



Vigilada Mineducación

EVALUACIÓN DE IMPLEMENTACIÓN A LA POLÍTICA “CONSTRUYE BIEN” EN
EL DISTRITO DE MEDELLÍN (2020-2023)

Evaluation the implementation of the “Build Well” policy in the District of Medellín
(2020-2023)

LAURA CAMILA OSSA VÁSQUEZ

JUAN DIEGO ROLDÁN ZAPATA

Tesis

María Eugenia Ramos Villa

Mario Leonardo Chacón Barrero

UNIVERSIDAD EAFIT

ESCUELA DE FINANZAS, ECONOMÍA, Y GOBIERNO

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

MEDELLÍN

2024

Dedicatoria

A nuestras familias, por su amor. A nuestros amigos, por su constante motivación. A los compañeros de la Subsecretaría de Control Urbanístico que nos apoyaron, orientaron y nos brindaron la información suficiente para llevar a cabo este trabajo. A nuestros profesores, por las enseñanzas brindadas en la maestría. A todos aquellos que de alguna manera contribuyeron en este logro, este trabajo está dedicado a ustedes con profundo agradecimiento y cariño.

Agradecimientos

Quisiéramos expresar nuestro más profundo agradecimiento a María Eugenia Ramos Villa por su dedicación y orientación a lo largo de este trabajo de grado. Su experiencia fue fundamental para el desarrollo de este.

También agradecemos a nuestros padres, familiares y amigos por su amor y apoyo constante durante la maestría.

Finalmente, nuestro reconocimiento a todas aquellas personas que, de una u otra manera, contribuyeron con su tiempo, conocimientos y experiencias para hacer posible este trabajo.

Este logro no hubiera sido posible sin el apoyo y colaboración de cada uno de ustedes.

Gracias de todo corazón.

Resumen

La Política Construye Bien se viene implementando en el Distrito de Medellín desde el año 2018, con el objetivo de desarrollar actividades de prevención, sensibilización, identificación, vigilancia, geo-referenciación, monitoreo y control a los procesos constructivos legales, informales o ilegales. Dadas las implicaciones de la Política, este documento plantea realizar una evaluación de implementación al eje temático de Control y Vigilancia, específicamente en el polígono que incluye el corregimiento de Santa Elena, con parte de los barrios Manrique, Villa Hermosa y Buenos Aires con las veredas Piedras Blancas, Matasano y Media Luna, entre 2020 y 2023. El estudio se centró en esta área específica debido a que es una de las 65 zonas priorizadas por la política, al ser una de las de mayor impacto en el crecimiento de los asentamientos irregulares. Para esto, se realizaron cuatro entrevistas a personas involucradas en el tema, las cuales expusieron sus puntos de vista sobre el desarrollo de la Política del Distrito. La etapa final de este estudio es la evaluación de implementación, la cual va a permitir concluir si la política está siendo o no efectiva, en el control y vigilancia del territorio. En el proceso de evaluación de resultados, se han evidenciado distintas posiciones por parte de actores relevantes. El gobierno nacional, por ejemplo, ha evidenciado poco interés en entrar a demoler parcial o totalmente los asentamientos irregulares y propende más por buscar opciones de concertación sin entrar a considerar el nivel de riesgo que muchas de estas construcciones informales, representan para las comunidades. A raíz de todo esto, se recomienda algunos elementos que podrían incorporarse para mejorar la aplicación y disminuir el posible impacto negativo que la política haya podido generar en comunidades vulnerables.

Palabras claves: Asentamientos irregulares, construcciones ilegales, Construye Bien, loteo ilegal, comunidades vulnerables.

Abstract

The Construye Bien Policy has been implemented in the Medellín District since 2018. Its aim is to develop prevention, awareness, identification, surveillance, geo-referencing, monitoring, and control activities for legal, informal, and illegal construction processes. Given the implications of the Policy, this document proposes to carry out an implementation evaluation of the thematic axis of Control and Surveillance, specifically in the polygon that includes the Santa Elena district, with part of the Manrique, Villa Hermosa and Buenos Aires neighborhoods with the Piedras Blancas, Matasano and Media Luna villages, between 2020 and 2023. The study focused on this specific area because it is one of the 65 zones prioritized by the policy, as it is one of the areas with the greatest impact on the growth of irregular settlements. Four interviews were conducted with people involved in the issue, who presented their views on the development of the District's policy. The final stage of this study is the implementation evaluation, which will allow us to conclude whether or not the policy is being effective in the control and surveillance of the territory. The national government, for example, has shown little interest in partially or totally demolishing the irregular settlements and is more inclined to seek options for consensus-building without considering the level of risk that many of these informal constructions represent for the communities. That is why in the recommendations we are including some elements that could be incorporated to improve the application and reduce the possible negative impact that the policy may have generated in vulnerable communities.

Key words: Irregular settlements, illegal constructions, Construye Bien, illegal subdivision, vulnerable communities.

Contenido

Lista de tablas	7
Lista de figuras	8
Capítulo 1: Introducción.....	9
Contexto	12
Información cartográfica de la zona de análisis	14
Barrió la Libertad, comuna 8 Villa Hermosa	15
Hipótesis	19
Objetivos.....	19
Capítulo 2: Marco Referencial	20
Marco legal.....	20
Marco Teórico	23
Evaluación de políticas públicas y metodologías.....	23
Capítulo 3: Metodología.....	28
Fuentes y métodos de obtención de información	28
Capítulo 4: Hallazgos y resultados	29
Resultados generales, en cifras.....	29
Hallazgo.....	36
Capítulo 5: Conclusiones y Recomendaciones.....	38
Bibliografía.....	43

Lista de tablas

Tabla 1. <i>Desarrollo de la teoría del cambio</i>	24
Tabla 2. <i>Preguntas genéricas de evaluación de implementación sobre aspectos de cobertura, inputs, actividades y outputs</i>	25
Tabla 3. <i>Preguntas para una evaluación detallada de la implementación</i>	26
Tabla 4.	34
Tabla 5.	34
Tabla 6.	35

Lista de figuras

Figura 1.....	13
Figura 2.....	15
Figura 3.....	15
Figura 4.....	17
Figura 5.....	18
Figura 6. <i>Estrategia de seguimiento y verificación en zonas priorizadas (laderas)</i>	30
Figura 7. <i>Proceso de remoción para la recuperación de espacios y predios públicos</i>	31
Figura 8. <i>Metros cuadrados de espacio públicos recuperados</i>	32
Figura 9. <i>Solicitudes y respuestas-Santa Elena Sub Control U</i>	33

Capítulo 1: Introducción

Los asentamientos informales en América Latina surgieron en el siglo pasado debido a la migración de habitantes rurales que buscaban mejores oportunidades económicas. En Colombia, la industrialización fue un factor importante impulsó este proceso, pero el fenómeno de la violencia fue el que más tuvo relevancia dentro de este, puesto que los campesinos buscaban más seguridad en las ciudades. (Molina y Morales, 2022).

El Valle de Aburrá fue testigo de las decenas de personas que llegaban a través de caminos de herradura, trochas, carreteras o del antiguo ferrocarril; en algunos casos llegaban cargadas con más ilusiones que certezas y sin un lugar donde dormir. Muchas de estas personas, al no contar con una vivienda la cual habitar, comenzaron a construir las primeras ocupaciones irregulares que iban desde el centro de la ciudad (desde la antigua estación del Ferrocarril de Antioquia, las vegas de las quebradas Iguaná y Santa Elena: los sectores de Otra banda y Estación Villa- San Benito- La Carrilera) hasta zonas alejadas como las periferias de la ciudad en los años cincuenta. (Molina y Morales, 2022, p. 4)

Este problema se agudizó por causas como la pobreza y desigualdad, el crecimiento rápido de la población, falta de acceso a vivienda y los conflictos sociales y políticos. Además, para el año 2020, en medio de la pandemia, se presentó un aumento considerable puesto que las ocupaciones pasaron de tener un promedio entre 30 y 40 al mes, a un promedio de 60 y 70 nuevas ocupaciones irregulares, generando graves problemas en los usos del suelo y en el territorio (El Colombiano, 2021).

En la ciudad de Medellín, el crecimiento irregular a nivel urbano ha causado afectaciones a la debida ocupación del territorio. Este fenómeno tiene múltiples causas como la escases de

vivienda y de recursos económicos, el desplazamiento forzado, la actuación de los grupos delincuenciales que venden lotes con promesas de legalización, la falta de planificación familiar que trae consigo un gran número de miembros de la familia y que solo cuentan con una fuente de ingresos, además de muchas otras causas. Por lo tanto, una de las soluciones es buscar opciones “simples” de vivienda, optando en muchos casos por afectar predios públicos o privados y construyendo soluciones de vivienda con materiales poco duraderos como cartón, plástico y madera, los cuales además de afectar el territorio, pueden poner en alto riesgo la vida de las personas.

