, es importante hacer una evaluación de las normas urbanísticas que se contemplaron en el POT (Acuerdo No. 46 de 2006), vigente para la fecha de la intervención, dicha norma establecía en el art.130 – De los proyectos de generación de equilibrio urbano, indicando que corresponde a este tipo de proyectos el sistema de transporte masivo de mediana capacidad y como acciones complementarias y previo,

Actuación Urbana Integral de las Áreas de Influencia del Metrocable. Proyecto urbano que impacta directamente las comunas 1 y 2, con acciones que pretenden la generación y el mejoramiento del espacio público, la movilidad y los equipamientos; la consolidación habitacional, que comprende la reubicación, construcción y legalización de viviendas; la recuperación de las condiciones ambientales y el fortalecimiento de centralidades barriales. Se tiene definido el AUI – Actuación Urbana Integral y **la ejecución de las acciones modélicas, entre las que encuentran las de la Quebrada Juan Bobo**, de las calles 106 y 107, del Parque Andalucía y EL CEDEZO en el Parque La Candelaria. (Concejo Municipal de Medellín, 2006, pág. 62)

Por su parte, el art. 20 del mismo acuerdo, referido al manejo de los retiros a corrientes naturales de agua, consagró en el párrafo 2º, que:

En los retiros de las corrientes de agua que se encuentren invadidos por construcciones, prevalecerá el criterio de seguridad, garantizando que las viviendas no estén abocadas al riesgo hidrológico. Se podrán ejecutar obras de prevención de desastres y mitigación de la

amenaza hidrológica, siempre y cuando estas obras obedezcan un estudio de ordenamiento y manejo de la microcuenca, acordes con los lineamientos determinados por las autoridades ambientales. Es de anotar que las construcciones que queden a menos de diez (10) metros de la estructura hidráulica no deberán ser legalizadas, al igual que las localizadas sobre estas estructuras, **salvo en los proyectos de regularización y legalización urbanística o proyectos urbanos integrales de iniciativa pública, en tratamientos de mejoramiento integral y consolidación nivel 3**, para quebradas canalizadas, previo concepto de la autoridad ambiental competente. (Concejo Municipal de Medellín, 2006, pág. 10)

De este modo, tenemos que la actuación que se surtió con el retiro de la quebrada Juan Bobo permitió una disminución del área de afectación asociada a la fuente hídrica, que para la fecha de la intervención estaba contemplada en 10 metros, sin embargo, fue reducida a 3 metros en virtud de la autorización expedida por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (anexo 4 Concepto sobre la reducción de retiros del proyecto Juan Bobo).

Este cambio en la definición del área de retiro se convierte en la norma urbanística aplicable al momento de implementar la regularización urbanística, pues modifica el área prevista en el POT, haciéndola más flexible y por tanto las viviendas que se encuentren al margen del área de retiro (3 metros) podrían optar por la titulación.

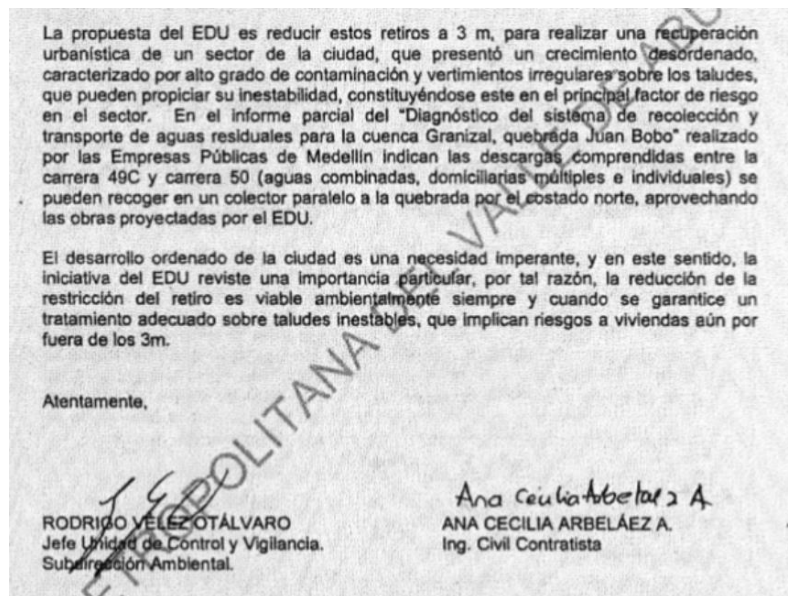


Fig. 32. Fragmento del documento “Concepto sobre la reducción de retiros para la ejecución del proyecto de recuperación ambiental de la quebrada Juan Bobo” que presenta la viabilidad de la reducción del retiro de la quebrada a 3m.

Fuente: Área Metropolitana del Valle de Aburrá

Así mismo, el POT contempló en el art. 135, las líneas estratégicas y programas del sistema habitacional, incluyendo dentro de estas, el - Subprograma de Regularización Integral de Predios-, que estableció como criterio “(...) la adopción de normas urbanísticas flexibles ajustadas a la realidad concreta y a las dinámicas singulares de los asentamientos urbanos que propendan por la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo” (Concejo Municipal de Medellín, 2006, pág. 70).

Como se observa, para la época de la intervención en la quebrada Juan Bobo, el Plan de Ordenamiento sí contaba con las normas urbanísticas que permitirían a la población allí asentada proceder a una regularización urbanística, pues de acuerdo con la información

recolectada se evidencia que la intervención en la quebrada y las acciones de mitigación contaron con la autorización de la autoridad competente con lo cual se da cumplimiento al área de retiro de que trata el parágrafo 2 del artículo 20, ya citado.

Así mismo el Acuerdo planteó la ejecución de acciones modélicas y por último adopción de normas flexibles, tal como señala en el artículo 135 del mismo POT; estando dadas las condiciones para que la administración municipal hubiera adoptado la regularización urbanística que conlleva el reconocimiento de estas viviendas desde el punto de vista urbanístico y en consecuencia la posterior titulación.

La (Fig. 33) que se presenta a continuación señala la línea de tiempo que sucedió en la quebrada Juan Bobo, desde el asentamiento de los primeros pobladores en el año 1950, pasando por la promulgación del Plan de Desarrollo de la administración del Alcalde Fajardo en el cual se determinó la intervención, también se hace evidente las fechas en las que se dieron las autorizaciones y firma del convenio interinstitucional para la realización de las obras en el sector, esta línea permite observar cómo varias de las acciones en el tiempo se dieron con posterioridad a la ejecución física de las obras.

LINEA DE TIEMPO:

JUAN BOBO

Recuento de las acciones realizadas por las diferentes entidades partícipes del proyecto de intervención en la quebrada Juan Bobo.

Datos tomados de la EDU, ISVIMED, Planeación Municipal de Medellín y encuestas del proyecto año 2019.

