

ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN MEDELLÍN

**Intervención de la Universidad de Antioquia –
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Sistematización de experiencias**



Dany Granda Jaramillo
Abogado investigador

Luz Marina Vanegas Osorio
Juan Guillermo Zuluaga Carmona
Editores académicos

Grupo de Investigación Derecho y Territorio



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**
1803

**FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS POLÍTICAS**

ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN MEDELLÍN

Intervención de la Universidad de Antioquia –
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Sistematización de experiencias

Dany Granda Jaramillo

Abogado investigador

Alix Yomara Vanegas Taborda

Mariana García Jiménez

César Augusto Londoño Álvarez

Auxiliares de investigación

Editores académicos

Luz Marina Vanegas Osorio

Coordinadora general

Juan Guillermo Zuluaga Carmona

Coordinador técnico



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

1 8 0 3

**FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS POLÍTICAS**

Asentamientos Irregulares en Medellín
Intervención de la U. de A. –
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Sistematización de Experiencias

© Grupo de investigación Derecho y Territorio
© Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Edición: 2010
ISBN: 978-958-99701-5-7

Corrección de textos: Elkin Ospina Torres

Diseño, diagramación e impresión: Librería Jurídica Sánchez Ltda.
Calle 46 No 43-43, PBX: (57-4) 444 44 98
Impreso y hecho en Colombia / Printed and made in Colombia

Universidad de Antioquia
Oficina de Comunicaciones
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Teléfono (57-4) 219 58 54
Correo electrónico: derecho@mitra.udea.edu.co
Página web: <http://derecho.udea.edu.co>
Ciudad Universitaria
Calle 67 No 53-108, bloque 14
A.A. 1226
Medellín - Colombia

Prohibida la reproducción parcial o total de este libro, por cualquier proceso reprográfico o fónico, especialmente por fotocopia, microfilme, offset o mimeógrafo. (Ley 23 de 1982)

Tabla de Contenido

AGRADECIMIENTOS	9
INTRODUCCIÓN	11
JUSTIFICACIÓN	15
1. PLAN DE SISTEMATIZACIÓN	19
1.1. Objetivos	19
1.1.1. General	19
1.1.2. Específicos	19
1.2. Responsables de la sistematización	20
1.3. Metodología	20
2. CONTEXTUALIZACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS	23
2.1. Los actores de las experiencias	23
2.1.1. Corporación de Vivienda y Desarrollo Social –CORVIDE–	23
2.1.2. Municipio de Medellín	24
2.1.3. Universidad de Antioquia. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas	25
2.1.4. Los sectores intervenidos	26
2.1.5. Zona Centro Oriental	26
2.1.6. Zona Centro Occidental	27
2.1.7. Zona Nororiental	29
2.1.8. Zona Noroccidental	30
2.2. Los proyectos a sistematizar	32
2.2.1. Proceso de Diagnóstico Jurídico – Técnico y de Transferencia de Inmuebles de LA COORPORACIÓN DE VIVIENDA Y DESARROLLO SOCIAL – CORVIDE–, en Liquidación, al MUNICIPIO DE MEDELLÍN.	32
2.2.2. Identificación Jurídico – Técnica e Implementación del Manzaneo y Reloteo	32
3. CONCEPTOS CLAVE. BASES JURÍDICO - CONCEPTUALES DE LAS EXPERIENCIAS	35
3.1. Derecho urbanístico	35
3.1.2. Principios del Derecho Urbanístico	36
3.1.3. Normas Urbanísticas	44
3.2. Ordenamiento territorial	44
3.1.1. Plan de Ordenamiento Territorial	45
3.2. PLANEACIÓN URBANA	46
3.2.1. Espacio Público	47
3.2.2. Equipamientos	53
3.2.3. Zonas de riesgo y suelos de protección	55

3.3.	Irregularidad urbana	57
3.4.	informalidad en la tenencia de la tierra	59
3.5.	Derecho a la ciudad	60
3.6.	Titulación	63
3.6.1.	Ley 9 de 1989 de Reforma Urbana	64
3.6.2.	Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial	64
3.6.3.	El Decreto 3111 de septiembre 23 de 2004	65
3.6.4.	Ley 1001 de 2005	66
3.6.5.	El Decreto 975 de 2004	67
3.7.	Legalización y regularización de asentamientos	68
3.8.	Reconocimiento de edificaciones	70
3.9.	Estudio de títulos	70
3.10.	Manzaneo y reloteo	71
4.	RECONSTRUCCIÓN DE LAS EXPERIENCIAS	73
4.1.	Proceso de diagnóstico jurídico-técnico y de transferencia de inmuebles de Corvide –en liquidación– al municipio de Medellín.	73
4.1.1.	Presentación del objeto	73
4.1.2.	Equipo de trabajo	76
4.1.3.	Desarrollo del proyecto	79
4.1.3.1	Metodología para el diagnóstico jurídico - tecnico de inmuebles a partir del estudio de títulos	80
4.1.3.1.1	Paso a paso para el diagnóstico	83
4.1.3.1.1.1	Sistemas de Información Geográfica	95
4.1.3.1.2	Los diagnósticos	97
4.1.3.1.2.1	Elementos comunes en los diagnósticos.....	97
4.1.3.1.2.1.1	Subdivisiones del territorio	97
4.1.3.1.2.1.2	Inconsistencias en las áreas	98
4.1.3.1.2.1.3	Linderos y áreas superpuestas	99
4.1.3.1.2.1.4	Reloteo en bienes fiscales, de uso público y zonas de riesgo	100
4.1.4.1.2.2	Diagnósticos por Zonas	100
4.1.4.1.2.2.1	Zona Centro Oriental	100
4.1.4.1.2.2.2	Zona Centro Occidental	102
4.1.4.1.2.2.3	Zona Noroccidental	104
4.1.4.1.2.2.4	Zona Nororiental	106
4.1.4.2	Transferencia de inmuebles de CORVIDE al Municipio de Medellín	108
4.1.4.3	Implementación del englobe	109
4.2	Identificación jurídico - técnica e implementación de manzaneo y reloteo	112
4.2.1	Presentación del objeto	112
4.2.2	Equipo de trabajo	115
4.2.3	Desarrollo del proyecto	116
4.2.3.1	Metodología para la identificación jurídico - técnica de inmuebles y la implementación de manzaneo y reloteo de mayores extensiones	116
4.2.3.1.1	Paso a paso para el manzaneo y reloteo de mayores extensiones. ...	117
4.2.3.1.1.1	Trabajo de campo y prediación	125

4.2.3.1.1.1.1	Identificación de tramos viales	126
4.2.3.1.1.1.2	Identificación de espacio público y equipamientos	127
4.2.3.1.1.1.3	Análisis de conservación	129
4.2.3.1.1.1.4	Identificación y verificación de inmuebles parcialmente en zona de riesgo	130
4.2.3.2	Informes finales de manzaneo y reloteo de cada sector	132
4.2.3.2.1	Sector Moscú	132
4.2.3.2.2	Sector El Triunfo	134
4.2.3.3	Sector Vallejuelos	136
4.2.3.4	Sector La Divisa – Juan XXIII	137
4.2.3.5	Sector La Avanzada y parte de Carpinelo	139
4.2.3.6	Sectores la Aldea Pablo VI y el Compromiso.....	141
4.3	RECONSTRUCCIÓN DE PRÁCTICAS Y CONCEPTOS	144
4.3.1	Estudio jurídico-técnico de títulos inmobiliarios	144
4.3.2	Doble matriculación	146
4.3.3	La venta mediante cuerpo cierto	147
4.3.4	El Registro de Instrumentos Públicos	149
4.3.5	Asentamientos irregulares e informalidad en la tenencia de la tierra.	152
4.3.6	Urbanización de riesgo	154
4.3.7	Sistema vial, espacio público y equipamientos	157
5	ANÁLISIS Y COMPRENSIÓN DE LAS EXPERIENCIAS.	
	APORTES AL CONOCIMIENTO DE LA TEORÍA.	161
5.1.	Derecho Urbanístico y régimen jurídico de la propiedad	161
5.2	La función social de la propiedad	162
5.2.1	Revisión de las experiencias. Los retos del ordenamiento territorial.	167
5.2.2	El Derecho a la ciudad	171
5.3	Tratamiento jurídico de la irregularidad urbana y de la informalidad en la tenencia de la tierra.....	174
5.3.1	Los procesos de acceso al suelo en América Latina. Dificultades y perspectivas. ..	174
5.4	A manera de conclusión. Análisis y Propuestas en torno a la regularización de asentamientos y titulación de predios.	179
	BIBLIOGRAFÍA	187
	ÍNDICE DE MAPAS	
Mapa 1.	Sectores intervenidos en el Municipio de Medellín. Fuente: Universidad de Antioquia	26
Mapa 2.	Mayores extensiones Zona Centro Oriental. Fuente: Universidad de Antioquia	27
Mapa 3.	Mayores extensiones Zona Centro Occidental. Fuente: Universidad de Antioquia	28
Mapa 4.	Mayores extensiones Zona Nororiental. Fuente: Universidad de Antioquia	29
Mapa 5.	Mayores extensiones Zona Noroccidental. Fuente: Universidad de Antioquia	30
Mapa 6.	Mayores extensiones para manzaneo y reloteo. Fuente: Universidad de Antioquia	33
Mapa 7.	Espacios Públicos de Medellín	49
Mapa 8.	Localización de Equipamientos en el municipio de Medellín	54
Mapa 9.	Áreas de riesgo y retiros a corrientes de agua en el suelo urbano del municipio de Medellín	56