El objetivo del presente trabajo, como ya se ha mencionado, es presentar los hallazgos de la implementación, realizado a la Política Construye Bien del Distrito Especial de Ciencia Tecnología e innovación de Medellín. Se busca destacar los avances que ha tenido esta política, así como los retos que se plantean en el camino para presentar mejores resultados en cuanto al cuidado y la recuperación del espacio público, así como la minimización del riesgo para las comunidades que llegan a habitar de forma irregular territorios de propiedad pública. Aunque esta política fue establecida en el año 2018, persisten dificultades que no permiten que ésta tenga mejores resultados.

Dentro de este trabajo se revisó la literatura sobre el tema, además se realizaron entrevistas con actores claves en la implementación de la política y actores comunitarios, se abordaron cuestiones claves como financiación y disponibilidad de recurso humano capacitado para la implementación de la Política, articulación institucional, regulación normativa y, sobre todo, se incluyó un análisis de las principales causas que generan el problema de asentamientos irregulares en la ciudad, entre otras.

Con este trabajo se pretende hacer un diagnóstico y aportar posibles soluciones a la administración distrital sobre las dificultades que tiene esta política para implementarla

exitosamente y cuáles son los aspectos que no le permiten tener un mejor desarrollo de las acciones que se ejecutan, en aras de tener un mayor impacto y dar solución al problema público de asentamientos humanos irregulares.

En este contexto, considerando la magnitud y la importancia de la política Construye Bien, se propone una evaluación de implementación al eje temático de Control y Vigilancia específicamente en el polígono que incluye el corregimiento de Santa Elena, con parte de los barrios **Manrique, Villa Hermosa y Buenos Aires con las veredas Piedras Blancas, Matasano y Media Luna.**

Este análisis territorial tiene como objetivo evaluar si, casi cinco años después de la aprobación del Acuerdo, los resultados generados luego de su implementación, específicamente en el componente de Control y Vigilancia, corresponden con lo esperado o si se requiere hacer ajustes a la política para mejorar dichos resultados en términos del objetivo del Acuerdo 105.

Se ha escogido este sector dado que es uno de los que ha generado mayores alertas en los últimos años debido al aumento considerable de asentamientos que han surgido en él. Además, en esta área se evidencian las problemáticas relacionadas con seguridad, así como aspectos sociales, arqueológicos, ambientales y urbanísticos. Estas observaciones se basan en la cantidad significativa de intervenciones adelantadas por la Secretaría de Gestión y Control Territorial, especialmente en los últimos tres o cuatro años, desde la pandemia, en esta zona específica.

Es importante aclarar que si bien hay otros corregimientos mucho más grandes que Santa Elena, como es el caso de San Antonio de Prado o San Cristóbal, es en Santa Elena donde el fenómeno de las construcciones irregulares ha experimentado un aumento más pronunciado en términos proporcionales, con incumplimiento de la totalidad de requisitos.

Adicionalmente, si bien, la política Construye Bien puede traer importantes resultados a la hora de mitigar el actuar ilegal de los ciudadanos y de los grupos delincuenciales, se evidencia que tiene fallas principalmente por la carencia de capital humano para poder permanecer en las zonas donde se ejecutan las acciones de mitigación, produciendo entonces un inicio fortuito a nuevas construcciones en los sitios intervenidos, ocasionando que el territorio, en este caso el rural y urbano en el límite con lo rural, no tengan un adecuado ordenamiento ni uso racional del suelo y de los recursos ambientales disponibles en el sector.

Contexto

Santa Elena es uno de los cinco corregimientos que conforman el área rural del Municipio de Medellín. Se constituyó en el año 1987 a partir de la aprobación del Acuerdo 54 del Concejo de Medellín; ubicado al oriente de la ciudad, limita al norte con los municipios de Copacabana y Guarne, por el oriente con Rionegro y El Retiro, por el occidente con el perímetro urbano de Medellín, específicamente con las zonas nororiental, centro y sur oriental y por el sur, con el municipio de Envigado.

Para el año 2018, el corregimiento contaba con 23 468 habitantes, para el año 2020 aumentó a 26 464 (Alcaldía de Medellín, 2020). Es decir, se presentó un crecimiento cercano al 13 % en estos dos años y, de allí en adelante, el crecimiento cada dos años supera el 11 %, sin disminuir desde la pandemia. Este crecimiento se presentó, en parte, por el repentino interés que se despertó en muchas familias por buscar espacios más abiertos para vivir después del confinamiento. Además, contribuyó al aumento el ser una ciudad receptora de miles de personas migrantes que ven la ciudad como portadora de soluciones a la problemática social. Esta situación generó que los asentamientos ilegales aumentaran con mayor rapidez en el

sector de Santa Elena que limita con la zona urbana de Medellín, viéndose afectado el corregimiento.

Dado lo anterior la Subsecretaría ha realizado diferentes intervenciones al territorio comprendido entre el límite urbano rural del Corregimiento de Santa Elena con las comunas 1, 3 y 8.

Figura 1.



Nota. Imagen tomada de la Subsecretaria de Control Urbanístico: Límite entre el Corregimiento de Santa Elena, y las Comunas 1, 3 Y 8 de la ciudad de Medellín.

En dicho territorio se han evidenciado problemáticas sociales, de seguridad, ambiental y urbanísticas, así como grave deterioro de los yacimientos arqueológicos de la zona.

Una de las principales razones de estas problemáticas es el desplazamiento de los campesinos por personas con capacidad adquisitiva que han llegado a comprar sus parcelas, obligando así a la mayoría de ellos a buscar opciones en los límites de la ciudad, en condiciones precarias y, sobre todo, sin tierra para trabajar y procurar su sustento.

Otro factor que contribuyó al aumento de los asentamientos informales fue crisis económica y social generada a raíz de la pandemia. Esto llevó a que las bandas criminales se reinventaran para conseguir recursos, y la debilidad de la atención institucional y de policía, hizo que el

límite urbano rural fuera un sector atractivo para ofrecer “soluciones de vivienda” a la población en condición de vulnerabilidad. Esto desencadenó la venta de lotes ilegales, puesto que la mayoría de ellas no cuentan con licencias de construcción, lo que causa problemas urbanísticos.

Como se mencionó anteriormente, entre los años de la pandemia y el día de hoy, se ha presentado un crecimiento acelerado de la población debido a que la proyección para el 2020 fue de 26 464 y para el año 2024 es de 32 855, una diferencia de más de 6 mil personas, que corresponden a un crecimiento de más del 24 %: tasa muy superior al crecimiento de población en este mismo período en la ciudad y en el país (Alcaldía de Medellín, 2020).

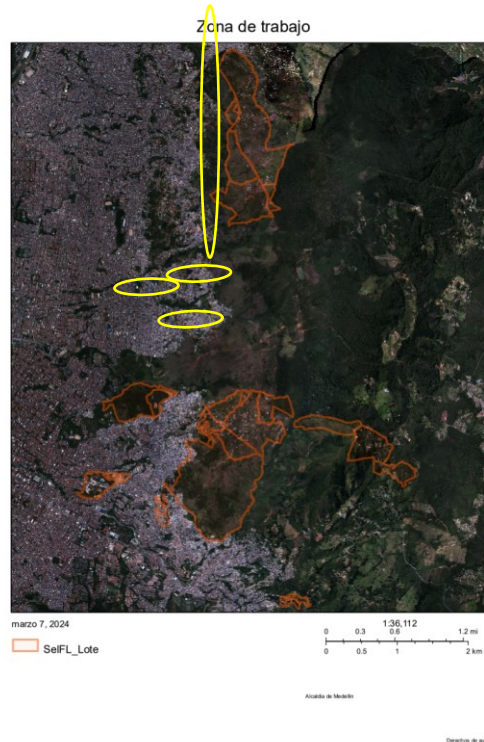
Todo esto, trae consigo otros problemas como son afectaciones a la estructura ecológica, al yacimiento arqueológico como la Cuenca Quebrada Alta, la contaminación a cauces de ríos y quebradas con todos los desechos que echan en ella y la devastación a los suelos forestales protegidos y los cerros tutelares como el Pan de azúcar, generando así que muchas personas pongan en riesgo sus vidas y los bienes conseguidos.

Información cartográfica de la zona de análisis

Los mapas que se presentan a continuación muestran el cambio que ha sufrido la zona del alcance del proyecto Manrique, Villa Hermosa y Buenos Aires con las veredas Piedras Blancas, Matasano y Media Luna, desde el año 2016 al año 2019.

En este primer mapa, se puede observar la zona del alcance del trabajo. La parte que se observa en color verde, es el corregimiento de Santa Elena que aún conserva su vocación rural, la parte que se ve gris son las comunas Manrique, Villa Hermosa y Buenos Aires, lo señalado en amarillo es el borde urbano rural, donde el proyecto Construye Bien realiza su intervención para tratar de evitar que las invasiones sigan creciendo.

Figura 2.