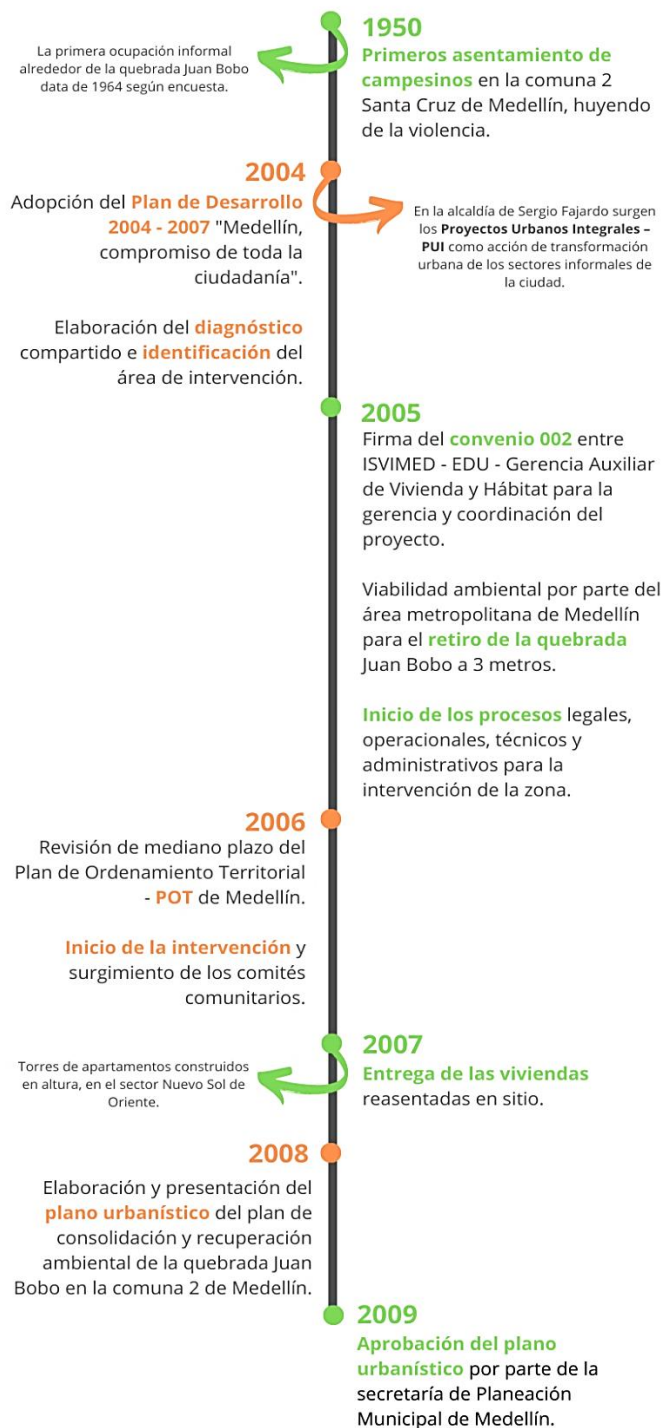


Fig. 33. Línea del tiempo: acciones tomadas para el proyecto Juan Bobo. – Diseño propio

5.3. Conclusiones del proceso de investigación

Es natural que de alguna manera nos sintamos protegidos cuando tenemos cuatro paredes y un techo, sin importar las condiciones urbanísticas o ambientales que se encuentran en los lugares donde se cree o presume que muy cerca puede haber una oportunidad de vida, en el ámbito laboral, o en el sostenimiento de las familias.

El encontrar proyectos que mejoren las condiciones de habitabilidad y salubridad en las familias que tuvieron la esperanza de una mejor vida en el que fue alguna vez un Juan Bobo precario, en condiciones difíciles, por la zona de alto riesgo y la escasez de servicios públicos, por estos motivos es necesario resaltar:

- El crecimiento sin control en altura de las viviendas que se mejoraron en Juan Bobo y las que están construidas por la población es una preocupación adicional para las autoridades locales, ya que estas no están cumpliendo con los estándares mínimos de construcción: las viviendas crecen y crecen en altura sin control urbanístico, sin licencias y sus respectivos permisos; de ahí la importancia del acompañamiento en la sostenibilidad del proceso, no solo porque genera problemas de convivencia, además, la titulación en el futuro será más compleja por la densidad que se generará en las viviendas.
- Las construcciones desarrolladas sin licencia pueden colapsar porque no se construyen con el cumplimiento de la norma NSR - 10²⁰, si bien es cierto que la EDU mejoró las viviendas dejándolas construidas para edificaciones de 1 y 2 pisos, sus estructuras están diseñadas es para este tipo de viviendas, pero la comunidad sigue

²⁰ NSR - 10: Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente.

aumentando la edificación sin prever los posibles riesgos de sobrecargar las estructuras para 3 y 4 pisos como se está presentando en el sector de Juan Bobo.

- Para la intervención del sector se elaboró el Planteamiento Urbanístico General – PUG, al amparo de las disposiciones contenidas en el POT 2006, el cual fue aprobado por la Subdirección de Planeación Municipal de Medellín en el año 2009.

En términos urbanísticos la legalización de asentamientos informales construidos con vivienda de interés social implica la aprobación de planos urbanísticos, con lo cual se podría decir que se cumple con este requisito para la intervención modélica; pero también exige la expedición de la reglamentación urbanística a través del respectivo acto administrativo que defina las normas, en cuanto a áreas mínimas de lote, índices de ocupación, de construcción, entre otros, que finalmente hace las veces de licencia de urbanización y con base en la cual se tramitan las licencias de construcción de los predios incluidos en la legalización.

Según lo anterior, puede afirmarse que para el año 2006 la intervención de Juan Bobo fue un Mejoramiento Integral de Barrios - MIB que no contó con la regularización urbanística previa, y es precisamente la razón por la que el proceso quedó corto en cuanto al acto administrativo que determinaría dichas normas como imperantes para la zona, conllevando a la habilitación legal de títulos para las familias partícipes del proyecto.

- Acorde con el POT 2014 (acuerdo 48 de 2014), en viviendas unifamiliares el área mínima del lote debe ser de 60 m² y el frente mínimo de 6.00 metros lineales, sin embargo, se encontró que en Juan Bobo sólo el 6% de las viviendas cumplen con este requisito, es decir, que el 94% de las viviendas que fueron intervenidas por la

EDU no cuentan con las normas urbanísticas en cuanto al área del lote para vivienda en el tratamiento de consolidación y por ende, no podrían ser objeto de procesos de titulación, hasta tanto no se lleve a cabo el trámite para la regularización urbanística en los términos del decreto 1077 de 2015.

La siguiente grafica (Fig. 34) presenta las áreas y frentes mínimos exigidos por el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del Municipio de Medellín, norma de obligatorio cumplimiento para solicitar la titulación de predios o viviendas.