Mapa 10. Proceso de georeferenciación de plano original sector Villa Turbay (Villatina)	90
Mapa 11. Plano observaciones y modificaciones de áreas, sector El Triunfo	91
Mapa 12. Polígono 2 que hace parte del sector hoy denominado Las Independencias mostrando doble matriculación	92
Mapa 13. Observaciones y modificaciones de áreas, sector 13 de Noviembre	93
Mapa 14. Mayor extensión Villa Tina. Fuente: Universidad de Antioquia	98
Mapa 15. Superposición Pan de Azúcar y La Primavera. Fuente: Universidad de Antioquia	99
Mapa 16. Englobe sector El Triunfo. Fuente: Universidad de Antioquia	111
Mapa 17. Manzaneo y reloteo del sector la Avanzada y Carpinelo	118
Mapa 18. Bienes públicos: El Triunfo. Fuente: Universidad de Antioquia	124
Mapa 19. Bienes fiscales El Triunfo. Fuente Universidad de Antioquia.	125
Mapa 20. Bienes fiscales	133
Mapa 21. Plano de bienes de uso público	133
Mapa 22. Bienes fiscales	135
Mapa 23. Plano de bienes de uso público	135
Mapa 24. Bienes Públicos	136
Mapa 25. Reloteo de Bienes fiscales y Públicos	137
Mapa 26. Bienes de uso público	140
Mapa 27. Bienes fiscales	141
Mapa 28. Bienes fiscales	143
Mapa 29. Bienes de uso público	143

ÍNDICE DE FOTOS

Foto 1. Zona verde Juan XXIII	53
Foto 2. Escuela Amapolita Sector Carpinelo - La Avanzada	55
Foto 3. Placa polideportiva La Avanzada	55
Foto 4. Acción comunal Juan XXIII - La Divisa	121
Foto 5. Cancha Juan XXIII - La Divisa	121
Foto 6. Cancha Carpinelo	122
Foto 7. Jardín Infantil Aldea Pablo VI	122
Foto 8. Vía de acceso Vallejuelos	127
Foto 9. Servidumbre Juan XXIII - La Divisa	127
Foto 10. Andenes Moscú	128
Foto 11. Parque infantil Santo Domingo	129
Foto 12. Cancha Carpinelo	129
Foto 13. Conservación Sector Moscú	130
Foto 14. Conservación Sector Moscú	130
Foto 15. Juan XXIII	138
Foto 16. La Arenera Las Independencias	153
Foto 17. Zona Nororiental parte alta	155
Foto 18. Zona Centro Occidental	158
Foto 19. Zona Centro Occidental	158

Agradecimientos

Por delegación de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, tuve el gusto de ser la Coordinadora General de los proyectos que en este documento se sistematizan. Mi convencimiento absoluto es que el resultado de los mismos se originó en el trabajo en equipo, el aporte de todos y cada uno de los que hicimos parte de la planta de personal y los funcionarios del Municipio de Medellín quienes se comprometieron cien por ciento, no se transformaron en interventores sino en colaboradores. Por eso les agradecemos a ellos y personalmente quiero reconocer el apoyo, confianza y colaboración del señor decano Hernán Darío Vergara Mesa y la exdecana Marta Nubia Velásquez Rico, quienes siempre, apreciando su potencial académico, insistieron en la sistematización de la experiencia.

LUZ MARINA VANEGAS OSORIO

Profesora

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Introducción

Desde mediados del año 2005 el Municipio de Medellín le propuso a la Universidad de Antioquia –Facultad de Derecho y Ciencias Políticas–, realizar el estudio jurídico-técnico de títulos de los inmuebles propiedad de CORVIDE en Liquidación, con el fin de efectuar su transferencia al Municipio mediante escritura pública. El objetivo de la contratación era contribuir al proceso de liquidación de CORVIDE, iniciado en el año 2002, para que el Municipio pudiera adelantar posteriormente, procesos de titulación y legalización en los asentamientos humanos irregulares localizados en dichos lotes, de acuerdo con las políticas trazadas desde los Planes de Desarrollo Nacional y Municipal y con los programas y proyectos establecidos en el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio vigente para aquella época: Acuerdo 062 de 1999.

Atendiendo esta invitación, se suscribió el contrato interadministrativo 4800001837 de 2006 entre el Municipio de Medellín –Secretaría de Hacienda¹– y la Universidad de Antioquia –Facultad de Derecho y Ciencias Políticas–, que tuvo por objeto realizar el estudio jurídico-técnico de títulos de los inmuebles propiedad de CORVIDE en Liquidación, y transferirlos mediante escritura pública al Municipio de Medellín. Para su ejecución, la Facultad conformó un grupo interdisciplinario de profesionales integrado por abogados (unos expertos en el tema, otros especialistas en áreas del Derecho afines al proceso y otros recién egresados), arquitectos, arquitectos constructores, ingenieros, especialistas en sistemas de información geográfico (SIG), y un grupo de soporte técnico y administrativo del que hicieron parte prediadores, auxiliares administrativos y dos personas de apoyo en las Oficinas de Registro de instrumentos públicos.

1. Representada para el caso por el Interventor Doctor Rodrigo Loaiza García (Subsecretario Administrativo), Ingeniero Héctor Iván Escudero Montoya (Líder de Proyectos Especiales) y Abogados Jorge Luis Escobar J. y Beatriz Elena Leal Suaza (de la Secretaría de Hacienda)

Una vez conformado el equipo de trabajo, acondicionado el espacio físico, y recibidos los insumos para adelantar el estudio (escrituras, matrículas inmobiliarias y planimetría), se dio inicio a un proceso de intercambio de saberes y prácticas, que desde la distintas disciplinas y oficios, empezó a construir un conocimiento básicamente práctico, puesto a disposición del cumplimiento del objeto del contrato interadministrativo. Durante los diez meses y catorce días de ejecución, se estudiaron más de 17.675 matrículas inmobiliarias, escrituras públicas y la planimetría relacionada; a partir de este trabajo se elaboraron 29 diagnósticos, correspondientes a igual número de sectores que hacen parte de cuatro zonas de la Ciudad de Medellín: Nororiental, Noroccidental, Centro Oriental y Centro Occidental.

Los títulos estudiados corresponden a inmuebles que han venido ocupándose, de manera irregular, por una población socio-económicamente vulnerable², predios que han sido receptores de población desplazada por la violencia desde distintos frentes y diferentes etapas del conflicto; son ellos campesinos que migraron voluntariamente a la Ciudad en busca de las oportunidades de empleo que ofrecía la Ciudad industrial y, recientemente, familias que por diversos motivos han tenido la necesidad de migrar al corazón de la Ciudad³. Esta situación ha sido motivo de preocupación para la Administración Municipal y por ello se han incorporado al Plan de Ordenamiento Territorial y al Plan de Desarrollo los programas, proyectos e instrumentos de gestión para adelantar los procesos de intervención, a partir de los cuales, se espera garantizar equidad e inclusión socio-espacial en la Ciudad.

Durante el proceso, los integrantes del grupo construyeron una práctica –a partir del intercambio de saberes y experiencias particulares–, una forma de trabajo específica y una metodología –para el estudio jurídico-técnico de títulos inmobiliarios– que permitió: de un lado, identificar los inmuebles que pertenecían a CORVIDE en liquidación; de otro, transferirlos mediante escritura pública al Municipio de Medellín. En el mismo sentido y de manera transversal, el proceso evidenció la dimensión práctica de algunos de los conceptos que hacen parte del objeto de regulación de un área del Derecho en desarrollo: El Derecho Urbanístico.

-
2. Principalmente predios privados ocupados irregularmente desde los años sesenta o agentes urbanizadores que no concluyeron el proceso de transferencia de dominio a sus poseedores; motivo por el cual CORVIDE en los años ochenta compró a sus propietarios grandes extensiones de suelo para posteriormente transferirlos a sus moradores, proceso que nunca concluyó. Otros sectores, más pequeños, corresponden a procesos de urbanización adelantados por la misma corporación sobre los cuales o no se concluyeron las titulaciones o faltó hacer la cesión de espacios públicos al Municipio.
 3. También el fenómeno del desplazamiento intraurbano y la necesidad de nuevas unidades de vivienda a partir de la conformación de nuevos hogares, ha influido en los procesos de ocupación irregular del suelo.

El 14 de diciembre de 2007 se terminó la etapa ejecutiva del contrato interadministrativo 4800001837 de 2006, surgió entonces la necesidad de recuperar la memoria de esta experiencia con el fin aportar a la Facultad de Derecho y al Municipio de Medellín un documento que pudiera servir para la retroalimentación de los procesos de docencia, investigación y extensión en ellos.

La liquidación del contrato se llevó a cabo durante el periodo comprendido entre los meses de enero y julio de 2008. Entre tanto, la Administración Municipal de Medellín propuso la realización de una segunda etapa del proyecto que en términos generales, consistiría en realizar, previa identificación jurídica y técnica, el *manzaneo* y *reloteo* de ocho de los sectores –cuatro diagnosticados durante la vigencia del contrato anterior–. Para el ente territorial era necesario que en esta segunda etapa se surtieran los pasos previos a la titulación y legalización de los asentamientos irregulares ubicados en esta zona. En la toma de esta decisión tuvo que ver, además de la intención de continuar un trabajo que colmó las expectativas de la Universidad y del Municipio, la ponderación de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011, relativas a los procesos de titulación y legalización que tienen como finalidad generar dinámicas de inclusión socio-espacial en la Ciudad.