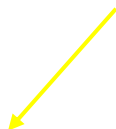


Nota. Programa Mapgis, Secretaría de Gestión y Control Territorial-Subsecretaria de Control Urbanístico

Barrió la Libertad, comuna 8 Villa Hermosa

Estas imágenes muestran cómo viene creciendo el problema de los asentamientos en el barrio La Libertad, comuna 8 de Medellín, el cual limita con el corregimiento de Santa Elena. Como se observa en el punto que señala la flecha, las invasiones van creciendo, puesto que para los años 2016 y 2019, no se visualizan casas en ese lote, pero para el año 2021, ya está invadido.

Figura 3.





Nota. Programa Mappgis, secretaria de Gestión y Control Territorial-Subsecretaria de Control Urbanístico

Barrió el Pinal, comuna 8 Villa Hermosa

El barrió el Pinal pertenece a la comuna 8 Villa hermosa. En estas imágenes se observa que tiene un crecimiento acelerado en cuanto a invasiones. Por ejemplo, los terrenos señalados

en la Figura 4, para 2016 no tenía invasiones, para el año 2019, se ve cómo la gente empieza a construir en él y se alcanza a percibir mucho barro por los movimientos de tierra que hacen las personas. Por último, para el año 2021, ya está completamente lleno.

Figura 4.

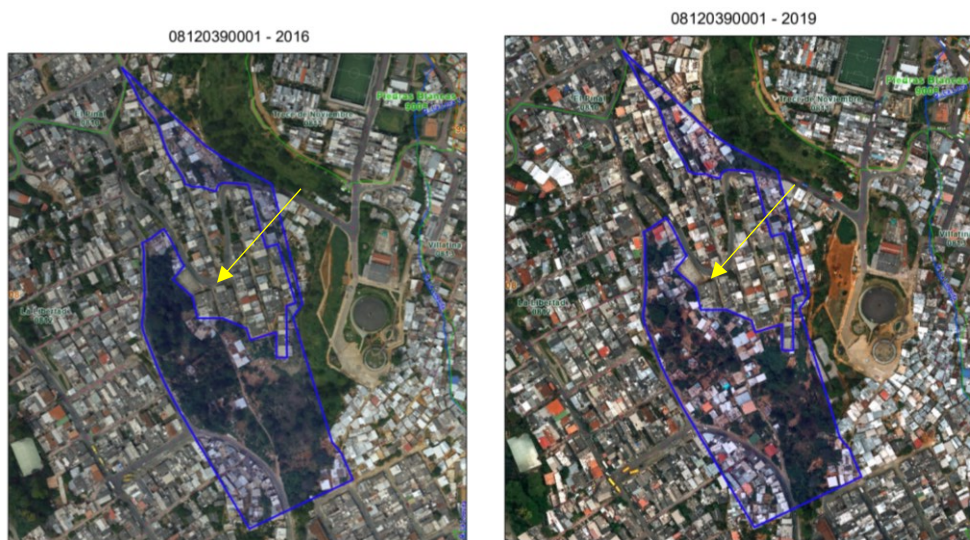


Nota. Programa Mapgis, Secretaria de Gestión y Control Territorial-Subsecretaria de Control Urbanístico.

Barrio La Libertad y Trece de Noviembre, comuna 8 Villa Hermosa.

En esta imagen se puede observar la manera en que el único pedazo de lote que quedaba verde en el año 2016, va desapareciendo, convirtiéndose en el año 2021 en invasiones. Con estos dos barrios se puede ver el crecimiento acelerado, dado que las personas no ejecutan en un día una sola construcción, sino que en un día pueden construir más de 100, puesto que el proyecto Construye Bien no tiene la capacidad para controlar y llegar a todas las zonas al mismo tiempo.

Figura 5.



08120390001 - 2021



Nota. Programa Mapgis, Secretaria de Gestión y Control Territorial-Subsecretaria de Control Urbanístico

Hipótesis

El impacto de la política Construye Bien ha sido efectivo en la implementación del eje temático de Control y Vigilancia en el polígono que incluye el corregimiento de Santa Elena, con parte de los barrios **Manrique, Villa Hermosa y Buenos Aires con las veredas Piedras Blancas, Matasano y Media Luna.**

Objetivos

Objetivo General: evaluar el impacto de la implementación del eje temático de Control y Vigilancia, específicamente en el polígono que incluye el corregimiento de Santa Elena, con parte de los barrios **Manrique, Villa Hermosa y Buenos Aires con las veredas Piedras Blancas, Matasano y Media Luna, entre 2020 y 2023.**

Objetivos Específicos:

- Analizar los factores que han contribuido al éxito o fracaso de la política pública Construye Bien, en el eje de Control y Vigilancia.
- Identificar las áreas de mejora de la política pública Construye Bien y hacer recomendaciones.

Capítulo 2: Marco Referencial

Marco legal

La Alcaldía de Medellín presentó ante el Concejo de la ciudad, un proyecto de Acuerdo que se convirtió en la política de Construye Bien, la cual nace en el año 2018 bajo el acuerdo 105. Con esta política se pretende generar acciones de prevención, sensibilización, identificación, vigilancia, monitoreo y control a los procesos constructivos legales, informales o ilegales en la ciudad de Medellín. Acompañando de esta manera a la policía en todo el tema que se deriva del artículo 81 de Ley 1801 de 2016, dado que son ellos los responsables de la acción preventiva por perturbación. Ante esto, Construye Bien brinda ese apoyo logístico para materializar el cumplimiento de esa norma.

El anteproyecto del Acuerdo surge en el seno de la Secretaría de Gestión y Control territorial del municipio, en cumplimiento de sus objetivos misionales particularmente los contenidos en el Decreto 883 de 2015, a través de la Subsecretaría de Control Urbanístico cumplen sus funciones de monitoreo, control, y vigilancia al territorio, de acuerdo con lo establecido en los siguientes artículos.

Funciones de la Secretaría:

ARTÍCULO 344. SECRETARÍA DE GESTIÓN Y CONTROL TERRITORIAL. Es una dependencia del nivel central que tendrá como función ejercer la gestión y el control territorial, identificar física, jurídica y económicamente los bienes inmuebles públicos y privados; garantizar la prestación de los servicios públicos domiciliarios y no domiciliarios, y ejercer el control urbanístico, mediante el seguimiento y monitoreo al modelo de ocupación del territorio definido en el Plan de Ordenamiento Territorial.¹

A su vez, las funciones de la Subsecretaría de control urbanístico, son:

ARTÍCULO 346. SUBSECRETARÍA DE CONTROL URBANÍSTICO. Tendrá las siguientes funciones:

1. Ejercer el seguimiento, monitoreo y control a la implementación del modelo de ocupación del territorio, relacionado con la aplicación de las normas urbanísticas para la ejecución de obras sin licencias o contrariando lo dispuesto en las licencias; el seguimiento y control a los procesos de invasión, asentamientos en zonas de desarrollo incompleto e inadecuado y en zonas con restricciones urbanísticas en el territorio municipal; el seguimiento y control a la localización de establecimientos comerciales, industriales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo, aplicando el instrumento para el control establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial.²

¹ Decreto 883 de 2015 “Por el cual se adecúa la Estructura de la Administración Municipal de Medellín, las funciones de sus organismos, dependencias y entidades descentralizadas, se modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones”

² Decreto 883 de 2015 “Por el cual se adecúa la Estructura de la Administración Municipal de Medellín, las funciones de sus organismos, dependencias y entidades descentralizadas, se modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones”

2. Ejercer el seguimiento, monitoreo y controlar la ejecución de obras, verificando si se ejecutan actuaciones de parcelación, urbanización, construcción, reforma o demolición sin licencia o sin ajustarse a esta, en contravención a la normativa vigente.

12. Implementar y ejecutar las políticas y directrices que orienten el Plan de Ordenamiento Territorial en el ámbito de sus funciones.

Dentro de las funciones que el municipio lleva a cabo mediante la aplicación de la política Construye Bien, se encuentran las intervenciones al territorio, donde apoya logística, jurídica y técnicamente a las autoridades policivas en las acciones preventivas por perturbación de los predios que han sido ocupados de manera ilegal. El objetivo es reducir la ilegalidad, vulnerabilidad y deterioro ambiental en los territorios de la ciudad. Estas acciones se amparan en la ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.

Por otro lado, es relevante tener presente las normativas a nivel Nacional en cuanto a los asentamientos humanos, las cuales están soportadas en los decretos.

DECRETO 903 de 2021 Por medio del cual el Alcalde de Medellín creó el “comité de direccionamiento para la articulación de la intervención institucional en los asentamientos humanos irregulares y construcciones irregulares en el Municipio de Medellín”

Por último, es importante mencionar el acuerdo 48 de 2014 “Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias”. Este es importante debido a que a partir de él se explican las razones por las que los asentamientos ilegales incurren en riesgos al estar ubicados en retiros de quebradas o en zonas de alto riesgo no mitigables, causando mayores perjuicios.