	Unifamiliar	Bifamiliar**	Trifamiliar	Multifamiliar
Frente mínimo (metros lineales)	6,00	6,00 o 9,00	6,00	8,00
Área mínima (metros cuadrados)	60,00	60,00 o 72,00	72,00	Mayor de 120

Fig. 34. Áreas y frentes mínimos según tipología de vivienda en polígonos con tratamiento de

Consolidación y Conservación (Art. 341 y 342 del acuerdo 48 de 2014). – Diseño propio

- En cuanto al valor de las viviendas, la investigación se basó en la percepción que tienen los ocupantes del costo de su vivienda, así encontramos que las viviendas allí construidas no superan el valor de la vivienda de interés social por unidad de destinación, sin embargo, aquellas viviendas que han sido intervenidas con posterioridad al mejoramiento realizado por la EDU en el año 2006, y que

actualmente superan los 2 pisos construidos, sí se avalúan como una única unidad de destinación posiblemente superarán el valor de la vivienda de interés social (135 SMLMV).

Conforme a lo señalado, si la vivienda al realizarse el avalúo supera el costo de la vivienda de interés social, no podría ser objeto de titulación por parte del Municipio, salvo que, como se indica, se proceda con la división jurídica a través de la adopción de reglamentos de propiedad horizontal para que cada vivienda se avalúe de forma separada y no supere el topo establecido por la ley.

- Las condiciones físicas de la zona de intervención con respecto al POT vigente no cumplen las normas urbanísticas, ya que respecto a la fuente hídrica (quebrada Juan Bobo), el Acuerdo 48 de 2014, exige un retiro mínimo de 10 metros²¹, y por tanto las viviendas que hoy están construidas con un retiro de 3 metros no podrían ser objeto de titulación por estar en suelo de protección.

Si bien, en otrora se autorizó por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá un área de retiro de 3 metros, esta autorización no quedo contenida en un acto administrativo de regularización o legalización urbanística, por tanto, no es norma de obligatorio cumplimiento, primando entonces la contenida en el POT (Acuerdo 48 de 2004), es

²¹ Artículo 26: en el suelo urbano la dimensión de los retiros será variable, partiendo de un retiro mínimo de protección de 10,00 m. a estructuras hidráulica y 15,00 m., medidos a partir del borde de la cota máxima de inundación de la corriente natural, si se tienen registros hidrológicos; o en su defecto, en relación con los bordes superiores del canal natural (cauce y cañón) o artificial, hasta fajas máximas de 60,00 m., que aplican para el Río Medellín (Aburrá).

decir, los 10 metros, situación que impide como ya se dijo la titulación de las viviendas que estén construidas dentro de esta área.

- Realizar la intervención en la quebrada Juan Bobo como una acción modélica, es sin duda una de los proyectos más ambiciosos e innovadores en cuanto a la posibilidad de no desplazar a los ocupantes y por tanto no romper los lazos al conservarse los hilos sociales y las dinámicas poblacionales, al mismo tiempo que se genera espacio público y protege la fuente hídrica.

No obstante, dicha intervención se realizó a partir de las autorizaciones que para la época contemplaba el POT (Acuerdo 46 de 2006), como lo fue la otorgada por el Área Metropolitana en cuanto al retiro de la quebrada, disminuyendo a 3 metros, y el Planteamiento Urbanístico General aprobado por la Secretaría de Planeación, que hizo las veces de licencia de urbanización y permitió la construcción de las obras, sin embargo, ninguna de estas actuaciones fueron adoptadas a través de un acto administrativo que le otorgue seguridad jurídica a las normas urbanísticas flexibles y especiales para la zona, de ahí que a la fecha de esta investigación las familias se encuentren en un limbo jurídico respecto de su titulación, pues la realidad física de la zona no se ajusta a las normas que exige el Plan de Ordenamiento Vigente.

- En el año 1999, cuando se formula el primer Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Medellín, aprobado por medio del acuerdo 62/1999 en el artículo 156 determinó la localización de los asentamientos informales en los tratamientos urbanísticos de Mejoramiento Integral. Así mismo definió los Planes de Regularización y

Legalización Urbanística (PRLU) como instrumentos de planeación y gestión territorial en los asentamientos de desarrollo incompleto, donde las acciones de legalización y regularización urbanística estarían dirigidas a disminuir la ilegalidad en la tenencia derivada de la forma de urbanización y construcción de las edificaciones y disminuir los conflictos derivados de las relaciones entre el espacio público y privado (Municipio de Medellín, 2006: 794).

Un aspecto positivo de los Planes de Regularización Urbanística -PRLU- es que identifican y valoran las estructuras naturales del territorio, toma decisiones sobre espacio público, vías y equipamientos y plantea intervenciones a una escala más amplia que la barrial. Sin embargo, estos planes no surten el efecto esperado, pues muchos de ellos se quedan en la etapa de formulación (diagnóstico y proyecciones) por lo que su margen de actuación se ve muy comprometida, ya que no pasan de ser estudios académicos o técnicos y no llegan al rango de intervención urbanística.

- Durante el periodo 2006-2009 algunos de estos Planes de Regularización Urbanística – PRLU- son adoptados a través de resoluciones municipales como los de la Centroriental parte alta, noroccidental parte alta, y los barrios Aures, La Candelaria, Moravia, Balcones del Jardín y Pablo Escobar (Alcaldía de Medellín, 2012), donde se empiezan a implementar algunas obras específicas, pero no la totalidad de los proyectos definidos en dichos planes.

Sin embargo, en el sector de estudio no fue adoptado el PRLU, en contraposición se realizó la intervención física con la figura del Mejoramiento de Barrios, atendiendo la necesidad física del territorios construidos a través de procesos de informalidad,

generando espacio público, acceso a servicios públicos, equipamientos y alternativas de movilidad para sus habitantes, siendo así, una de las formas en que el Estado o la administración busca garantizar un entorno seguro físicamente con inversiones públicas.

Para el caso de la quebrada Juan Bobo, el proceso fue incompleto, pues no se llevó a cabo la legalización o regularización urbanística, y en consecuencia no cuenta hoy con las normas acordes con la realidad física de la zona, imposibilitando de esta manera a la administración municipal proceder a la titulación predial, ya que estaría transgrediendo los señalamientos del POT vigente.

Por tanto, solo con la regularización urbanística podría realizarse la titulación, por esto se considera que es necesario surtir un proceso completo que garantice la seguridad jurídica de la tenencia, la incorporación a la trama urbana de la ciudad, la integración ciudadana y la mejora de las finanzas públicas, al incluirse los predios en el Catastro Municipal, incrementar el costo de las viviendas y en consecuencia el pago del impuesto predial.