De esta manera, el día 2 de septiembre de 2008 se firma el contrato interadministrativo 4600010438, que se constituye en la fase previa para una siguiente etapa de titulación, legalización y saneamiento de títulos. Al igual que con el proceso anterior, se pretende sistematizar la experiencia bajo la premisa de la pertinencia social y académica. En este sentido, se buscará evidenciar la relación entre las prácticas y procesos empleados durante la ejecución de los dos contratos, con el marco normativo y conceptual del Derecho Urbanístico desde una perspectiva territorial.

La sistematización de estas dos experiencias se sustentó en tres momentos fundamentales: la contextualización de los procesos contenida en los capítulos dos y tres de este informe; la reconstrucción de las experiencias incluida en el capítulo cuatro; y el análisis, interpretación y comprensión de las mismas a partir del referente conceptual propuesto –capítulo cinco–.

Justificación

Resulta necesario justificar la pertinencia del trabajo que se ha llevado a cabo a partir del análisis de los tres ejes misionales de la Universidad: Docencia, Investigación y Extensión. El Estatuto General de la Universidad, define su objeto institucional como «...*la búsqueda, desarrollo y difusión del conocimiento en los campos de las humanidades, la ciencia, las artes, la filosofía, la técnica y la tecnología, mediante las actividades de investigación, de docencia y de extensión, realizadas en los programas de Educación Superior de pregrado y de posgrado con metodologías presencial, semipresencial, abierta y a distancia, puestas al servicio de una concepción integral del hombre.*» En este sentido, la norma parte de la misión institucional para definir la extensión como aquella instancia donde se materializa la relación permanente y directa que la Universidad tiene con la sociedad; es así como el proceso de intercambio opera en un doble sentido: por un lado, se busca la proyección de la Institución en la sociedad; y a la vez, se pretende que la sociedad materialice sus principios en ella.

A partir de la implementación de esta norma, la Universidad ha sostenido que la relación de intercambio entre ella y la sociedad, se materializa mediante la ejecución de proyectos y programas con los diversos sectores -públicos y privados- y con los actores sociales en general, expresados en actividades artísticas, científicas, técnicas y tecnológicas, de consultorías, asesorías e interventorías, y la prestación de servicios destinados a la difusión e intercambio de experiencias valiosas para tratar problemas sociales.

Consecuentemente con el marco normativo superior, la Universidad de Antioquia regula lo relativo a las actividades y servicios de Extensión, es así como el Consejo Superior Universitario expide el Acuerdo Superior No 125 de septiembre 29 de 1997, en el que se fijaron las Políticas de Extensión como parte de un proyecto académico que se articula con la misión institucional, en virtud de la cual las actividades y servicios prestados desde la Extensión deben articularse con la

docencia y la investigación, en la perspectiva de aprovechar las fortalezas propias de la comunidad académica en general, incorporando los más altos niveles del conocimiento.

Es así como se plasma en la normatividad la necesidad de socializar el conocimiento, y se fija el medio para hacerlo: la Extensión, instrumento para establecer una relación interactiva con los distintos actores sociales, reconociendo que en los problemas cotidianos hay tanto una fuente de preocupación, como una posibilidad de producción de conocimiento para buscar formas de solucionarlos, aspirando a que tal saber, generado dentro de la Universidad en desarrollo de sus funciones de docencia e investigación, tenga aplicación en el medio social. Por ser interactiva la relación entre la Universidad y los diversos actores sociales, el beneficio será mutuo; de un lado se contribuye a la solución de un problema social concreto; y del otro, se retroalimentan procesos académicos.

El tipo de actividades que se desarrollaron en los contratos descritos líneas atrás, tienen como trasfondo y finalidad resolver el problema de la irregularidad jurídico-urbanística de los asentamientos humanos ubicados en determinados inmuebles, hoy de propiedad del Municipio de Medellín. Se parte de considerar que en la ciudad de Medellín, la ocupación irregular del territorio ha sido un factor determinante de su crecimiento, que ha impedido que el desarrollo urbano pueda darse con equidad y generar inclusión socio-espacial.

La Universidad no es indiferente a esta problemática, máxime cuando anuncia en sus propósitos misionales la transmisión del conocimiento y la participación en la búsqueda de soluciones a problemas que afecten la Sociedad a la que se debe, y que cuenta con una estructura académica y administrativa adecuada, tanto para producir conocimiento a través de la investigación y la docencia, como para participar en proyectos y programas de intervención e impacto social a través de su Extensión, en la cual confluyen los tres soportes misionales.

En este sentido, sistematizar las experiencias en los términos de esta propuesta implica, no sólo realizar un ejercicio académico-investigativo, sino también pensar la Academia en términos de la contribución y responsabilidad social. Puntualmente, permitiría rescatar el papel del Derecho en la solución de este tipo de problemáticas, redimir una experiencia de tipo interdisciplinario que ha permitido generar o renovar prácticas y conceptos arraigados en la Cultura Jurídica y, de esta manera, contribuir a la retroalimentación de los procesos académicos e investigativos en la Facultad.

Interesa para este trabajo recuperar el saber producido en las experiencias a partir de la sistematización de sus métodos y prácticas, así como entender qué se hizo y cómo se hizo lo que se hizo en cada experiencia. Por ello, este trabajo parte de la base, según la cual, confrontar la práctica enriquece la teoría hasta el punto de poder generar algún impacto en la reflexión de metodologías, y potencialmente contribuir al mejoramiento del quehacer jurídico a través de la comprensión del sentido y dirección de las acciones. De esta manera, el proceso de sistematización pretende reconstruir un conocimiento a partir de la práctica, buscando encontrar la relación entre el referente conceptual propuesto y la experiencia vivida, a partir de un ejercicio de contrastación⁴.

4. La contrastación ha sido definida, principalmente desde las ciencias exactas, como un conjunto de procesos y actividades que permiten al investigador verificar las hipótesis y los enunciados de su trabajo a partir de los supuestos fácticos que constituyen el punto de partida. En este caso, estos supuestos están determinados por las experiencias objeto de sistematización.

1. Plan de Sistematización

1.1. OBJETIVOS

1.1.1. General

Evidenciar la relación entre las prácticas y los procesos empleados en la experiencia, y el marco conceptual del Derecho Urbanístico⁵ -desde una perspectiva territorial que vincule elaboraciones teóricas sobre la irregularidad urbana, y la informalidad en la tenencia de la tierra en América Latina-.

1.1.2. Específicos

- a) Analizar el referente conceptual del Derecho urbanístico a partir de las experiencias vividas en el marco de la ejecución de los contratos interadministrativos 4800001837 de 2006 y 4600010438 de 2008.
- b) Recoger la metodología de estudio jurídico-técnico de títulos inmobiliarios, empleada en la ejecución del contrato interadministrativo 4800001837 de 2006.
- c) Sistematizar la metodología de reloteo y manzaneo de mayores extensiones, utilizado en la ejecución del contrato interadministrativo 4600010438 de 2008.
- d) Evidenciar el aporte de estos procesos a la comprensión de las elaboraciones teóricas más importantes en torno al Derecho Urbanístico y la irregularidad urbana.

5. Para efectos de este proyecto, se entiende el Derecho Urbanístico como un área autónoma del Derecho que tiene por objeto el estudio sistemático de las normas que regulan el uso del suelo urbano y rural, la planificación y ordenamiento territorial de los municipios.

1.2. RESPONSABLES DE LA SISTEMATIZACIÓN

Al formar el equipo de profesionales encargados de la ejecución del contrato 4600010438 de 2008, se incluyó a un grupo dedicado a la tarea de sistematización, conformado por un abogado investigador y cuatro auxiliares de investigación adscritos al Consultorio Jurídico «Guillermo Peña Alzate» de la Universidad de Antioquia.

1.3. METODOLOGÍA

Este trabajo constituye un esfuerzo de investigación cualitativa y partirá de las bases metodológicas de la sistematización de experiencias, las cuales serán adecuadas a las necesidades y objetivos del trabajo. Esencialmente se privilegiarán los enfoques que permitan obtener un conocimiento a partir de la práctica, buscando encontrar la relación entre el referente conceptual propuesto y las experiencias vividas, por medio de un ejercicio de contrastación, y teniendo como referente una serie de preguntas y variables a desarrollar analíticamente.

Mientras se elaboró la fundamentación teórica a partir del fichaje de textos, se acudió paralelamente a instrumentos de recolección de información como entrevistas abiertas y semiestructuradas, guías de observación para el trabajo de campo, y relatos de las experiencias personales, con las que se obtuvo la información de contextualización de las experiencias y caracterización de las zonas de estudio desde las variables del trabajo. En la metodología de estudio de títulos inmobiliarios y de *manzaneo* y *reloteo* de mayores extensiones, se acudió a herramientas como el Diario de Campo, el relato, y la elaboración de los protocolos de las reuniones del grupo de trabajo; en este mismo punto, el trabajo realizado en campo fue sistematizado a partir de guías de observación que hicieron énfasis en los aspectos relevantes de la investigación.

Para el estudio de la información obtenida, y con el fin de interrogar la experiencia en los elementos que la constituyen, se realizaron periódicamente mesas de discusión del equipo de trabajo para analizar algunas de las temáticas y conceptos relevantes para esta investigación; el desarrollo de estos encuentros fue llevado a protocolos que permitieron conservar la información para tal análisis. De esta manera se ha buscado contrastar la conceptualización, a partir de las variables de la sistematización, con el fin de interpretar la experiencia y formular algunas hipótesis y propuestas.

Para cumplir con los objetivos propuestos, esta investigación asume una concepción metodológica dialéctica, en virtud de la cual -y aunque exista una conceptualización teórica básica- se adopta como soporte y parámetro del trabajo: las experiencias, las prácticas y los consecuentes conceptos revalorados desde ellas.