Con relación a normas de carácter superior, la Política encuentra su sustento en los artículos 1,2,3,38,39,40,41,95 (numeral 5), 103, 270, 313 y 355 de la Constitución política de Colombia, además de esto en la Ley 134 del 1994, Ley 136 de 1994, Ley 152 de 1994, Ley 1551 de 2012 y la Ley 1801 de 2016 en sus artículos 81, 209 y 210 los cuales tratan sobre las acciones preventivas por perturbación, atribuciones de los comandantes de estación, subestación, centros de atención inmediata de la Policía Nacional y atribuciones del personal uniformado de la Policía Nacional.

Por otro lado, se concibe que la Administración Distrital debe trabajar para la adecuada implementación del Acuerdo, puesto que se evidencia una falta de articulación entre diferentes secretarías del mismo Distrito, pero también se evidencia falta de coordinación interinstitucional a nivel del Estado. Todo lo anterior, sin dejar de lado el hecho que se requiere contar con más recursos económicos, de talento humano y tecnológicos, entre otros, para que los resultados sean más contundentes

Igualmente, debido a la afectación que esto está generando en el territorio, es necesario investigar cuales son las actividades y/o productos propuestos desde la Política, que no están arrojando los resultados esperados para así lograr darle más relevancia y protagonismo al control territorial y ayudar al bienestar social y económico de los habitantes de los corregimientos, ciudad además de generar sostenibilidad territorial urbana y rural y un desarrollo integral con inclusión, logrando impactos positivos en el tiempo.

Marco Teórico

Evaluación de políticas públicas y metodologías

La evaluación de implementación tiene en cuenta la coherencia de la ejecución de un programa, con el diseño inicial.

Se trata de evaluar si el conjunto de factores de producción del programa o funciones críticas de la organización operan con la consistencia y la coherencia idóneas para producir los resultados previstos, es decir, si existe una adecuada organización y gestión del programa.

La evaluación de implementación va a permitir conocer si un programa está funcionando correctamente, si está arrojando los resultados esperados. Adicionalmente, busca valorar si lo ejecutado está cumpliendo con los objetivos definidos, y conocer los impactos que pueden tener a mediano y largo plazo. Para avanzar en la evaluación, tendremos en cuenta los siguientes pasos:

Paso 1: primero se debe tener en cuenta el diseño del programa

En este paso se debe identificar los componentes o dimensiones claves de la política, los recursos, actividades, productos e impactos a corto y largo plazo. En otras palabras, se debe tener en cuenta la teoría del cambio, la cual se implementa a través de la siguiente tabla.

Tabla 1. *Desarrollo de la teoría del cambio*

	RECURSOS (INPUTS)	ACTIVIDADES (PROCESOS)	PRODUCTOS (OUTPUTS)	IMPACTOS (A CORTO PLAZO)	IMPACTOS (A LARGO PLAZO)
DEFINICIÓN	Lo que se necesita para llevar a cabo las actividades previstas.	Lo que se hace con los recursos con el fin de conseguir los objetivos de la intervención.	Lo que se espera que las actividades produzcan directamente.	Los beneficios o cambios que se espera detectar como resultado de los productos	Los cambios fundamentales que se espera conseguir al cabo de varios años.
DESCRIPCIÓN					
CLAVE					
MEDIDAS					

Nota. Tomado de *Guía práctica 4: Evaluación de la implementación. Colección Ivàlua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas*, por Secretaría General de Fondos,

2009, https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/e/Documents/Guia3_Evaluacion_de_implementation_ivalua.pdf

Nota: la zona sombreada en color gris oscuro es la que debe ser objeto de análisis en una evaluación de la implementación. Se incluyeron los impactos a corto y largo plazo no para medirlos (este sería el objeto de una evaluación de impacto), sino porque una vez observados y medidos los productos generados en la implementación real del programa, se deben revisar si la hipótesis inicial sobre la relación entre los productos obtenidos y los impactos esperados continúa siendo plausible o no.

Paso 2: ¿Qué es lo que el programa hace en realidad?

Es hacer cuestionamientos a la realidad del programa en términos de actividades realizadas, recursos asignados y a los resultados que se están produciendo (Secretaría General de Fondos, 2009).

Tabla 2. Preguntas genéricas de evaluación de implementación sobre aspectos de cobertura, inputs, actividades y outputs.

ASPECTO O DIMENSIÓN A EVALUAR	PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN
RECURSOS	¿Los recursos económicos asignados se corresponden con los previstos?
ACTIVIDADES	¿Se están llevando a cabo las actividades previstas?
PRODUCTOS	¿El programa está produciendo los servicios, productos o prestaciones económicas previstos? ¿Cuántas personas o entidades están recibiendo los servicios? ¿Las personas o entidades que reciben los servicios responden al perfil de destinatarios del programa?

Nota. Tomado de *Guía práctica 4: Evaluación de la implementación. Colección Ivàlua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas*, por Secretaría General de Fondos, 2009, https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/e/Documents/Guia3_Evaluacion_de_implementation_ivalua.pdf

Paso 3: valoración de las desviaciones entre el diseño y la implementación real. ¿Se ha implementado el programa? ¿Se trata del mismo programa?

Según Patton (2008), la valoración de desviaciones se trata de ver lo innovador de un programa según el diseño inicial y que permanezca como el mismo programa ante los usuarios. Una fidelidad estricta al diseño inicial puede ser contraproducente, mientras que la adaptación a las circunstancias reales de la implementación puede contribuir al éxito del programa. La valoración del grado de desviación y en qué medida puede ésta corresponder a una «buena implementación» es un aspecto crucial de este tipo de evaluación (Secretaría General de Fondos, 2009).

Paso 4: concreción de las preguntas de evaluación

Se realiza la selección de las preguntas que son más pertinentes para llevar a cabo la evaluación.

Tabla 3. Preguntas para una evaluación detallada de la implementación

DIMENSIÓN		PREGUNTAS DE EVALUACIÓN
RECURSOS	PERSONAL	¿Los profesionales involucrados son suficientes, tienen las capacidades necesarias? ¿Poseen un conocimiento adecuado del programa, de sus objetivos, del conjunto de actividades a realizar, de su planificación y de los resultados que se espera obtener?
	RECURSOS ECONÓMICOS	¿Los recursos, los medios y la financiación son los adecuados para desarrollar las funciones del programa? ¿Estos recursos se emplean de manera efectiva y eficiente?
ACTIVIDADES	PROCESOS DE PRODUCCIÓN DE SERVICIOS	¿Los procesos clave y de apoyo están claramente definidos? ¿Se están poniendo en práctica según lo previsto?
	ESTRUCTURA ORGANIZATIVA	¿Todas las funciones organizativas necesarias para el correcto funcionamiento del programa existen en la práctica y se llevan a cabo de forma adecuada? ¿La dinámica organizativa —asignación de tareas y responsabilidades, coordinación interna, etc.— es adecuada?
	PLANIFICACIÓN	¿La utilizan los gestores, mandos y técnicos del programa? ¿Es una planificación correcta?, ¿los objetivos operativos recogen todas las dimensiones operativas clave del

		<p>programa? ¿Fijan objetivos concretos a conseguir en cada una de estas dimensiones?</p> <p>¿Plantean indicadores de seguimiento mensurables?</p> <p>¿Identifica de forma clara el calendario de ejecución previsto, los responsables de las distintas actuaciones y los recursos que se asignan?</p> <p>¿El programa se está realizando dentro del calendario previsto?</p> <p>En caso de desviaciones en el calendario, ¿a qué responden y qué implicaciones tienen para la consecución de los <i>outputs</i> del programa?</p>
	RELACIONES INTERORGANIZATIVAS	¿El programa está coordinado de manera efectiva con otros programas y organizaciones con los que interactúa?
PRODUCTOS	BIENES SERVICIOS PRODUCIDOS	O ¿El programa está produciendo los servicios, bienes o prestaciones económicas previstos?
	COBERTURA	<p>¿Cuántas personas o entidades están recibiendo los servicios?</p> <p>¿Las personas o entidades que reciben los servicios responden al perfil de destinatarios del programa?</p> <p>¿Las características de los participantes varían sustancialmente en función del territorio o de la unidad prestadora de los servicios?</p>
	CALIDAD	<p>¿La realización del programa es significativamente mejor o peor en algunas unidades prestadoras de servicios que en otras?</p> <p>¿Los participantes están satisfechos con su interacción con el personal y con los procedimientos del programa?</p> <p>¿Los participantes están satisfechos con los servicios que reciben?</p>
	CONTEXTO	¿Han variado las circunstancias del contexto respecto a las asunciones del programa?
	IMPACTOS INTERMEDIOS	¿Los participantes desarrollan las conductas esperadas después de recibir el servicio?

Nota. Tomado de *Guía práctica 4: Evaluación de la implementación. Colección Ivàlua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas*, por Secretaría General de Fondos, 2009, https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/e/Documents/Guia3_Evaluacion_de_implementacion_ivalua.pdf

Nota. Tomado de *Guía práctica 4: evaluación de la implementación. Colección Ivàlua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas*, por Secretaría General de Fondos, 2009, https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/e/Documents/Guia3_Evaluacion_de_implementacion_ivalua.pdf

Paso 5: análisis detallado y valoración de la implementación.