Si bien, los procesos de urbanización informal son la respuesta a la dinámica de la economía, a la incapacidad de la planificación anticipada, es claro que agotar las intervenciones físicas y jurídicas señaladas en este aparte de la investigación contribuye a la seguridad jurídica como para el caso de Juan Bobo.

CAPÍTULO VI

Cierre



SE HACEN
* TODOS TIPO DE TRENZAS
* KERATINA
* CEPILLADO
* PEINADOS PARA NIÑAS
INFO... 322 905 41

6.1. Propuesta de protocolo de solución del proceso de intervención Juan Bobo y otras viviendas con procesos de mejoramiento

Como una estrategia de acompañamiento a las familias y a la administración en procesos similares donde se identifica la construcción de asentamientos de origen informal que requieren procesos de regularización urbanística y posterior titulación predial, se ha elaborado un protocolo que, en primer lugar, corresponde a la diagramación del proceso de legalización urbanística (Fig. 36) en el marco del decreto 1077 de 2015.

Posteriormente, del proceso de Mejoramiento Integral de Barrios – MIB (Fig. 37), desarrollado a partir del análisis del documento Conpes 3604 de 2009; finalmente, una vez ejecutados estos dos procesos anteriores, pueden las familias proceder a una titulación (Fig. 38), la sumatoria de estos procesos se presenta en la siguiente figura (Fig. 35):



Fig. 35. Proceso: legalización, mejoramiento y titulación. – Diseño propio

Así mismo, y para el caso de estudio se plantea a la Administración Municipal en virtud del principio de confianza legítima, definida en la Sentencia del Consejo de Estado como: “la confianza legítima se erige como garantía del administrado frente a cambios bruscos e inesperados de las autoridades públicas - trátase de órgano legislativo, administración pública o autoridades judiciales- (...)” (Consejo de Estado, 2016, pág. 1), atender las condiciones

normativas definidas en el POT vigente para la fecha de la intervención (Acuerdo 46 de 2006), y adoptar la regularización urbanística aplicando dichas normas, de tal suerte que los habitantes del proyecto Juan Bobo, puedan ser objeto de titulación de sus predios y viviendas, dando así paso a la garantía constitucional del derecho a la vivienda digna, consagrado en el artículo 51.

Para el efecto, y como se ha presentado en la investigación la administración en aplicación del principio citado podría confluir en la adopción de las normas urbanísticas a través de la expedición de la respectiva resolución administrativa, reconociendo entre otros, el área de retiro de la quebrada (3 metros) los espacios públicos, la infraestructura de servicios públicos, el área mínima de lote (inferior a los 6 metros de frente y área de 60 metros), el reconocimiento de las edificaciones, y la división predial de las viviendas construidas en altura, para que su avalúo no supere el valor de la vivienda de interés social.

Como una contribución al proceso que se surtiría para agotar el proceso previo a la titulación de las viviendas, se plantean los siguientes esquemas denominados protocolos en los que se realizar una validación de las normas jurídicas aplicables y definidas en las normas nacionales.

Así pues, a partir de la legislación se ha elaborado un protocolo (Fig. 36) que señala de manera resumida los pasos que deben aplicarse tanto por la administración como por los particulares para la iniciativa de regularización urbanística y la posterior titulación de los predios, instrumento que puede ser replicado en los proyectos han surtido el mejoramiento integral de barrios y que no cuentan con resolución de reconocimiento de las obras y normas urbanísticas acordes con la realidad de las construcciones de las viviendas.



Fig. 36 Protocolo completo para titulación – Diseño propio

Seguidamente, y tal como se presenta en las siguientes imágenes (Fig. 37, 38 y 39), se desagrega el paso a paso, las entidades competentes, documentos y acciones que se requieren para la legalización de asentamientos humanos, el mejoramiento integral y por último la titulación de predios, bien sea porque las viviendas estén construidas sobre predios fiscales o privados.

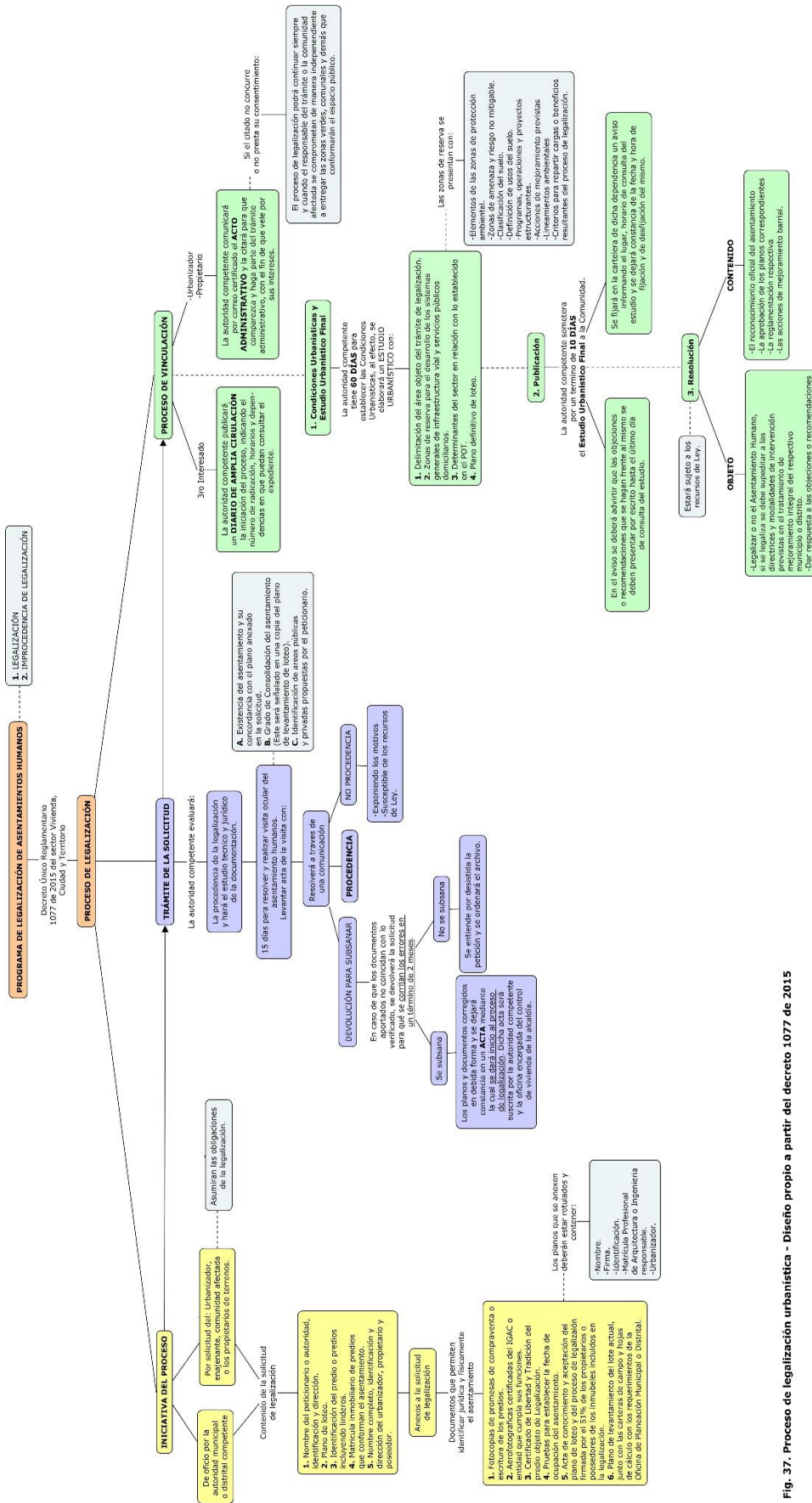


Fig. 37. Proceso de legalización urbanística - Diseño propio a partir del decreto 1077 de 2015