Se pretende, a partir de la interpretación de los procesos, agregar nuevos contenidos al planteamiento teórico y evidenciar otras perspectivas, en un principio extrañas al desarrollo de los proyectos.

2. Contextualización de las Experiencias

2.1. LOS ACTORES DE LAS EXPERIENCIAS

2.1.1. Corporación de vivienda y Desarrollo Social –CORVIDE–

CORVIDE era una entidad descentralizada del Municipio de Medellín, creada por el Concejo Municipal mediante Acuerdo 69 de 20 noviembre de 1956 con el nombre de «Fundación Casitas de la Provincia». Desde su creación sufrió algunas reestructuraciones a partir de los acuerdos municipales 40/75 y 44/87 cuando cambió su razón social por «Corporación de Vivienda y Desarrollo Social -CORVIDE-». El objeto social de la entidad era desarrollar la política habitacional del Municipio de Medellín, especialmente en materia de vivienda de interés social.

Por tratarse de una entidad autónoma y descentralizada, a CORVIDE le correspondía la compra y administración de los bienes destinados a la realización de proyectos de vivienda popular; para ello, se dedicó a adquirir inmuebles y a desarrollar los proyectos⁶, para luego transferirlos a las familias beneficiarias mediante escrituras públicas de compraventa y de cesión a título gratuito. Otra modalidad empleada por la entidad consistía en comprar terrenos, ya ocupados irregularmente, con el fin de fomentar y direccionar procesos de autoconstrucción o mejoramiento, y posteriormente transferir el dominio de cada uno de los lotes. De esta manera la entidad adquirió inmuebles de mayor extensión, parcial o totalmente ocupados, en las cuatro zonas de la ciudad que tradicionalmente han presentado más fenómenos de ocupación irregular e informalidad en la tenencia: Centro Oriental, Nororiental, Centro Occidental, y Noroccidental⁷.

6. En algunos casos se trataba de proyectos dirigidos al aspecto netamente urbanístico; en otros se incluían desarrollos inmobiliarios, mejoramientos de vivienda o direccionamiento de proyectos de autoconstrucción.

7. En esta zona, los asentamientos irregulares son los más pequeños de la Ciudad: El Triunfo y Mirador del 12.

Para el año 2000 se realizó, a cargo del Municipio de Medellín, un diagnóstico de la situación jurídico administrativa de la entidad, así como del impacto de sus programas de titulación en cada una de las zonas. A partir del diagnóstico se hizo evidente que la entidad ya tenía inconvenientes estructurales que le impedían cumplir con el objeto encomendado⁸, por lo que el Gobierno Municipal, mediante el Decreto N° 0153 de 2002, ordenó su liquidación, nombró una Junta Liquidadora y un nuevo Gerente liquidador. El Municipio consideró pertinente vincular al proceso de liquidación de la entidad a un grupo de trabajo externo. Entre el Municipio de Medellín y la Universidad de Antioquia había, en ese momento, un precedente importante: la prueba piloto de titulación del Barrio Moravia, a raíz del cual se inició un proceso de negociación del contrato cuyo objeto aquí abordamos y que duró varios meses.

Durante sus 45 años de funcionamiento, CORVIDE había desarrollado 40 proyectos habitacionales en la ciudad de Medellín atendiendo las necesidades de vivienda de unas 8.252 familias. Sin embargo, a partir de su liquidación, las funciones de esta entidad son trasladadas a tres dependencias: Secretaría de Desarrollo Social, encargada del mejoramiento de vivienda, los subsidios y el apoyo a las organizaciones populares de vivienda; la Secretaría de Planeación, en la cual la Unidad de Asentamientos y Vivienda apoya los procesos de legalización, regularización urbanística y el mejoramiento barrial; y la Empresa de Desarrollo Urbano, EDU, que se encarga de lo concerniente a los proyectos de vivienda nueva y a la gestión de los planes parciales.

2.1.2. Municipio de Medellín

Al Municipio de Medellín, como entidad territorial descentralizada y autónoma, le corresponde la formulación, direccionamiento y gestión de las políticas públicas de acceso al suelo, a la vivienda y a la propiedad a través de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial regulados en el ordenamiento jurídico colombiano, principalmente en la Constitución Política de 1991, en las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, y en sus decretos reglamentarios. En este escenario tienen lugar los programas de titulación predial y regularización urbanística, a partir de los cuales se ha buscado brindar soluciones a la informalidad en la tenencia de la tierra y a la irregularidad urbana en la ciudad, respectivamente.

8. «La supresión de CORVIDE en el año 2002, marca la diferencia entre las dos últimas administraciones, puesto que en el periodo 1998-2000, era esta entidad la que coordinaba las acciones orientadas al desarrollo de vivienda de interés social; a partir de entonces, el proceso adelantado por el Municipio de Medellín con la vivienda social, toma otra dirección.» Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín. «Balance General del Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003». Medellín, 2004, p. 2

2.1.3. Universidad de Antioquia. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

La Universidad de Antioquia es una institución de Educación Superior que tiene por objeto la búsqueda, desarrollo y difusión del conocimiento en los campos de las humanidades, la ciencia, las artes, la filosofía, la técnica y la tecnología, mediante las actividades de investigación, de docencia y de extensión puestas al servicio de una concepción integral de hombre.⁹ Concretamente, y en lo que tiene que ver con la tercera misión de la Universidad hacia la difusión y transmisión del conocimiento, se pretende contribuir a la solución de diversos problemas de la sociedad con criterios de excelencia, al tiempo que se aspira a participar con los distintos actores, de forma directa o mediante cooperación interinstitucional.

Por otro lado, en la ciudad de Medellín la irregularidad urbana ha sido un elemento constante en su proceso de crecimiento; prueba de ello lo constituye el gran número de bienes públicos y privados¹⁰ ocupados irregularmente y sobre los cuales no se han llevado hasta su fin los procesos de titulación y regularización¹¹ que manda la Ley. Este hecho ha sido motivo de preocupación tanto para la Administración Municipal, como para una Universidad Estatal, para la que no pueden ser indiferentes las condiciones de vida de la población socio-económicamente vulnerable, máxime cuando exhibe dentro de sus propósitos misionales los indicados anteriormente.

A partir de la exploración de esta problemática del Derecho Urbano y la irregularidad urbana, tratadas a instancia de las aulas de clase en las prácticas académicas del Consultorio Jurídico y en diversos proyectos de extensión, se ha conformado un Grupo de Investigación que tiene como objeto principal de estudio el territorio y, fundamentalmente, los procesos de inclusión socio-espacial en los asentamientos humanos irregulares o en desarrollo. Por ello ha resultado importante para la Universidad de Antioquia participar en las experiencias, pues permiten no sólo prestar un servicio a la comunidad, sino, además, dinamizar y nutrir de la experiencia sus procesos académicos e investigativos, a la vez que se brinda apoyo a procesos institucionales de otras entidades públicas como el Municipio de Medellín, que ha venido allanando el camino para adelantar intervenciones en el territorio, que produzcan un cambio importante en la calidad de vida de sus habitantes.

9. Artículo 3 del Acuerdo Superior 1 de 1994. Estatuto Superior de la Universidad de Antioquia.

10. Los procesos de ocupación irregular se han llevado a cabo, principalmente, en predios privados que posteriormente han sido adquiridos por el Municipio y entidades descentralizadas como CORVIDE.

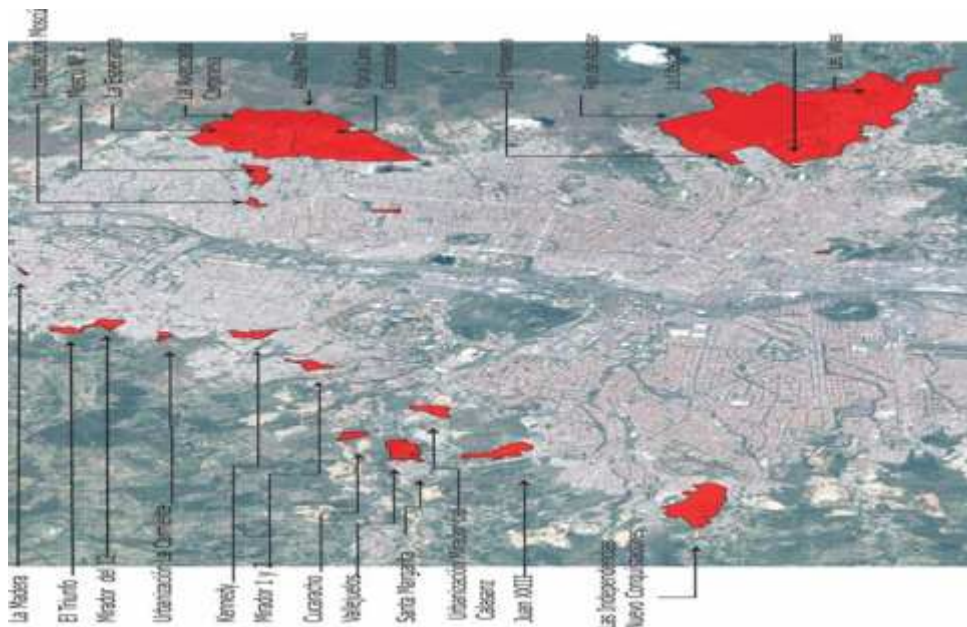
11. En sectores de las Zonas Noroccidental y Centro Oriental Alta –Villa Tina- ya se han adelantado procesos de regularización, para el caso de las comunas 13, 1 y 2, en la actualidad (leáse en el momento de la intervención) hay propuestas de regularización sin ejecutar.