Se examinará minuciosamente la ejecución de la política en el primer eje relacionado con el control y la vigilancia de los procesos constructivos, específicamente en el sector del corregimiento Santa Elena, límites con las comunas 3, 8 y 9 y evaluar su progreso y efectividad. Durante esta fase, se analizará la aplicación de las acciones planificadas, si se están siguiendo los procedimientos adecuados, si se están utilizando los recursos de manera eficiente y si se cumplen los plazos. Esta evaluación exhaustiva será una herramienta clave para asegurarse de que la política está siendo efectiva y si se están alcanzando los objetivos de la misma o si, por el contrario, los resultados no corresponden con los esperados y deben hacer ajustes y modificaciones a la misma.

Capítulo 3: Metodología

Fuentes y métodos de obtención de información

La evaluación de la política Construye Bien utilizará como fuentes y métodos de información, los siguientes:

Entrevistas individuales: a directivos, responsables, personal del programa, partes interesadas o expertos, para obtener información sobre percepciones y opiniones acerca de distintos aspectos del programa.

Se realizarán entrevistas al Coordinador del Componente de Construye Bien, de la Subsecretaría de Control Urbanístico, al Secretario de Gestión y Control Territorial, a la Corregidora del Corregimiento de Santa Elena, al Concejal Santiago Narváez (explicar por qué a este concejal) y a personas afectadas del polígono en estudio. En caso de encontrar más personas que generen valor agregado al trabajo, se incluirán en el proceso de las entrevistas.

Revisión de documentos: normalmente documentos oficiales, tales como leyes o decretos, que regulan o inciden de alguna manera en la intervención que se estudia, documentos que forman parte del expediente administrativo de las normas anteriores, como puedan ser memorias justificativas de su creación, actas o informes (Secretaría General de Fondos, 2009).

Capítulo 4: Hallazgos y resultados

Resultados generales, en cifras

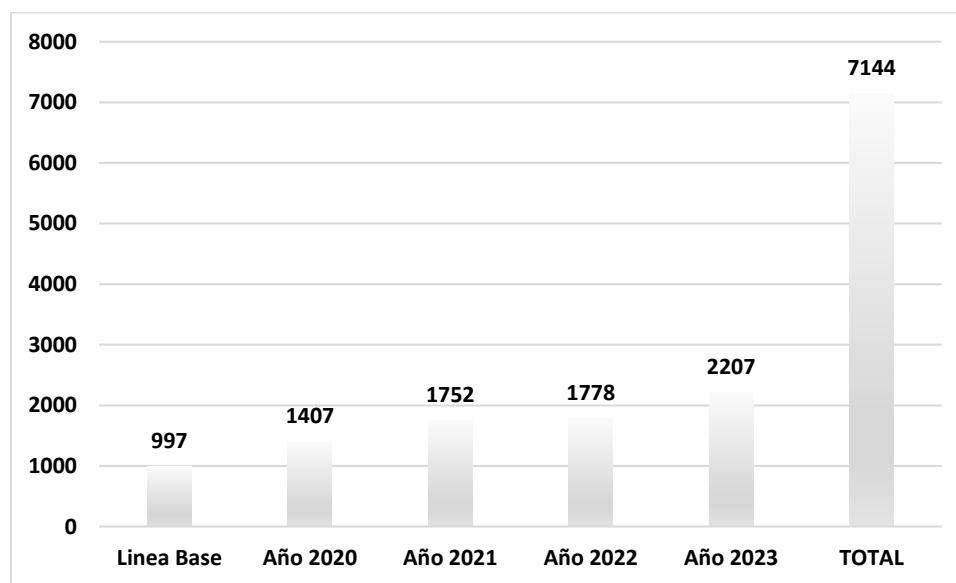
Desde el año 2018, la política “Construye Bien” ha estado llevando a cabo un seguimiento y control en el territorio, con el objetivo de ejercer un adecuado control sobre la dinámica creciente de los asentamientos humanos irregulares y las construcciones ilegales de desarrollo incompleto, además de controlar oportunamente el fenómeno de la invasión en Medellín. Estas acciones se concentran principalmente en las áreas limítrofes entre lo urbano y lo rural, así como en suelos con condiciones de alta ladera que normalmente corresponden a las zonas de alto riesgo no mitigable, y también en construcciones sobre sectores con limitaciones ambientales y de espacio público, acorde con lo expresado por el líder de la Subsecretaría de Control Urbanístico.

Las diferencias entre el antes y después de la política, son medibles porque antes de la política no existían estrategias de remoción o recuperación de espacios públicos; parte de lo que se ha logrado evidenciar con la implementación de la política es que una sola remoción a tiempo controla el efecto expansivo de nuevos procesos constructivos invasivos, acorde con la experiencia de las personas que hacen parte del equipo de la Subsecretaría de Control Urbanístico.

Dado lo anterior, se puede observar que la política viene cumpliendo con un número de acciones que dan cuenta del trabajo realizado desde el año 2018 y hasta diciembre de 2023, donde se lograron realizar 7 144 estrategias de seguimiento y verificación en zonas priorizadas (laderas), 5 821 procesos de remoción, y la recuperación de 136 185 metros cuadrados de espacios y predios públicos.

En las estrategias de seguimiento y verificación en zonas priorizadas (laderas), se observa que la implementación de la política llevó a un aumento sostenido de acciones, pasando 997 que fue la línea base en 2018, a 2 207 en 2023.

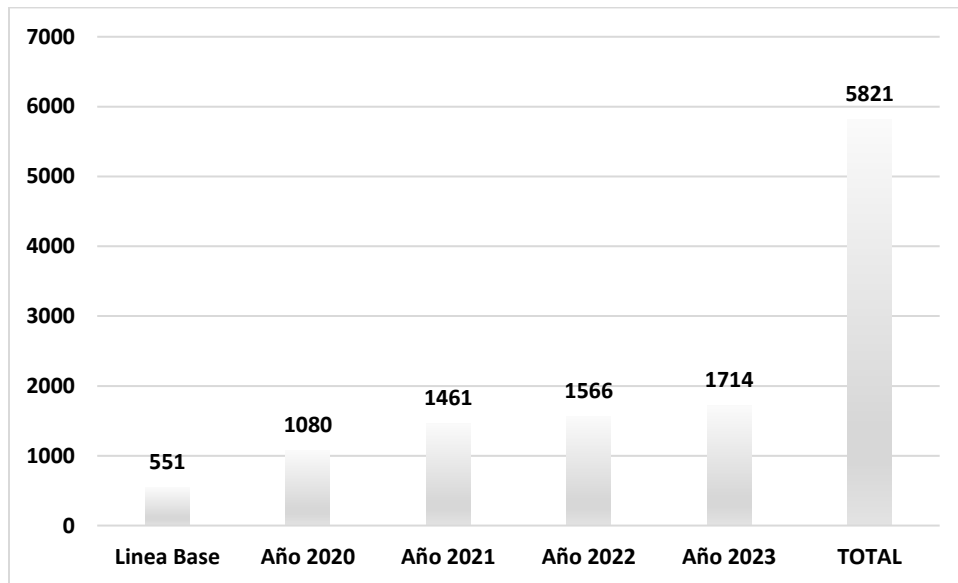
Figura 6. *Estrategia de seguimiento y verificación en zonas priorizadas (laderas)*



Nota. Tomado de *¿Qué hace la Secretaría de Gestión y Control Territorial?* por Secretaría de Gestión y Control Territorial-Subsecretaría de Control Urbanístico, s.f., <https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-gestion-y-control-territorial/>

A su vez, comparando las cifras entre la línea base y el año 2023, se logra ver que los procesos de remociones crecieron 211 %, puesto que la línea base fue de 551 remociones y en el año 2023 se realizaron 1 714.