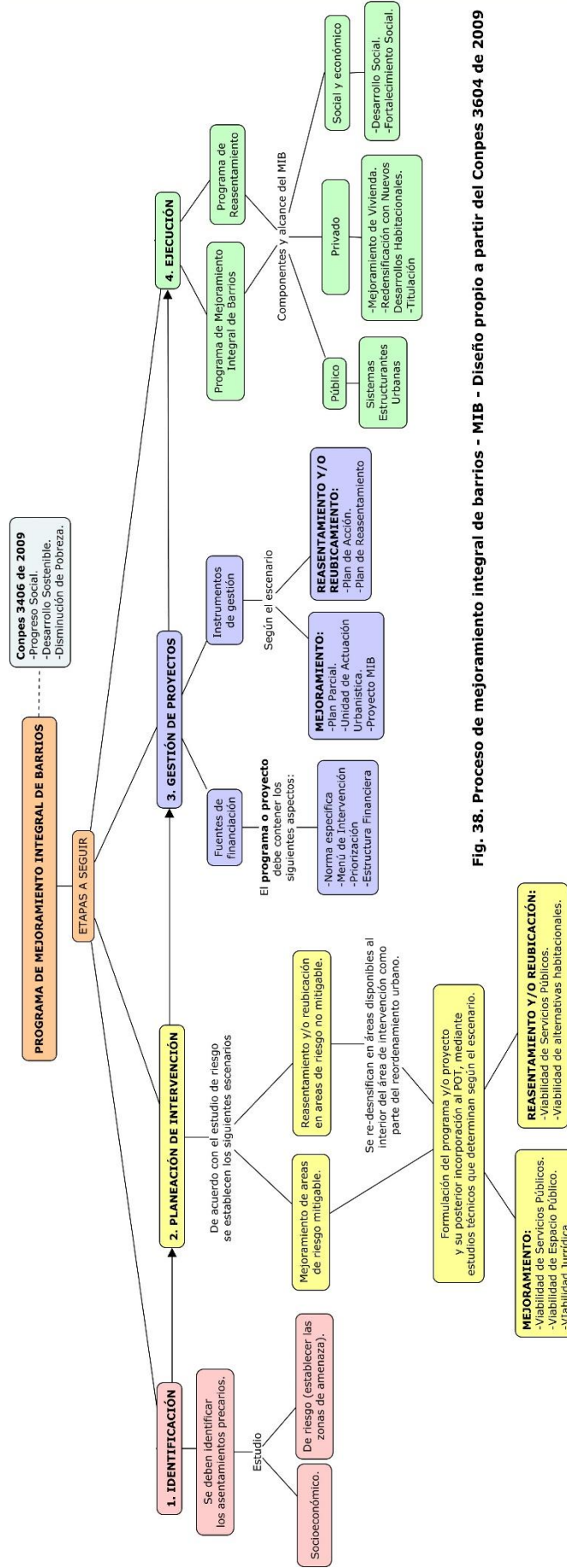


Fig. 38. Proceso de mejoramiento integral de barrios - MIB - Diseño propio a partir del Compes 3604 de 2009