Es así como la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas presentó a la Secretaría de Hacienda del Municipio de Medellín las propuestas de consultoría profesional correspondientes a los contratos interadministrativos 4800001837 de 2006 y 4600010438 de 2008, objeto de sistematización.

2.1.4. Los sectores intervenidos

Mapa 1. Sectores intervenidos en el Municipio de Medellín.

Fuente: Universidad de Antioquia



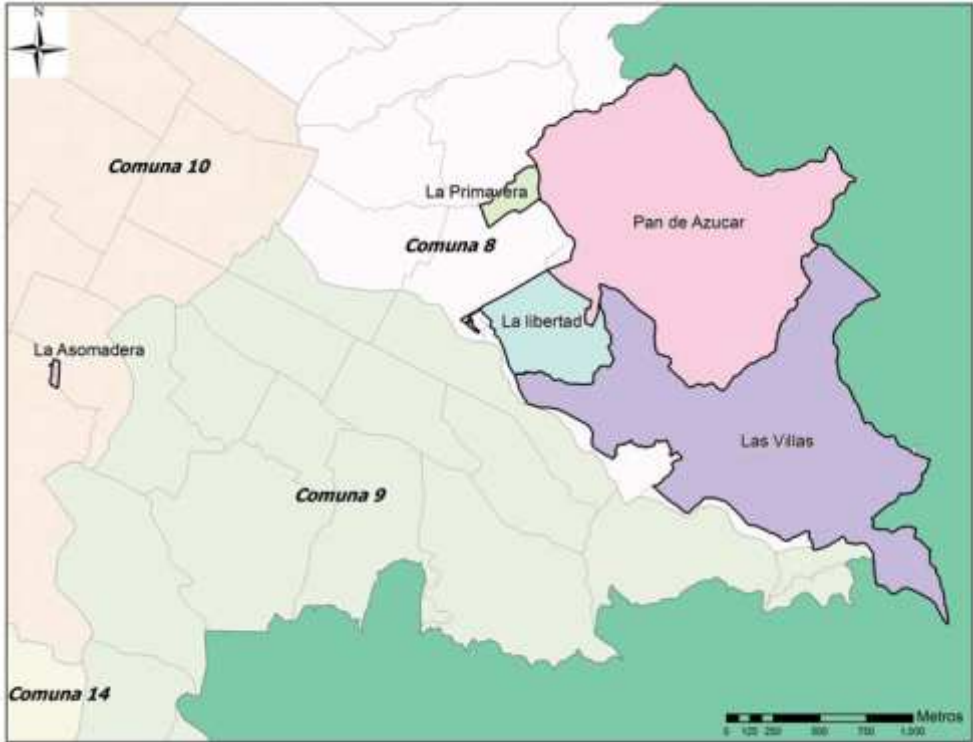
2.1.5. Zona Centro Oriental

En esta zona de la ciudad de Medellín, CORVIDE había adquirido cuatro predios de mayor extensión –Pan de Azúcar, Villa Tina, La Asomadera y La Primavera– que comprenden los sectores 13 de Noviembre, Isaac Gaviria I y II, La Libertad, Villa Tina, Villa Lillian, Las Estancias, San Antonio, Villa Turbay, la Sierra y la Asomadera.¹²

12. «Se tenían lotes muy grandes en la centro oriental, eran lotes en Pan de Azúcar, que era en principio del primer alumbrado público de la ciudad; otro globo era del Señor Nepomuceno Arroyave, uno de los populares terratenientes de la época en la ciudad y dueño de mucho suelo en las periferias; su modalidad era dejar que la gente llegara y le vendía su lote, mientras le pagara (¿); (...) eran 2.000.000 de metros cuadrados, al principio empezó a urbanizar y lo hizo bien, pero en algún momento de la historia eso se le enredó, la gente no le terminó de pagar, entonces nunca concluyó el proceso. Es la época de los años cincuenta a los noventa.» (SIC). Juan Guillermo Zuluaga Carmona, Coordinador del Equipo Técnico.

Mapa 2. Mayores extensiones Zona Centro Oriental.

Fuente: Universidad de Antioquia



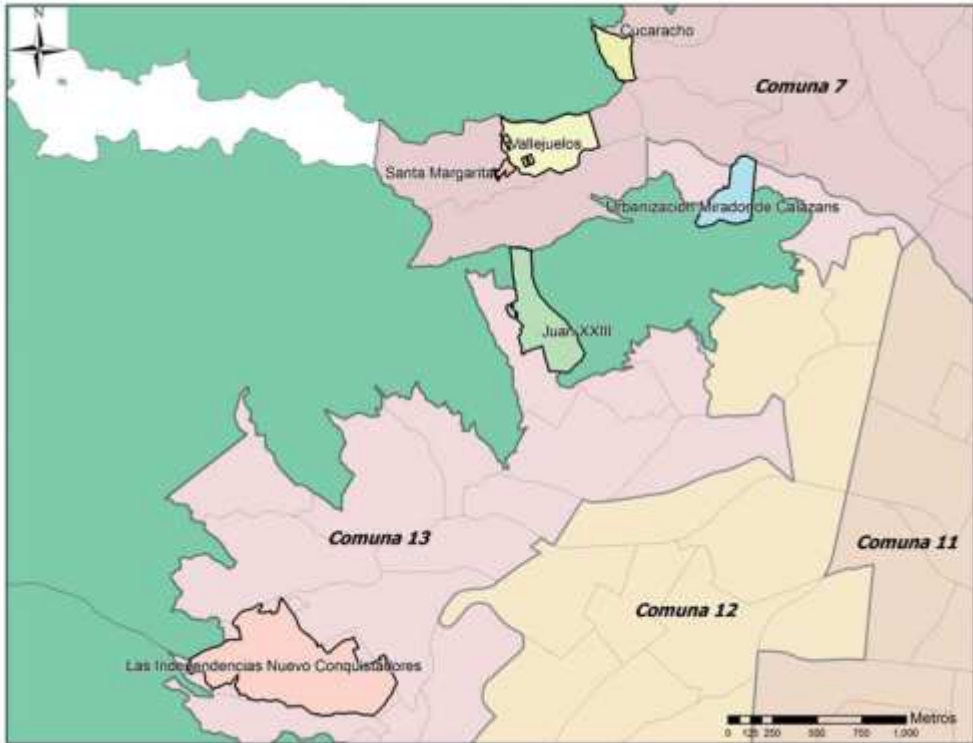
2.1.6. Zona Centro Occidental

En esta zona de la ciudad de Medellín, CORVIDE había adquirido varias mayores extensiones correspondientes a las Independencias, Nuevos Conquistadores, Santa Margarita, Vallejuelos, La Divisa – Juan XXIII, Mirador de Calasanz y el Cucaracho¹³.

13. «En la centro occidental CORVIDE compró más lotes de Cheno Arroyave, eran el de Las Independencias que es una de los asentamientos irregulares más grandes de Medellín, pero no se califica tanto como invasión espontánea o forzada, sino consentida con el propietario quien tenía sus capataces allá, loteaba, y cobraba, todo paralelo al Estado; y la última que es la de la Divisa que era de la esposa de Cheno, donde ocurre lo mismo.» Ibidem.

Mapa 3. Mayores extensiones Zona Centro Occidental.

Fuente: Universidad de Antioquia



Las Independencias, es un asentamiento humano que responde a un proceso de ocupación informal del territorio y es tal vez el asentamiento irregular más grande de la ciudad de Medellín, caracterizado en su constitución por el factor violencia. Dada su irregularidad, no corresponde a ninguna forma tradicional de ocupación del territorio desde lo físico-espacial; un intrincado sistema de servidumbres articula el sector a partir de unas cuantas vías principales. En esta zona de la ciudad la formación Catastral es del año 1997, ya para 1998 se realizó la primera intervención del Municipio en este sector a través del programa PRIMED, el mismo que buscaba implementar procesos de mejoramiento barrial, en contrato con el Gobierno Alemán, y a través de la Agencia de Cooperación KFU.

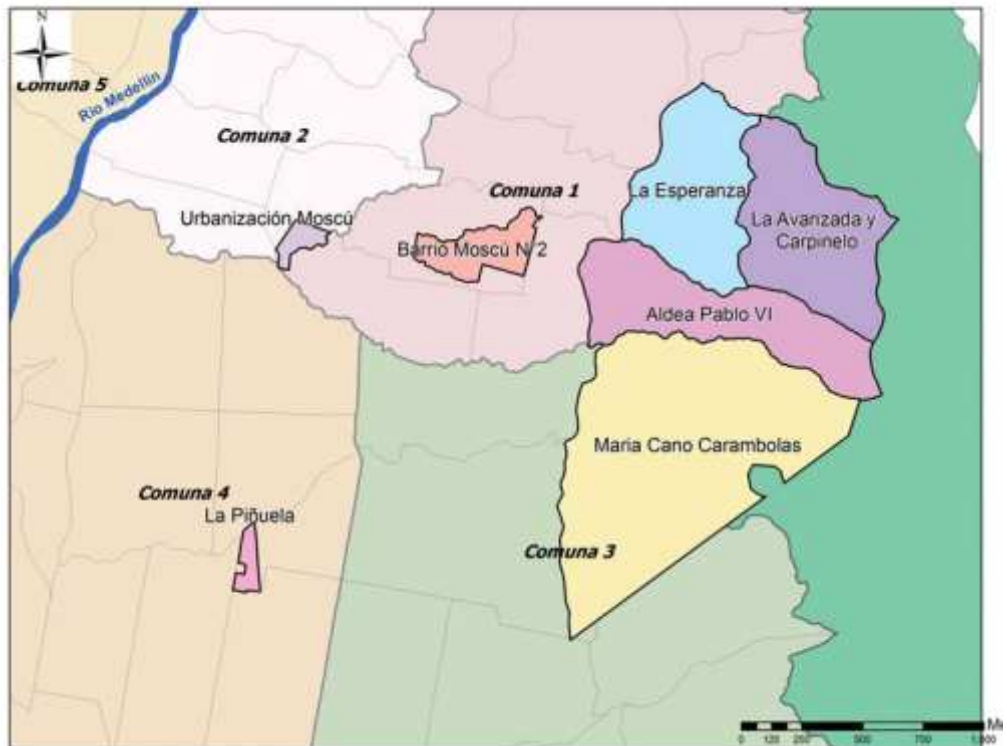
Buena parte del área del sector ha sido catalogada como zona de riesgo no recuperable, frente a lo cual el PRIMED procedió a realizar obras de recuperación, estabilización y de urbanismo – como el del colegio de las Independencias -. El sector ha cambiado significativamente con los Proyectos Urbanos Integrales (PUI)