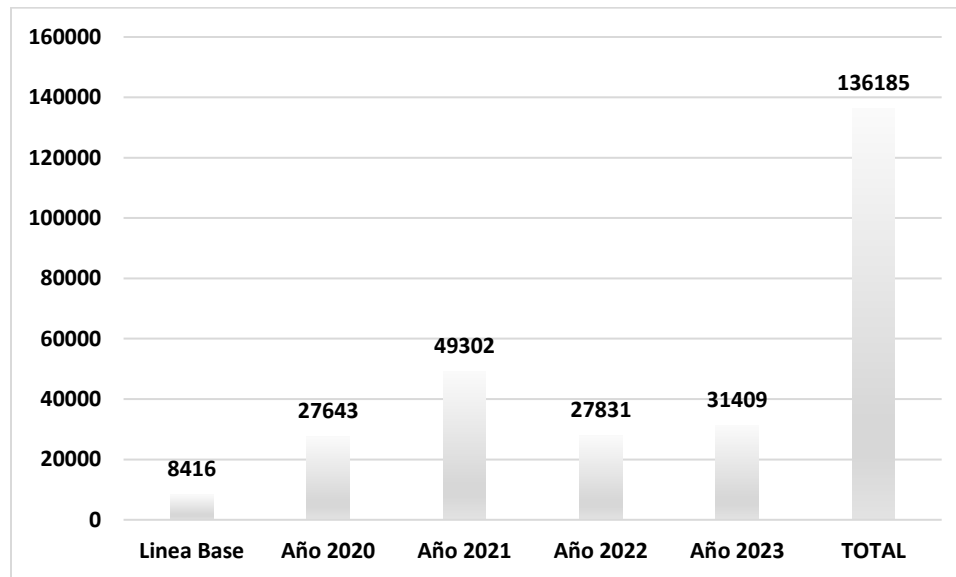
Figura 7. *Proceso de remoción para la recuperación de espacios y predios públicos*



Nota. Tomado de *¿Qué hace la Secretaría de Gestión y Control Territorial?* por Secretaría de Gestión y Control Territorial-Subsecretaría de Control Urbanístico, s.f., <https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-gestion-y-control-territorial/>

Por último, desde la perspectiva de las cifras, en la siguiente gráfica se puede observar la cantidad de metros cuadrados de espacio público recuperado para el año 2021, donde se observa cómo, luego de la pandemia, esta cifra se disparó notablemente, puesto que en el año 2020 se recuperaron 27.643 m², pero en el año 2021 fueron 49.302 m², corroborando que el problema de asentamientos irregulares aumentó por los problemas que causó el COVID.

Figura 8. *Metros cuadrados de espacio públicos recuperados*



Nota. Tomado de *¿Qué hace la Secretaría de Gestión y Control Territorial?* por Secretaría de Gestión y Control Territorial-Subsecretaría de Control Urbanístico, s.f., <https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-gestion-y-control-territorial/>

Los 136 485 metros cuadrados es una cifra significativa, aunque el problema es mucho más grande. Este número representa lo que se pudo remover con los recursos y logístico de la política, durante los cinco años que lleva su implementación. Además la cifra absorbe las conductas reincidentes, es decir invasores que vuelven a ocupar el mismo lugar. Un aspecto adicional a considerar es que cuando el tiempo supera las 48 horas, el proceso de recuperación de esos espacios se complica, dado que se debe dar cumplimiento a sentencias de unificación y realizar un proceso policivo algo extenso.

Sin embargo, la magnitud del problema no la deberían medir los m² removidos, porque si hubiera un buen control, los m² serian menos y así el indicador no sería solo la acción, sino la prevención, sensibilización y el monitoreo a los diferentes sectores invadidos, que

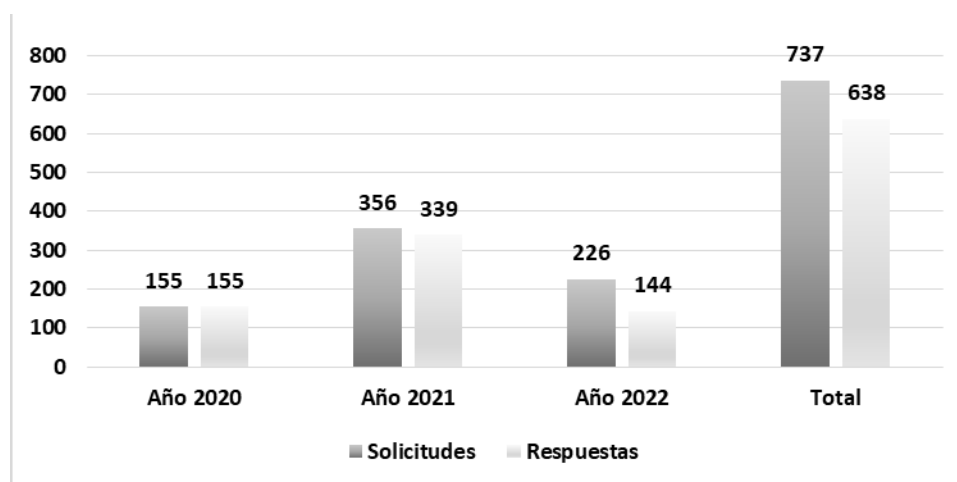
concluiría con una buena cultura ciudadana y buenas prácticas constructivas, tal como lo expresó en entrevista reciente, el líder de la Subsecretaría de Control Urbanístico.

Resultados específicos en cifras, de la zona de análisis: Manrique, Villa Hermosa y Buenos Aires y las veredas Piedras Blancas, Matasano y Media Luna.

Adicionalmente, se conoce que el proyecto “Construye Bien”, en el Corregimiento de Santa Elena, desde diciembre del 2020 a diciembre del 2022 ha adelantado 529 remociones y ha recuperado 12.349 m².

La **Subsecretaría de Control Urbanístico**, ha emitido los siguientes informes técnicos por presuntos comportamientos contrarios a la integridad urbanística, en *atención a Solicitudes ciudadanas, diferentes entidades, Casa de Gobierno de Santa Elena y diferentes Despachos de la Alcaldía Distrital*. Como puede observarse, las respuestas entre 2020 y 2021 han sido para casi la totalidad de las solicitudes, pero no puede decirse lo mismo en 2022, dado que el porcentaje de respuestas obtenidas, fue inferior, aunque el número de solicitudes disminuyó.

Figura 9. *Solicitudes y respuestas-Santa Elena Sub Control U*



Nota. Tomado de *¿Qué hace la Secretaría de Gestión y Control Territorial?* por Secretaría de Gestión y Control Territorial-Subsecretaría de Control Urbanístico, s.f., <https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-gestion-y-control-territorial/>

Adicionalmente, y de manera colaborativa con la Casa de Gobierno de Santa Elena, se han realizado las siguientes intervenciones al territorio:

Año 2020, Dos intervenciones al territorio en las veredas Medía Luna y Piedras Blancas.

Tabla 4.

Comuna	Barrio / Vereda	Fecha	Inspeccion o Casa de Gobierno
Comuna 90 - Santa Elena	Media Luna	10 y 24/06/2020 y 01/07/2020	Casa de Gobierno de Santa Elena / San Sebastián de Palmitas
Comuna 90 - Santa Elena	Piedras Blancas Altos de la Mora	02 y 07/09/2022	Casa de Gobierno de Santa Elena

Nota. Tomado de *¿Qué hace la Secretaría de Gestión y Control Territorial?* por Secretaría de Gestión y Control Territorial-Subsecretaría de Control Urbanístico, s.f., <https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-gestion-y-control-territorial/>

Para el año 2021, se realizaron cinco intervenciones al territorio en las veredas Medía Luna, Piedras Blancas y El Llano.

Tabla 5.

Comuna	Barrio / Vereda	Fecha	Inspeccion o Casa de Gobierno
Comuna 90 - Santa Elena	Media Luna Puerta del Filo	5/02/2021	Casa de Gobierno de Santa Elena
Comuna 90 - Santa Elena	Piedras Blancas Altos de la Mora	18/02/2021	Casa de Gobierno de Santa Elena
Comuna 90 - Santa Elena	Piedras Blancas altos de la Torre	10/03/2021	Casa de Gobierno de Santa Elena
Comuna 90 - Santa Elena	El Llano	21/06/2021	Casa de Gobierno de Santa Elena
Comuna 90 - Santa Elena	Media Luna	15/10/2021	Casa de Gobierno de Santa Elena / San Sebastián de Palmitas

Nota. Tomado de *¿Qué hace la Secretaría de Gestión y Control Territorial?* por Secretaría de Gestión y Control Territorial-Subsecretaría de Control Urbanístico, s.f., <https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-gestion-y-control-territorial/>

Para el año 2022, se realizaron cuatro intervenciones al territorio en la vereda Piedras Blancas y en el Cerro Pan de Azúcar.

Tabla 6.

Comuna	Barrio / Vereda	Fecha	Inspeccion o Casa de Gobierno
Comuna 9 - Buenos Aires Comuna 90 - Santa Elena	Cataluña - Santa Elena	21/02/2022	9B y Casa de Gobierno de Santa Elena
Comuna 90 Santa Elena	Vereda Piedras Blancas	7/07/2022	Casa de Gobierno de Santa Elena
Comuna 90 Santa Elena	Pan de azucar	28/11/2022	Casa de Gobierno de Santa Elena
Sector Pacífico Comuna 90 Santa Elena	Cerro Pan de Azucar	2 y 19/12/2022	Casa de Gobierno de Santa Elena - Inspección 8B

Nota. Tomado de *¿Qué hace la Secretaría de Gestión y Control Territorial?* por Secretaría de Gestión y Control Territorial-Subsecretaría de Control Urbanístico, s.f., <https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-gestion-y-control-territorial/>

Asimismo, es importante mencionar que las intervenciones anteriormente referenciadas se llevan a cabo mediante visitas interinstitucionales que se realizan al territorio de manera articulada. El propósito de estas visitas es recolectar información que sirva como insumo para adelantar los procesos por comportamientos contrarios a la integridad urbanística y las eventuales denuncias por presuntas estafas inmobiliarias. Estas actuaciones se efectúan en compañía de la Casa de Gobierno de Santa Elena, Policía Nacional y en algunos espacios acompaña la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, CORANTIOQUIA y la Personería de Medellín.