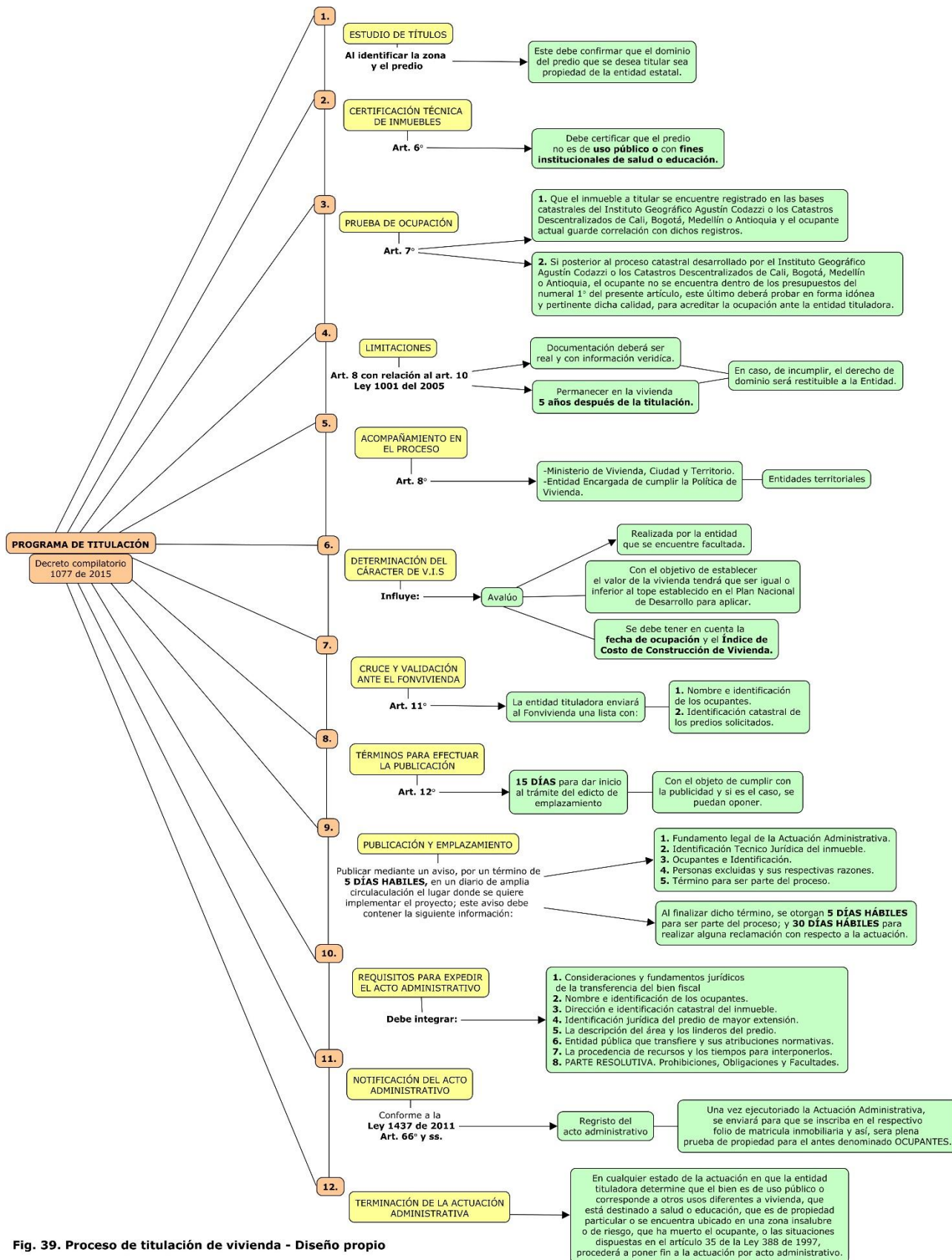


Fig. 39. Proceso de titulación de vivienda - Diseño propio

Como se observa en los protocolos expuestos (Fig. 37, 38 y 39), estos atienen a normas de carácter nacional que han sido determinadas en momentos diferentes, a saber, la legalización urbanística en el año 2006, a través del Decreto reglamentario 564 (hoy incorporado en el Decreto 1077 de 2015), posteriormente el documento Conpes 3604 de 2009 y por último el programa de titulación con la expedición del Decreto 4825 de 2011, siendo procesos complementarios.

Es claro, que, en el mismo orden de la expedición de la norma, estas deben aplicarse, es decir, primero se requiere de la legalización urbanística, para adentrarse en la intervención física con el mejoramiento integral y desde este instrumento determinar las normas a través de un acto administrativo, para dar el último paso a la titulación de las viviendas.

Por esto, al ser procesos complementarios los 3 protocolos, es importante mencionar que no es posible que se realicen adecuadamente sin agotar el paso previo, es decir, el proceso de titulación sin el mejoramiento integral y este sin la legalización.

Es precisamente la legalización urbanística la que define las normas que se deben aplicar al territorio, dónde ubicar los espacios públicos, cuáles viviendas requieren ser reubicadas, dónde están las zonas de riesgo, y las demás características físicas, incluyendo las que regulan las condiciones de los predios que serán también definitivas para adelantar otro proceso relacionado con el reconocimiento de las edificaciones.

Todas estas normas, que se convierten mediante un acto administrativo en el marco de referencia para el desarrollo de la intervención; tanto de las acciones de carácter urbanístico, vías, espacios públicos, equipamientos; como de las acciones sobre los predios, titulación,

reconocimiento de edificaciones y mejoramiento de las viviendas en cualquiera de las modalidades de intervención, tal como se señaló en la figura 35.

Así pues, al no otorgarse las normas urbanísticas particulares para la zona de intervención, como en el caso de estudio, las viviendas de Juan Bobo no cuentan con las disposiciones urbanísticas (áreas mínimas, frentes mínimos, área de retiro, zonas de riesgo) que permitan ser tituladas, conllevando a que la única alternativa sea proceder a dicha legalización por parte del Municipio de Medellín o la autoridad competente delegada para el efecto.

Al analizar los protocolos propuestos frente a la intervención realizada en Juan Bobo y los documentos existentes, es claro que ya se cuentan con algunas de las condiciones requeridas para la expedición de la regularización urbanística, y la posterior titulación, así pues, como sugiere la figura 40, de manera resumida se presentan los protocolos anteriormente mencionados junto a los procedimientos que requieren para lograr la titulación de las viviendas, así:

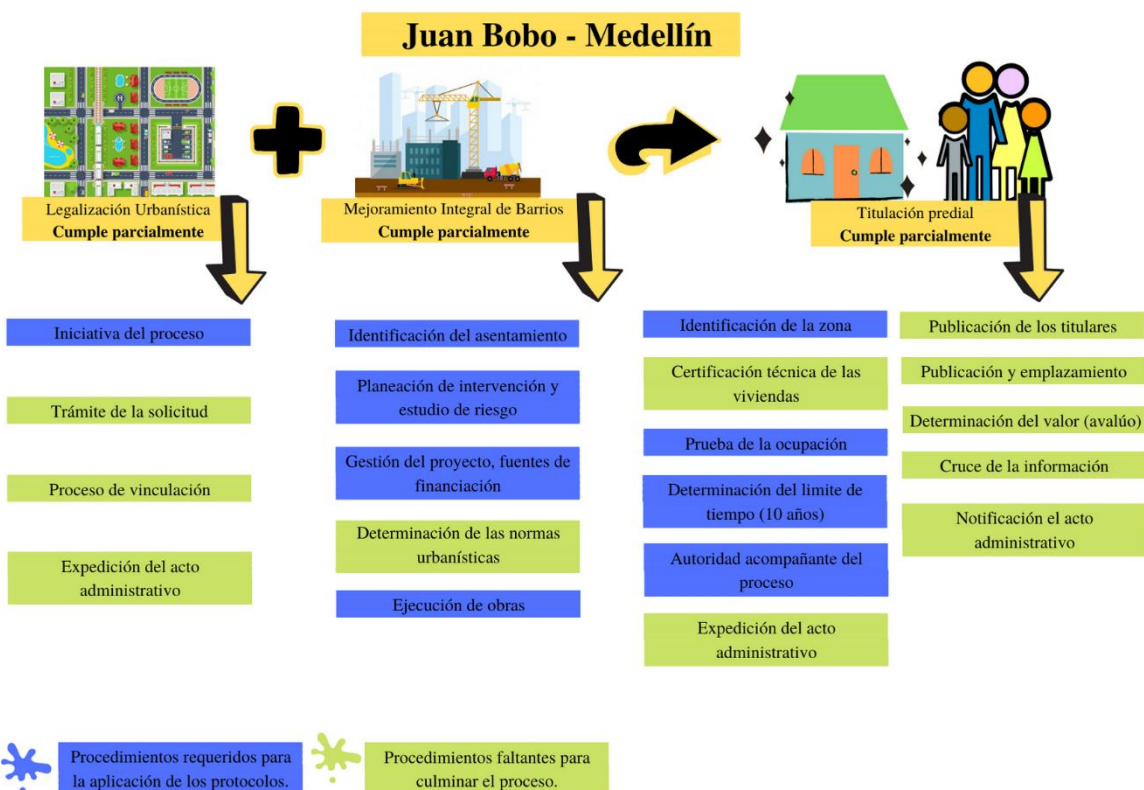


Fig. 40. Convergencia protocolos Juan Bobo – Diseño Propio

La figura 40 presenta los grandes títulos que abarcan los subprocesos enmarcados y detallados en los protocolos de las figuras 37, 38 y 39, por lo que, para su interpretación requiere del análisis en paralelo de las 4 figuras.