de la Empresa de Desarrollo Urbano -EDU-, y con los diez colegios de calidad auspiciados por EPM. En cuanto a Vallejuelos, se trata de un proceso de urbanización pensado desde la Administración Municipal en el que se pretendía reubicar a las familias de Moravia -en 1984- a través del sistema de los bonos de ayuda mutua; sin embargo, al igual que el resto de intentos de reubicar a las Familias de Moravia, este proceso no tuvo continuidad por parte de las administraciones municipales siguientes, con el agravante de que parte de la zona sufrió un proceso de desestabilización de taludes, lo que implicó que Vallejuelos fuera ocupado irregularmente.

2.1.7. Zona Nororiental

De la zona nororiental hacen parte los sectores María Cano o Carambolas, La Esperanza, Moscú, Urbanización Moscú - La Avanzada -, Carpinelo, Aldea Pablo VI, El Compromiso y la Piñuela.

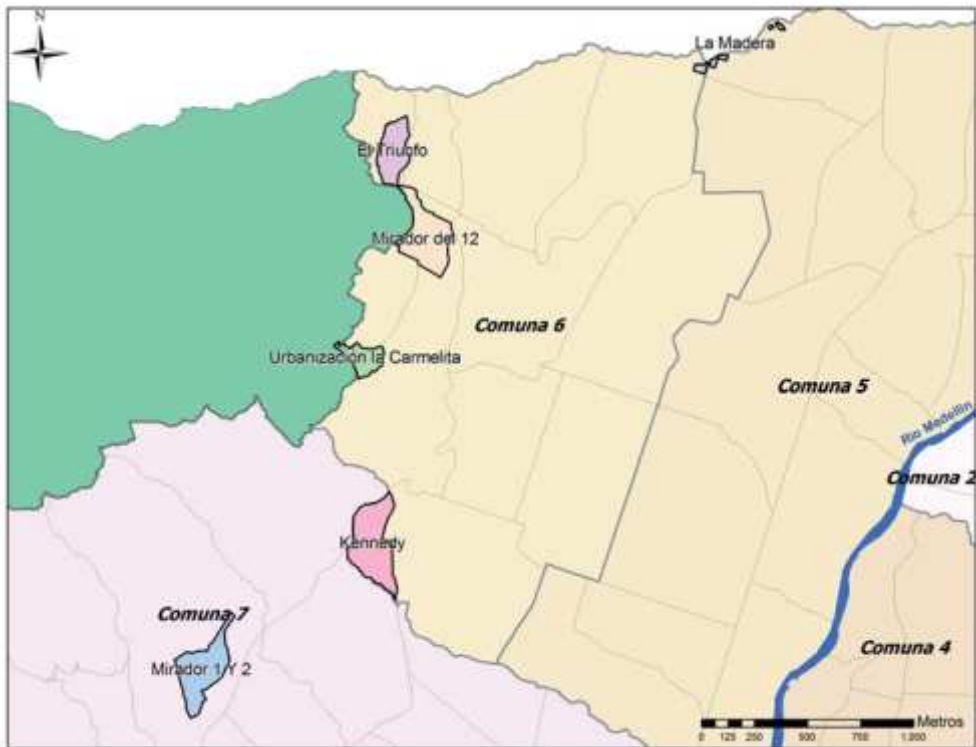
Mapa 4. Mayores extensiones Zona Nororiental.
Fuente: Universidad de Antioquia



2.1.8. Zona Noroccidental

Esta zona de la ciudad comprende los barrios Picacho, Picachito, El Mirador del 12, El Triunfo, Kennedy, la Carmelita, Mirador I y II, y la Madera, al igual que buena parte de los barrios periféricos de Medellín -durante las décadas del setenta y el ochenta- tuvo su conformación a partir de grandes oleadas migracionales producto de la violencia política; o bien, por la búsqueda de una vida mejor por parte de un número considerable de personas campesinas. Antes del proceso de urbanización, la zona estaba conformada por unas fincas que eran atravesadas por caminos de herradura al norte y occidente del Valle de Aburrá.

Mapa 5. Mayores extensiones Zona Noroccidental.
Fuente: Universidad de Antioquia



Los terrenos que inicialmente pertenecían a familias como los Cock y los Molina, fueron adquiridos por el Instituto de Crédito Territorial -ICT- para desarrollar un programa de vivienda que permitiera albergar a los migrantes. En el sector, el Instituto de Crédito Territorial (ICT) continuó la tarea que había iniciado en los años

cincuenta en barrios como Santander o Florencia¹⁴ y que se constituyó en uno de los pilares del proceso de urbanización popular de la Ciudad, que durante esta etapa estuvo marcado por directrices urbanísticas aceptables desde el punto de vista del modelo de ciudad planificada.

Un segundo periodo del proceso de poblamiento del sector durante los inicios de los años ochenta, implicó la desaparición de buena parte de las zonas verdes de la franja aledaña al Cerro El Picacho. A diferencia del proceso liderado por el ICT, en esta ocasión el proceso de ocupación se caracterizó por una irregularidad particular: la presencia de urbanizadores que vendieron lotes sin el debido control urbano. Los documentos privados de compraventa se convirtieron en uno de los bienes más preciados para los nuevos moradores del sector, pues era el elemento que representaba la mínima garantía de su derecho a la Ciudad. Este fenómeno de ocupación irregular del sector se extendió durante casi toda la década del ochenta, hasta consolidarse, al igual que las demás zonas objeto de estudio, en la evidencia de la marcada dicotomía entre lo regular y lo irregular que ha marcado el desarrollo urbano en nuestro país.

Paulatinamente, y a raíz de la intervención pública, los asentamientos se convirtieron en barrios incluidos en la división político administrativa del Municipio¹⁵, principalmente a partir de la instalación de las redes de servicios públicos domiciliarios y de la ejecución de proyectos de mejoramiento barrial en asocio con entes privados y comunitarios. Posteriormente, el Municipio inició el proceso de construcción del sistema de espacio público en los resquicios sobrantes del proceso de urbanización irregular, y con ello surge el particular entramado de servidumbres y calles angostas que sirve para la movilidad de los habitantes del sector.

La siguiente etapa, ya durante la década de los noventa, está marcada por la intervención de CORVIDE, que a partir de las cesiones que le hiciera el Municipio de Medellín, el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana –INURBE-, el Instituto de Crédito Territorial y algunas compras a particulares, inició el proceso de titulación a las familias asentadas en los barrios.

-
14. El sistema implementado por el Instituto de Crédito Territorial implicaba la adjudicación de predios, mientras que los beneficiarios llevaban a cabo la construcción de sus viviendas. Un relato más detallado puede encontrarse en: Naranjo, Gloria. «Medellín en Zonas». Corporación Región, Medellín 1992.
 15. Desde la década de los noventa, a través de Acuerdos del Concejo Municipal, se ha venido ampliando el perímetro urbano de la Ciudad y con ello incluyendo barrios, algunos irregulares, a la división político-administrativa.

2.2. LOS PROYECTOS A SISTEMATIZAR

2.2.1. Proceso de Diagnóstico Jurídico – Técnico y de Transferencia de Inmuebles de LA COORPORACIÓN DE VIVIENDA Y DESARROLLO SOCIAL –CORVIDE-, en Liquidación, al MUNICIPIO DE MEDELLÍN.

Para apoyar el proceso de liquidación de CORVIDE, el Municipio de Medellín por intermedio de la Secretaría de Hacienda y la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, suscriben el contrato interadministrativo 4800001837 de 2006 con el fin de realizar el estudio técnico y jurídico de cada uno de los inmuebles pertenecientes a CORVIDE en liquidación, emitir el respectivo diagnóstico, geográficamente referenciado en la base digital del sistema de información catastral, y realizar la transferencia, mediante escritura pública, de dichos inmuebles al Municipio.