Por parte de la Secretaría de Gestión y Control Territorial – Subsecretaría de Control Urbanístico, las Intervenciones al territorio han generado la emisión de 588 informes técnicos (con corte al 31 de diciembre del 2022), remitidos a la Casa de Gobierno de Santa Elena y demás entidades competentes, como Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH, Subsecretaría de Catastro, Procuraduría Agraria y Ambiental de Antioquia, CORANTIOQUIA, Departamento Administrativo de Planeación, Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres DAGRD, entre otras.

Hallazgo.

Después de una evaluación exhaustiva de la Política de Construye Bien, se puede observar que, si bien el Distrito de Medellín tiene un compromiso con el cuidado y recuperación del espacio público, como son los retiros a fuentes hídricas, cerros tutelares, cinturón verde, jardín circunvalar, suelos de protección forestal, patrimonios con yacimientos arqueológicos, lotes de propiedad del Distrito de diferentes usos, zonas de retiros a infraestructura vial, de transporte y de servicios públicos, la realidad refleja múltiples problemáticas que afectan la efectividad de este compromiso.

Se ha observado un aumento significativo de construcciones irregulares en el territorio del Distrito, y para el análisis de este documento, se evidencian en la zona de análisis entre el corregimiento de Santa Elena y el borde oriental de las comunas 1,3, 8 y 9. En el corregimiento de Santa Elena se viene impulsando posiciones de rechazo, asonadas y estrategias de obstrucción a la función pública en la construcción más precaria, lo que ha incrementado en los límites con el corregimientos un aumento en la construcción ilegal precaria, lo que se suma a la vulnerabilidad de estas zonas por la cercanía a conectividades ecológicas y condiciones topográficas, que llevan a un incremento en la fragmentación de estos territorios.

La primera problemática que se encontró es el notorio desconocimiento por parte de los ciudadanos en cuanto a los permisos que se requieren para construir de manera legal en el Distrito, generando mayor informalidad a la hora de construir. Por otro lado, se encuentra el caso relacionado con el hecho que aun sabiendo que son lotes en los cuales no puede construir por diferentes razones, especialmente por la titularidad de los mismos, pasan por encima de la norma y construyen, justificando la acción en los problemas de déficit de vivienda que hay

en la ciudad. Todo esto debido a que hay muchas familias vulnerables que efectivamente buscan dar solución a su problema de vivienda pero también hay personas malintencionadas que hacen negocio con la necesidad de otros, construyendo en zonas de invasión y luego “rentando” irregularmente. Como lo menciona una ciudadana a la que se entrevistó: “Si las secretarías de vivienda de los diferentes departamentos y de la Nación realmente gestionaran bien y prontamente las soluciones de vivienda, las personas no se asentarían tanto de manera irregular”.

Por ejemplo, en el Corregimiento Santa Elena, los compradores de predios a través del modelo proindiviso vienen realizando construcciones más formales sin cumplir las normas de licenciamiento, a pesar de la gestión de control que viene realizando la corregidora. Esto se debe a la falta de control histórico en este territorio, lo que tiene un corregimiento al borde del colapso hídrico por la falta de agua y no disponibilidad de servicios públicos

La segunda problemática está relacionada con el hecho de que este déficit de vivienda es aprovechado por las bandas delincuenciales para vender lotes de manera ilegal dentro de los predios públicos. Esto conduce, de manera indirecta, a que los ciudadanos que de buena fe compran dichos lotes, hagan parte de la problemática.

La tercera problemática es el desplazamiento rural e intraurbano, producto de conflictos con grupos delincuenciales, y la migración de personas de otros países. Aquí mismo se verifica la migración de países vecinos principalmente de Venezuela que, a falta de ingresos, desempleo, y necesidad de una solución inmediata y humanitaria de vivienda, deciden ocupar terrenos que pertenecen al estado o a particulares para cubrirse del frío y la lluvia, sin detenerse a pensar en los riesgos o posibles consecuencias. Todo esto debido a que priman sus necesidades básicas y las de sus familias, van creando comunidades completas que se van agregando a una familia originaria y establecen lazos de afinidad.

La cuarta problemática identificada por los responsables de implementar la Política es la postura actual del Gobierno nacional y sus tendencias frente a este tema. Se señala que, al adoptar un enfoque asistencialista, el gobierno tiende a ser muy tolerante y, eventualmente, tienen una visión del oportunismo político. Esto se traduce en acciones y políticas muy flexibles con los invasores de tierras, sin ningún análisis profundo sobre quiénes realmente lo hacen por necesidad y quiénes por negocio y oportunidad.

Esto hace que las capacidades de la Policía Nacional se vean disminuidas al propiciar una política populista con la que se pretende reivindicar los derechos de las personas menos favorecidas a costa de la operatividad policial. Si bien desde la óptica del invasor, el policía es el antagonista que pretende cercenar el derecho al acceso a la vivienda, no comparte que las fuerzas legítimas del estado deben proteger la constitución y hacer cumplir la ley, la cual es transgredida desde el momento en que “adquieren” los lotes de manos de los grupos ilegales o desde el momento del inicio de las edificaciones irregulares.

Capítulo 5: Conclusiones y Recomendaciones

1. Se parte de un hecho contundente como es la necesidad de fortalecer la política. A partir de esto, la primera recomendación es evidenciar que se requiere un mayor apoyo por parte de la administración distrital con el fin de obtener resultados contundentes respecto a esta política. Una de las posibles acciones para fortalecerla, es realizar una reestructuración administrativa de la Subsecretaría de Control Urbanístico, en la Secretaría de Gestión y Control Territorial para garantizar que se cuente con personal de carrera que acompañe la ejecución de la política con miras a que las actividades tengan continuidad, evitando con esto que las personas que levantan sus asentamientos

irregulares tengan la posibilidad de edificar nuevamente durante los tiempos “muertos” de la administración municipal, en los que no se cuenta con contratistas.

2. Asimismo, se requiere contar con un mayor presupuesto para la ejecución de esta política, puesto que, como se ha advertido anteriormente, no son pocas las zonas que deben ser revisadas en territorio, teniendo en cuenta la rapidez con la que se incrementan los asentamientos irregulares. En este sentido, la recomendación es, al menos, duplicar los recursos económicos con los que cuenta la política para su ejecución en aras de contar con más y mejores resultados que cumplan básicamente dos objetivos: fortalecer el mensaje del control territorial por parte de las autoridades competentes y desincentivar a aquellas bandas y personas al margen de la Ley que buscan hacer negocio con el loteo ilegal de predios públicos en Medellín.
3. La segunda recomendación va orientada al uso de tecnologías para el apoyo en campo de las actividades de prevención. En este caso, es muy importante la participación y alianzas con actores que tengan la experiencia en el uso de tecnologías modernas tales como la Secretaría de Innovación Digital de Medellín y expertos internacionales; por ejemplo el laboratorio de Ciudades del BID (plataforma de innovación, experimentación e intercambio de conocimiento que contribuye al desarrollo sostenible de las ciudades de América Latina y el Caribe), que apoyó el proyecto “Drones para monitorear el crecimiento de los asentamientos informales” en las ciudades de Cumaná en Venezuela en el año 2013, Portoviejo en Ecuador en 2016 y Manaus en Brasil en 2020”. El proyecto utilizó drones y herramientas de *Machine Learning*, y uno de los principales hallazgos de esta investigación es que las herramientas tecnológicas son vitales para visualizar, cuantificar y medir el alcance de los asentamientos irregulares pues arrojan datos valiosos y en tiempo real para un mejor control y monitoreo. Estas tecnologías pueden facilitar la

predicción y erradicar o prevenir actividades irregulares que comprometen la planificación territorial urbana.

Adicionalmente, los drones, la inteligencia artificial y las soluciones de *Machine Learning* pueden ayudar también a las municipalidades, como en el caso de Manaos. Estas tecnologías pueden ayudar a los habitantes de los asentamientos informales en programas sociales de empleo, ingresos y vivienda y promover el mejoramiento de la tierra, el mapeo de infraestructura, la planificación tributaria, el monitoreo ambiental y otros, que son características esenciales para el desarrollo urbano sostenible (BID, 2020).

Para que este tipo de proyectos sea viable, se necesita aportes públicos económicos importantes y/o avanzar en alianzas público privadas con empresas que apoyen este tipo de iniciativas. De igual manera, se requiere que la administración distrital considere, en conjunto con las directivas de la Policía Nacional, la posibilidad de crear un grupo élite especializado en la prevención y control de asentamientos irregulares y, en especial, en la lucha contra el loteo ilegal ejecutado por grupos delincuenciales de la ciudad. De parte de la administración municipal se requiere el aporte de recursos para financiar estas iniciativas que van en pro de la conservación de recursos ambientales muy importantes y que benefician a toda comunidad, como lo son las reservas hídricas y forestales.