6.2. Conclusiones y recomendaciones

En este apartado se enumerarán las conclusiones encontradas gracias a un análisis general sobre los asentamientos informales y el marco jurídico colombiano alrededor del tema de la legalización urbanística, el mejoramiento integral de barrios – MIB y la titulación de predios.

- Los asentamientos informales son la respuesta de las comunidades en condiciones de vulnerabilidad a la falta de planificación de las ciudades, para muchos autores no es un fenómeno, sino, la forma de ocupar territorios por familias que encuentran como única alternativa en el sentido de tener en estos territorios históricamente excluidos, lugares para el esparcimiento, centralidades para el consumo y el comercio, mejoramiento de las condiciones ambientales, lo que implica no tener que desplazarse a otras zonas para lograr acceder a estos elementos, puede otorgar esa sensación de tener la misma igualdad de oportunidades que el resto de habitantes de la ciudad.

En Colombia como se señaló a lo largo de este documento, se ha precavido un vasto marco legal para tratar de aminorar esta condición, sin embargo, promover la equidad en la provisión de bienes y servicios, es una tarea en la que influyen muchos actores: la política, las comunidades, la situación histórica y el requerimiento de recursos humanos y económicos, asuntos que involucran voluntad política, conocimiento de los territorios y compromisos presupuestales.

- Desde el año 1989, se previó la facultad para que los alcaldes pudieran intervenir este tipo de asentamientos, sin embargo, transcurridas tres décadas, las acciones que se implementan parecen inertes frente a la ocupación informal, al crecimiento de las ciudades, la migración del campo a la ciudad y ahora la migración de países en conflicto a nuestro territorio, como es el caso de los venezolanos.

Si bien, la administración del Dr. Sergio Fajardo contemplo acciones modélicas como lo fue Juan Bobo en la ciudad de Medellín, la no continuidad de las políticas adoptadas en los Planes de Desarrollo y en Plan de Ordenamiento Territorial

(apartado de acciones, inversiones , estrategias y proyectos) por las administraciones subsiguientes, coloca en estado de impotencia a los habitantes de los territorios, que además de desconocer sus derechos y las normas que rigen los procesos de legalización y titulación, suelen ser manipulados por los gobernantes de turno, convirtiéndose en fortines de votantes expectantes a las promesas de tener vivienda propia.

De ahí, la importancia de diagnosticar los territorios cuando se emprenden la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial y dar continuidad a las políticas establecidas por los gobiernos salientes, pues los procesos políticos en Colombia atienden pedidos únicamente de cuatro años, en tanto los POT tienen vigencia de largo plazo, doce años.

- La Constitución política de 1991, acuñó el término de la Vivienda Digna y para ello la Ley 388 de 1997, previo instrumentos, planes y proyectos que luego debieron ser desarrollados a través de normas reglamentarias, es allí, donde nace la complejidad de la aplicación para las administraciones locales, en donde las normas nacionales en muchos casos no van al ritmo de aplicación y desarrollo.

La producción de normas en materia de planificación, gestión del riesgo, los pronunciamientos de las entidades de control en materia de inversión de recursos públicos, retiro de fuentes hídricas, la participación de las autoridades ambientales en las decisiones sobre el territorio, la falta de capacidad administrativa de los municipios complejiza el abordaje del fenómeno de la ocupación irregular.

Lo primero que ha de tenerse en cuenta es que la visibilización de los asentamientos en condiciones de informalidad es una tarea de las administraciones

locales, quienes en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial – POT deben establecer el tratamiento adecuado para las zonas, es decir, de mejoramiento, pues así lo señala la Ley 388 de 1997, cuando se busca la intervención de estas zonas con procesos de legalización urbanística y de mejoramiento integral, para el caso de la Quebrada Juan Bobo, el tratamiento adopta en el actual POT es de consolidación, tratamiento que conforme con las normas urbanísticas nacionales no es apto para la regularización.

En tal sentido, se recomienda en la revisión del POT realizar el diagnóstico de la zona, modificar el tratamiento, pues el sólo hecho del mejoramiento no implica que el área cumpla con la totalidad de las necesidades en materia de infraestructura, equipamientos, espacio público y mucho menos las condiciones para la titulación de los predios.

- Pareciera cuando se hace el análisis de estas instituciones jurídicas que hay un desconocimiento o confusión cuando se habla de legalización urbanística, mejoramiento integral y legalización de títulos, pues cada uno atiende de manera diferenciada a necesidades comunes de los barrios informales, pues siendo diferentes se necesitan entre sí para lograr el cumplimiento del postulado de la Vivienda Digna.

Precisamente el Documento Conpes 3406 de 2009, señala que dentro de los objetivos del Mejoramiento Integral esta, entre otros “garantizar la seguridad en la tenencia, el apropiado ejercicio de la propiedad y uso del suelo, así como la prevención y reducción del riesgo en los barrios intervenidos a través de los PMIB” (Conpes, 2009).

No obstante, y como se puede evidenciar a lo largo de la presente investigación las acciones que se desarrollan en esta tipología de barrios o comunas, debe ser sistemática para lograr el objetivo antes precisado, esto por cuanto, aunque el Mejoramiento Integral de Barrios - MIB logra la intervención física y la provisión de bienes y servicios, se concentra en la zonas públicas, en tanto, solo podrá ser posible la regularización, cuando se determinan las normas urbanísticas precisas para la zona de intervención.

La identificación, planeación, gestión y ejecución de los barrios informales, debe partir de la identificación en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial - POT, posterior a ello, establecer la política en el Plan de Desarrollo respectivo y finalmente realizar la intervención física.

En el caso de estudio, por los documentos acopiados y las encuestas realizadas de acuerdo con el modelo presentado en la figura 13 a los habitantes del sector de la Quebrada Juan Bobo, así como el análisis del Plan de Desarrollo de la época y el plan de ordenamiento, las acciones físicas se surtieron incluso antes de que se incluyeran en el POT, como se evidencia con la autorización de la reducción del retiro de la quebrada, situación que fue validada con posterioridad por el Acuerdo 46 de 2006, situación similar sucedió con la aprobación del plano urbanístico general, el cual data del año 2009, en tanto, la intervención inició en el año 2004.

Si bien, la intervención fue exitosa en cuanto a la recuperación de la quebrada y los espacios públicos, la relocalización en sitio, la apropiación de la comunidad con los talleres de participación comunitaria en los cuales se definieron las acciones a implementar, han transcurrido más de diez años, y hoy la población asentada no tiene

instrumentos que les permitan conseguir la titularidad de sus viviendas, pues como ya fue explicado con las normas del actual POT, no se posibilita la titulación en relación con la realidad física de estas familias.