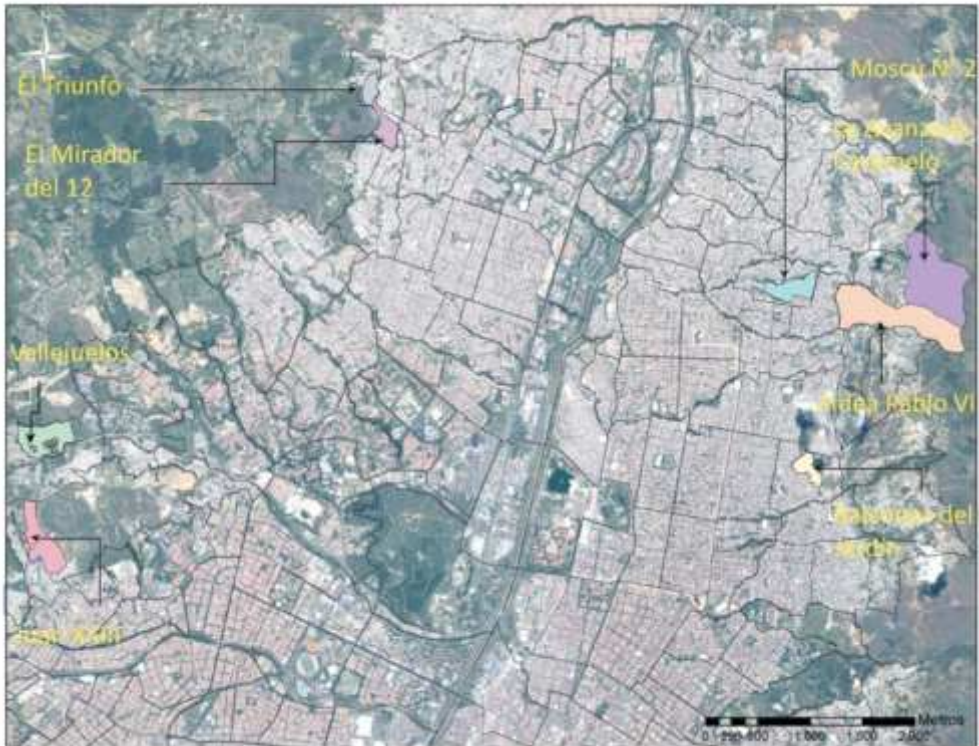
Con el contrato se pretendía además establecer las bases técnico – jurídicas necesarias para repensar y continuar los programas de acceso al suelo –titulación de predios y regularización de asentamientos-, iniciados décadas atrás por CORVIDE y por el Municipio a través del Departamento Administrativo de Planeación; por ello, el contrato partió de la necesidad de establecer el inventario de bienes inmuebles fiscales y de uso público del Municipio de Medellín.

De acuerdo con los requerimientos del proceso, ya desde los términos de referencia del contrato se estableció la necesidad de incorporar al estudio jurídico de los títulos de propiedad de los inmuebles, un componente técnico que tendría a su cargo la *georreferenciación* de los inmuebles de mayor extensión y sus desprendimientos, a partir de la Base de Datos Catastral del Municipio. En este orden de ideas, la Facultad debió conformar un equipo de trabajo interdisciplinario que incorporara su experiencia y metodologías para el desarrollo del objeto contractual.

2.2.2. Identificación Jurídico – Técnica e Implementación del Manzaneo y Reloteo

Una vez terminada la fase de diagnóstico, transferencia y englobe, y contando ya con un inventario de los bienes públicos en los sectores objeto de estudio, el Municipio decide dar continuidad a un proceso previo al programa de titulación de bienes fiscales que se tiene planeado para los próximos años y propone la realización del proceso de manzaneo en 8 sectores de 3 zonas de la Ciudad.

Mapa 6. Mayores extensiones para manzaneo y reloteo.
Fuente: Universidad de Antioquia



El proceso de manzaneo y reloteo implica realizar previamente la identificación de los bienes fiscales y de uso público en cada uno de los sectores, con el fin de determinar aquellos -de los fiscales- que sean titulables de acuerdo con los requerimientos normativos¹⁶. Ello implica realizar también un proceso de análisis territorial, a la luz del Plan de Ordenamiento Territorial (P.O.T.), a partir del cual deben excluirse del acervo de predios y lotes titulables, aquellos que están en zonas de alto riesgo no recuperable, en retiros a corrientes de agua, y en retiros tecnológicos.

16. Principalmente es necesario que el predio sea propiedad del Municipio de Medellín y que se encuentre localizado en suelo apto para el asentamiento humano o en un terreno en riesgo recuperable.

3. Conceptos Clave. Bases Jurídico - Conceptuales de las Experiencias

3.1. DERECHO URBANÍSTICO

El Derecho Urbanístico, como todas las ramas del derecho, es fruto de la especialización que ha venido experimentando el saber jurídico en las últimas décadas¹⁷. En términos generales, puede decirse que tiene por objeto la regulación de las conductas humanas ligadas al uso y goce del suelo -urbano o rural-, a la Planificación y Ordenamiento del territorio. De esta manera, la conceptualización del Derecho Urbanístico debe comprender el análisis del régimen jurídico de la propiedad inmobiliaria, específicamente ligado a la revisión de su naturaleza jurídica¹⁸, uso, goce, limitaciones y tipologías de tenencia.

El derecho urbanístico a partir de la función pública del urbanismo, comprende todas aquellas disposiciones del ordenamiento territorial. Concretamente, en el orden jurídico colombiano, esta rama del derecho tiene sus principales fuentes en la Constitución Política de 1991. Tal vez la principal consagración se encuentra en el artículo 58, que reconoce la función social y ecológica de la propiedad. Esta norma tiene sus orígenes en la Constitución de 1886, reformada en 1936 la cual prescribió que la propiedad es una función social que implicaba obligaciones. El constituyente de 1991 agregó a esta norma la función ecológica de la propiedad, tal vez sin ser necesario, pues para muchos se entiende que lo social incluye lo ecológico.

En cuanto a los antecedentes de esta estipulación, la Constitución de 1886 ya había establecido que en esta materia, el interés privado debía ceder al interés

17. MORCILLO DOSMAN, Pedro Pablo. «Derecho Urbanístico Colombiano» Editorial Temis, Bogotá 2007.

18. El análisis de este ítem comprende la revisión del concepto de Derecho a la propiedad que introdujo el constituyente de 1991, especialmente a partir del concepto de función social de la propiedad.

público o social¹⁹. Desde entonces en Colombia se entiende que se garantiza el derecho a la propiedad privada, pero con las limitaciones que imponen los derechos de terceros y la función social que ésta debe cumplir²⁰. De la función ecológica²¹ atribuida a la propiedad, se desprenden otras fuentes normativas del derecho urbanístico como el Decreto 2811 de 1974 Código de los Recursos Naturales Renovables, la Ley 9 de 1979 conocida como Código Sanitario Nacional, y más recientemente la Ley 99 de 1993, que en nuestro medio se considera la *par en materia ambiental* de la Ley 388 de 1997, más conocida como de Ordenamiento Territorial.

3.1.2. Principios del Derecho Urbanístico

De acuerdo con la Constitución Política de 1991 Colombia es un «Estado social de Derecho», a partir del cual se organizan los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, cada uno con competencias claras en el ámbito territorial, social y económico. Desde el componente de la planificación, ordenamiento y gestión del territorio, la competencia es ejercida de manera casi exclusiva²², por el municipio que se considera como la «(...) *entidad básica de la división político administrativa de la Nación*»²³. Los municipios son entidades

-
19. Constitución Política de Colombia de 1886, Artículo 31. «Los derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas, no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley; el interés privado deberá ceder al interés público.»
 20. Lo que se busca con la función social de la propiedad es que los bienes sean productivos, tanto para el dueño como para la comunidad (...) Es indudable que dentro de este enfoque, el contenido de la propiedad se enriquece, adquiere una nueva dimensión, la social, que se agrega a la individual, constituyéndose en un derecho que, además de satisfacer necesidades del titular, debe lograrlo también con los de la sociedad.» Gloria Amparo Rodríguez. La Función Ecológica de la propiedad, documento parcial. http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/documentos/materiales/funcion_ecologica.pdf .
 21. «El Constituyente de 1991 fue más allá, al consagrar en la Carta Política la función ecológica de la propiedad, lo cual demuestra su preocupación por los temas ambientales, queriendo señalar que no se puede abusar de la explotación de la propiedad en contra de los principios que tienen que ver con la protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales. Estos preceptos constitucionales señalan que el derecho de propiedad no es absoluto, que tiene restricciones relacionadas con el uso y la explotación de recursos, actividades que deben hacerse teniendo en cuenta la conservación y preservación del ambiente, para así garantizar el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano.» (ibídem)
 22. En materia de ordenamiento territorial, el marco normativo expedido por el Municipio tiene como límites los establecidos por la Constitución, las Leyes 9/89 y 388/97 y en los determinantes de mayor jerarquía, como los contenidos en la Ley 99/93 y el Código de los Recursos Naturales, en virtud de las cuales se expiden las normas sobre protección al ambiente en el marco del Sistema Nacional Ambiental, así como las normas de los Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano expedidos en el marco de la Ley 128/94 que instituyó las Áreas Metropolitanas.
 23. Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 311.

territoriales autónomas, a partir de las cuales se definen los modelos de desarrollo en todos los ámbitos referidos a las variables económicas, políticas, espaciales y sociales, las que determinarán los diferentes instrumentos de la planeación y el ordenamiento territorial.

En Colombia, el Derecho Urbanístico se fundamenta en la Constitución Política de 1991, a partir de la definición misma del modelo de Estado previsto en el preámbulo y en el Capítulo de los derechos sociales, así como en el Título XI de la Organización Territorial. De la Constitución y de las Leyes 9/89 y 388/97, se desprenden los principios orientadores de la intervención del territorio:

1. La función social y ecológica de la propiedad.
2. La prevalencia del interés general sobre el particular.
3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.
4. Función pública del Urbanismo.
5. Participación democrática.
6. Autonomía territorial.