4. La implementación de estas acciones, de manera conjunta y coordinada por parte de los gobiernos nacional, departamental y distrital, permitirá avanzar significativamente en la legalización de predios rurales en el distrito de Medellín, puesto que si bien, instituciones como el ISVIMED o VIVA a nivel distrital y departamental, respectivamente cuentan con programas de legalización de predios, conforme a la Ley 2044 de 2020 y el Decreto 523 de 2021. Esta normativa vigente excluye al sector rural, siendo así que corregimientos como SantaElena tienen serias dificultades, dado que cuentan con una

gran cantidad de familias asentadas de manera irregular que, al no contar con la propiedad de los lugares donde se establecieron, no pueden acceder a programas ofrecidos por la administración distrital en materia de vivienda.

Por otra parte, se plantea la necesidad de simplificar los trámites de legalización de predios rurales, y que se establezcan una serie de requisitos que sean alcanzables por los solicitantes. En otras palabras, evitar el exceso de trámites y documentación, así como la definición de un término de ley máximo para la expedición de actos administrativos en donde se resuelva la situación jurídica de la ocupación del predio. Con estas actuaciones, como mínimo, se logrará simplificar los procesos para un acceso más amplio de los moradores irregulares.

Asimismo, se requiere definir unos criterios de priorización por parte de la administración distrital dentro del Plan de Ordenamiento Territorial en donde se defina la importancia y relevancia de legalizar predios rurales en aras de tener un ordenamiento territorial acorde con la realidad de la ciudad. Con la implementación de estas tecnologías, se espera facilitar un mayor acceso a los programas distritales diseñados para beneficiar a los ciudadanos. Decisiones fundamentales como estas requieren apoyo técnico y financiero de otros actores del sector público, que puedan ayudar a lograr los resultados deseados. Por lo tanto, es crucial hacer partícipes a entidades tales como Valor Mas y el IDEA desde el nivel departamental en donde se aúnen esfuerzos tanto con ellos como con entidades del orden nacional como la Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Ministerio de Vivienda y el Departamento Nacional de Planeación para lograr óptimos resultados en poco tiempo, buscando fortalecer con esto el Estado Social de Derecho.

5. Se hace necesario que los municipios miembros del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, se apropien de esta política y la conviertan en metropolitana pues, si bien no todos los municipios que pertenecen a esta entidad tienen límites con el distrito de

Medellín, sí padecen este problema público. A partir de ello, se hace muy relevante aunar esfuerzos para el fortalecimiento de la protección y cuidado de los predios públicos, en especial las reservas hídricas y forestales que están siendo afectadas por acciones de los particulares que bien sea por necesidad o por negocio, se están apropiando de espacios que no les pertenecen.

6. De otro lado, conforme a la experiencia brasilera, otra alternativa viable en cabeza de la administración distrital es la verificación de los bienes inmuebles que, por diferentes razones, fueron abandonados por sus propietarios y no representan riesgo para ser habitados y adicionalmente se cuenta con la autorización de los propietarios, con el fin de destinarlas a vivienda, generando alternativas para personas que se han asentado de manera ilegal y que por diversas condiciones no es posible permitir que permanezcan en esos territorios.

De igual manera, realizar convenios de colaboración con la Sociedad de Activos Especiales en búsqueda de propiedades que puedan ayudar a cumplir con dicha función y establecer en cabeza de la administración distrital y del Ministerio de Vivienda, los inmuebles que requieran ser reparados, lo sean para garantizar condiciones mínimas para ser habitados por las personas que lo requieren.

7. Las recomendaciones mencionadas anteriormente no serán efectivas si no se abordan problemas subyacentes que contribuyen a la proliferación de la construcción de asentamientos humanos irregulares. Es crucial que la Administración distrital enfrente los problemas estructurales que tiene la ciudad como lo son: el desempleo, la pobreza e inequidad. Actualmente la oferta de Vivienda de Interés Prioritaria VIP es escasa y no se tiene un enfoque de política de vivienda que apoye a los ciudadanos más pobres para poder obtener viviendas legales de manera accesible.

Si no se crean iniciativas o estrategias que ayuden a mitigar estas problemáticas, la población de escasos recursos o vulnerable va a seguir creciendo. Se estima que para el año 2030, la población de la ciudad de Medellín podría crecer un 8 %. Esto podría beneficiar directamente el crecimiento de los asentamientos ilegales y, con esto, los casi siete metros cuadrados de espacio público que hay por habitante se reducirán sustancialmente o se perderán de manera definitiva.

Bibliografía

Alcaldía de Medellín. (2020). *Plan de acción-Medellín Futuro (2020-2023)*.

<https://www.medellin.gov.co/es/plan-de-desarrollo/>

Alcaldía de Medellín. Acuerdo 48 de 2014 “Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias”

Alcaldía de Medellín. Decreto 149 De 2020 [Por medio del cual se reglamentan los artículos 276 y 277 de la Ley 1955 de 2019, el artículo 41 de la Ley 1537 de 2012 y se modifica el Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la transferencia de bienes inmuebles fiscales y la legalización urbanística de asentamientos].

Alcaldía de Medellín. Decreto 523 de 2021 [Por el cual se modifica el Decreto 1077 de 2015, Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con el saneamiento predial y la transferencia de bienes inmuebles fiscales].

Alcaldía de Medellín. Decreto 883 de 2015 [Por el cual se adecúa la Estructura de la Administración Municipal de Medellín, las funciones de sus organismos,

dependencias y entidades descentralizadas, se modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones].

Alcaldía de Medellín. Decreto 903 De 2021 [Por medio del cual el Alcalde de Medellín creó el comité de direccionamiento para la articulación de la intervención institucional en los asentamientos humanos irregulares y construcciones irregulares en el Municipio de Medellín].

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2015). *El uso de drones en la gestión urbana*. <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/drones/>

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2020). *Drones para monitorear el crecimiento de los asentamientos informales en Manaus, Brasil*. <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/drones-para-monitorear-el-crecimiento-de-los-asentamientos-informales-en-manaos-brasil/>

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (s.f.). *Departamento de tecnología de la información*. <https://www.iadb.org/es/quienes-somos/como-estamos-organizamos/departamento-de-tecnologia-de-la-informacion>

Congreso de la República de Colombia. Ley 1801 de 2016 [Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana], 29 de julio de 2016.

Congreso de la República de Colombia. Ley 2044 de 2020 [Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones], 30 de julio de 2020.

Congreso de la República de Colombia. Ley 84 de 1873 [Código civil Colombiano], 26 de mayo de 1873.

DANE. (2018). *Proyecciones de Población 2018 – 2030. Contrato interadministrativo No. 4600085225 de 2020, Dane - Municipio de Medellín, Base de proyección Censo*

2018. https://www.datos.gov.co/Estad-sticas-Nacionales/Proyecciones-de-Poblacion-por-g-nero-del-Municipio/bjuc-w2rz/data?no_mobile=true

El Colombiano. (2021). *Asentamientos, problema de antaño en el Aburrá*. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/asentamientos-problema-de-antano-en-el-aburra-PG14566191>.

El Colombiano. (2024). *Caminito 72 el proyecto de vivienda en el barrio de Medellín que pretende ser piloto de renovación urbana en el país*. <https://www.elcolombiano.com/medellin/caminito-72-el-proyecto-de-vivienda-en-barrio-de-medellin-que-promete-ser-piloto-de-renovacion-urbana-en-el-pais-BP23860661>.

El Colombiano. (2024). *La Medellín de invasión sigue colonizando las laderas: hay 65 puntos críticos*. <https://www.elcolombiano.com/medellin/medellin-tiene-65-puntos-criticos-de-loteo-ilegal-y-asentamientos-ilegales-EK23830433>

Minuto 30. (2024). *Al asentamiento El Faro llegó Minvivienda y Alcaldía de Medellín para buscar soluciones*. <https://www.minuto30.com/al-asentamiento-el-faro-llego-minvivienda-y-alcaldia-de-medellin/1581929/>.

Molina, O., & Morales, D. (2022) *Asentamientos Irregulares en la Ciudad de Medellín: Una Conversación Pendiente Desde La Contabilidad Pública [Trabajo de grado, Universidad de Antioquia]*. https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/27563/7/MolinaOscar_2022_AsentamientosIrregularesMedellin.pdf

SECOP. (2023). *Estudio previo 35745 Secretaria de Gestión y Control Territorio-Subsecretaria de Control Urbanístico 2023*.

<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.4217281&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>

Secretaría de Gestión y Control Territorial-Subsecretaría de Control Urbanístico. (s.f.). *¿Qué hace la Secretaría de Gestión y Control Territorial?*
<https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-gestion-y-control-territorial/>

Secretaría General de Fondos. (2009). *Guía práctica 4: Evaluación de la implementación. Colección Ivalua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas.*
https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/e/Documents/Guia3_Evaluacion_de_implementacion_ivalua.pdf

Wittger, B. (2018). *La Crisis Urbana Brasileña y sus soluciones desde abajo.*
<https://nuso.org/articulo/la-crisis-urbana-brasilena-y-sus-soluciones-desde-abajo/>.