De este modo, una recomendación muy importante es que la Administración de la ciudad, genere procesos de gestión ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que es el ente rector de la política de ordenamiento, porque solo a través de procesos de legalización y regularización urbanística, es posible acercarse a la titularidad de las viviendas, siendo este un complemento a la política pública de vivienda social y al derecho de todos a vivir en equidad.

Este no solo es un derecho, sino el deber de las administraciones cuando gobiernan ciudades complejas e incompletas, sin planificación y llenas de necesidades y carencias. Por este motivo, entre las consideraciones finales de ese proceso de investigación sobre asentamientos informales, debe resaltarse que los programas de mejoramiento de barrios son el instrumento idóneo para el desarrollo integral de las familias que los habitan y que solo a través de los componentes y proyectos de este programa se podrán dar soluciones a las necesidades de las comunidades.

Se debe resaltar la conveniencia de esta tesis, teniendo en cuenta que el gobierno actual está adelantando un programa de 600.000 intervenciones en sectores urbanos precarios con el programa “Casa Digna Vida Digna” y dentro de este proyecto se encuentra como meta mejorar las condiciones de titulación y mejoramiento de viviendas en sectores urbanos y rurales, lo cual es producto de un cambio de visión de la política urbana en Colombia de lo cuantitativo a cualitativo.

Así pues, el Gobierno Nacional apunta con el Plan de Desarrollo a dar soluciones al déficit habitacional de los asentamientos originados sin planificación, a las carencias estructurales de las viviendas, definiendo esta línea que permite la concentración de recursos del orden nacional y territorial en un fin común, la vivienda en condiciones de dignidad.

Referencias

- ACNUR. (septiembre de 2018). *UNHCR. Colombia. Septiembre 2018*. Obtenido de UNHCR: <https://www.acnur.org/5b97f3154.pdf>
- Alcaldía de Medellín. (2006). *Sistema Estructurado. Vivienda y Hábitat*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Área Metropolitana Valle de Aburrá. (s.f.). *Planeación y territorio*. Obtenido de Fomento del desarrollo humano integral sustentado en el ordenamiento y la planeación territorial sostenible.: <https://www.metropol.gov.co/planeacion>
- Baena, A., & Camilo, O. (2013). Vivienda de Interés Social de calidad en Colombia: hacia una solución integral. *Sistemas & Telemática*, 11(24), 9-26. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/4115/411534392001.pdf>
- Clichevsky, N. (2006). *Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas - CEPAL.
- Concejo Municipal de Medellín. (2006). Acuerdo 46 de 2006 Plan de Ordenamiento Territorial. *Institucional*. Medellín, Antioquia, Colombia.
- Congreso de Colombia. (18 de Julio de 1997). *Gestor Normativo: Función Pública*. Obtenido de Función Pública: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>
- Congreso de Colombia. (24 de Julio de 1997). *Tramites: Alcaldía de Medellín*. Obtenido de Alcaldía de Medellín:

<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Convivencia%20y%20seguridad/Secciones/Tr%C3%A1mites/Documentos/2011/LEY%20388%20DE%201997.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2009). *Lineamientos para la consolidación de la política de Mejoramiento Integral de Barrios - MIB*. Bogotá: Conpes.

Cosoy, N. (24 de agosto de 2016). *BBC Mundo: ¿Por qué empezó y qué pasó en la guerra de más de 50 años que desangró a Colombia?* Obtenido de BBC Mundo: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37181413>

De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F., & Walton, M. (2016). Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia? *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe*. El Banco Mundial.

Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. DNP.

Echeverri, A., & Orsini, F. M. (2011). Informalidad y Urbanismo Social en Medellín. *Sostenible*, 1-14.

EDU. (2008). *Viviendas con Corazón. "Proyecto Piloto de Consolidación Habitacional y Recuperación Ambiental de la Quebrada Juan Bobo"*. Medellín: UN-HABITAT.

Egger, T. (4 de marzo de 2019). *Workshop internacional B31: soluciones de habitabilidad en barrios informales*. Obtenido de Blog de la División de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD) del Banco Interamericano de Desarrollo:

<https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/workshop-internacional-b31-soluciones-de-habitabilidad-en-barrios-informales/>

Fundación Universitaria Católica del Norte. (2004). *Antecedentes legales POT*. Medellín: Publicaciones Fundación Universitaria Católica del Norte.

Maldonado, M. M. (s.f.). *Instituto de Estudios Urbanos*. Obtenido de Instrumentos de Gestión del Suelo. Algunos elementos de contexto:

http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1_Docencia/Profesores/Maldonado_Maria_Mercedes/Ineditos/Instrumentos_Gestion_Suelo-Maldonado_Mercedes-.pdf

Medellín Cómo Vamos. (2018). *Informe de Calidad de Vida de Medellín 2018*. Medellín: Medellín Cómo Vamos.

Olano, H. (s.f.). *El derecho a la vivienda digna en Colombia: Universidad de La Sabana*. Obtenido de Universidad de la Sabana:

<http://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1349>

Pinilla, J. F., & Mauricio, R. (2012). *La Ciudad y el Derecho*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Restrepo, P. (2018). *No tan junticos*. Medellín: Medellín Cómo Vamos.

Salvatierra, S. (20 de mayo de 2012). *La razón: 59 millones no acceden a una vivienda digna en Latinoamérica*. Obtenido de El financiero: http://www.la-razon.com/suplementos/el_financiero/millones-acceden-vivienda-digna-Latinoamerica_0_1616238476.html

- TECHO. (23 de marzo de 2015). *Los asentamientos informales de América Latina: primera audiencia regional ante la CIDH*. Obtenido de Infórmate: TECHO: <https://www.techo.org/mexico/informate/cidh-audiencia-regional-asentamientos-informales-america-latina/>
- Toda Colombia. (21 de febrero de 2019). *Información Colombia: Toda Colombia*. Obtenido de Toda Colombia20: <https://www.todacolombia.com/informacion-de-colombia/index.html>
- Torres, C. (2009). *Ciudad informal colombiana. Barrios contruidos por la gente*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Torres, P., & García, M. C. (2010). *Las ciudades del mañana. Gestión del suelo urbano en Colombia*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <http://centro.paot.mx/documentos/bid/35373281.pdf>
- Velásquez, C. A. (2013). Intervenciones Estatales en Sectores Informales de Medellín. *Bitácora Urbano Territorial*, 2(23).
- Vergel Tovar, E. (2010). Asentamientos precarios. Una aproximación para su mejoramiento integral y prevención. *Revista de Arquitectura / Journal of Architecture*, 64-81.
- Ward, P. M., Jiménez, E. R., Di Virgilio, M., & Camargo, A. (2015). *Políticas de vivienda en ciudades latinoamericanas. Una nueva generación de estrategias y enfoques para 2016*. Bogotá: Universidad del Rosario, Facultad de Ciencia Política y Gobierno, y de Relaciones Internacionales.