El primer principio, **la Función Social y Ecológica de la Propiedad**, es uno de los elementos definitorios del núcleo esencial del Derecho a la Propiedad en Colombia. La Constitución Política de 1991, recogiendo las discusiones que de mucho tiempo atrás se venían dando en el país²⁴ y en el continente, definió la propiedad como una función social a la que le es inherente una función ecológica. Esta consagración constituye no sólo un avance significativo de la teoría jurídica moderna, sino también la base para la discusión sobre la necesidad de hacer de la intervención al derecho a la propiedad, el instrumento clave de la planificación territorial que contribuye además a generar mecanismos de distribución de la renta en los entes territoriales.²⁵

En este sentido, y en la actualidad, debemos entender que « (...) la propiedad se garantiza como un derecho en el terreno de las relaciones civiles o entre particulares, mientras que en el campo del derecho público –del cual hacen parte las normas ambientales y de desarrollo territorial– se concibe, ejerce y garantiza

24. La discusión en torno a la función social de la propiedad, se inició en Colombia en 1936, cuando se incorpora este concepto al texto constitucional de 1886. El inciso 2 del artículo 10 del Acto Legislativo 01 de 1936 señaló: «*la propiedad es una función social que implica obligaciones*». Adicionalmente, en aquel año se expide la ley 200 que facultó al Gobierno Nacional para decretar la Extinción de Dominio sobre predios improductivos.

25. Al respecto puede consultarse el trabajo de investigación «*Instrumentos de redistribución de la renta urbana*», publicado por el programa URB-AL de la Unión Europea y el Ayuntamiento de Lleida en 2006.

como una función social que implica obligaciones.»²⁶, pues si bien el propietario tiene la garantía de disfrutar las atribuciones y derechos que involucra la propiedad, debe asumir el cumplimiento de ciertas cargas -definidas por el régimen urbanístico-, creadas con el fin de contribuir al cumplimiento de la función pública del urbanismo, basada en el criterio de la equidad social; esto significa entonces que la garantía del Derecho a la propiedad, dependerá del cumplimiento de su función social, aspecto que materializa el principio de solidaridad inmerso en nuestro ordenamiento jurídico.

Que la propiedad sea definida como una función social, implica además que no podrá ser considerada un Derecho Fundamental como lo ha dicho reiteradamente la Corte Constitucional²⁷, entre otras cosas, porque es precisamente este principio el que define su estatus en el ordenamiento jurídico, alcance y contenido esencial. De esta manera, se cuestiona de fondo la noción de propiedad formulada en la época clásica del Derecho Romano, así como la concepción subjetivista²⁸ de los Derechos; anteriores al Estado e inherentes al hombre, que en términos de León Duguit²⁹ y para el caso del Derecho a la Propiedad, era necesario sustituir por el concepto de función social, que implica según el autor, reconocer todas las demandas de la vida en comunidad.

En nuestro actual contexto constitucional, debe entenderse que la propiedad es una función social que encuentra su fundamento en la solidaridad, entendida como un *hecho social*.³⁰ En ella confluyen las obligaciones y deberes del titular del derecho real de dominio, quien bajo esta concepción deja de ser el sujeto favorecido del orden jurídico y pasa a ser el depositario de una serie de intereses sociales y fines colectivos, de cuya materialización dependerá la garantía de la

26. MALDONADO C., María Mercedes. «Planes Parciales, Gestión Asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el Sistema Urbanístico Colombiano». Lincoln Institut of Land Policy, Bogotá 2006. Página 32

27. Este asunto será tratado con mayor profundidad más adelante. Preliminarmente pueden mencionarse sentencias como la T-413 y T-414 de 1997, M.P José Gregorio Hernández; T-245 de 1997, M.P Fabio Morón Díaz; T-422 de 1993 y T-219 de 1994, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz, entre otras.

28. El concepto de derecho subjetivo no puede construirse sin presuponer una jerarquía de voluntades que no puede sustentarse en el hecho de la solidaridad. La voluntad del titular de un derecho subjetivo aparece supra ordenada a la de aquél que debe cumplir la prestación, y tal supra ordenación resulta injustificada, a no ser que se establezca en función de una voluntad superior por naturaleza, dato que no es posible encontrar en el hecho social fundante del Derecho. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-595 de 99 M. P. Carlos Gaviria Díaz.

29. DUGUIT. León. «Las transformaciones generales del derecho privado desde el código de Napoleón». Francisco Beltrán librería española y extranjera. Madrid 1902.

30. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-595 de 1999, M. P Carlos Gaviria Díaz

propiedad como derecho. De esta manera, es evidente que el constituyente de 1991 ha privilegiado la concepción colectivista de la propiedad por encima de la clásica definición individualista.

La fórmula de este principio se completa con la atribución a la propiedad de una función ecológica inherente. Este enunciado refuerza la garantía de la propiedad como un derecho-deber; quiere esto decir que, se reconoce la autonomía del propietario, pero al mismo tiempo se advierte la necesidad del cumplimiento de la función social enmarcada en la protección del patrimonio ambiental. Por ello, según la Corte Constitucional,

«El desarrollo económico y social es el responsable último de la mutación del concepto y del sentido que la sociedad colombiana tiene y asigna a la propiedad privada. (...) en este sentido, la afectación legislativa expresa de actividades e importantes ámbitos de la propiedad privada al interés social, ha permitido sustentar medidas expropiatorias tendientes a fortalecer y facilitar programas de desarrollo social y económico, a través de los cuales se han articulado políticas de justicia distributiva»³¹

Por eso es necesario entender hoy que la función social es la base del régimen Jurídico de la propiedad, a la vez que se constituye en el elemento articulante del núcleo esencial objeto de protección y garantía constitucional. Por ello, el *uso* y *goce* de la propiedad, que son parte fundamental del objeto de regulación del Derecho Urbanístico, tienen también las limitaciones propias de la función social y el interés general. En este punto, se contrasta uno de los conceptos fundamentales de esta investigación.

La Corte Constitucional de Colombia, se ha manifestado en varias oportunidades frente a la función social de la propiedad, señalando que su configuración legal puede tocar de manera indistinta, tanto la determinación de facultades como el ejercicio de forma condicionada. La función social de la propiedad implica obligaciones, convirtiéndose en un elemento innato de la propiedad y no en un factor externo, el cual materializa el principio de la solidaridad. En conclusión, la Función social en la propiedad es un elemento constitutivo y no externo a la misma, de manera que compromete a los propietarios con el deber de solidaridad plasmado en la Constitución y así mismo supone como finalidad, el ordenamiento físico y desarrollo armónico de las ciudades.

31. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-066 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

En el mismo sentido, el Derecho Urbanístico Colombiano se encuentra cimentado en el principio de la **prevalencia del interés general sobre el particular**, que implica de manera necesaria, la prevalencia del interés público ante intereses sectorizados, que corresponden a actividades económicas que privilegian determinados sectores de la población e impactan de múltiples formas a la sociedad en general. Este principio ya había sido consignado por el constituyente de 1886, en el artículo 31³² de la anterior Constitución Política. En los términos de la Corte Constitucional, desde aquel entonces, el principio de la prevalencia del interés general sobre el particular, «...significaba ya una erosión del concepto absolutista de propiedad, que el artículo 669 del Código Civil recogía, pues el Estado se reservaba la potestad de limitar los atributos del derecho de propiedad privada, en beneficio de un interés que juzgaba superior.»³³

Este principio permite limitar el derecho de propiedad y regular el derecho a construir, lo que significa que el planeamiento urbano no obedece a los intereses privados de los propietarios, sino a la facultad y obligación del Estado de determinar los lineamientos y condiciones de uso, ejercicio y disposición de la propiedad, en el marco de los procesos de planeación y ordenamiento de las ciudades.

En los términos del artículo 58 de la Carta y del artículo 3 de la Ley 388 de 1997, este principio, aparte de ser la base para la aplicación de la expropiación por vía judicial y administrativa, se constituye además en el orientador de la actividad de planeación y ordenamiento del territorio a cargo de las entidades territoriales, pues no sólo les da la facultad de expropiar, sino además les obliga a pensar y ordenar la ciudad en términos del interés colectivo. También, es uno de los fundamentos legales para el desarrollo de procesos de intervención urbana que pretendan mejorar los niveles de inclusión socio-espacial en nuestras ciudades.

El tercer principio es la **distribución equitativa de cargas y beneficios**, que el artículo 38 de la ley 388 de 1997, define:

«Artículo 38. Reparto Equitativo de Cargas y Beneficios. En desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen deberán establecer

32. «Los derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas, no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley; el interés privado deberá ceder al interés público»

33. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-595 de 99, M.P Carlos Gaviria Díaz

mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados.

Las unidades de actuación, la compensación y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, entre otros, son mecanismos que garantizan este propósito.»

Este principio es la concreción, en materia de ordenamiento territorial, del Principio de igualdad establecido en la Constitución Política y que se refleja en varias de las figuras del Derecho Urbanístico Colombiano. La finalidad de este tipo de disposiciones es lograr equilibrio en la distribución de los costos y beneficios del desarrollo en términos generales, y de la actuación urbanística, en particular.

La distribución equitativa de cargas y beneficios concreta el régimen urbanístico de la propiedad en términos de los derechos y deberes que la configuran, estableciendo su alcance y contenido. Desde esta figura, se destaca la imposición de obligaciones urbanísticas a los propietarios del suelo como parte de las cargas asignadas directamente desde el Plan de Ordenamiento Territorial y las normas complementarias. Este principio tiene además una dimensión técnica que permite articular fuentes de financiación del desarrollo territorial, a partir del tratamiento equitativo a los propietarios de suelo involucrados en las actuaciones urbanísticas.

Así mismo, es posible considerar como elemento de análisis fundamental en la conceptualización sobre el Derecho Urbanístico, la siguiente disposición legal relativa a la **Función Pública del Urbanismo**:

«Ley 388/97. Artículo 3°. Función Pública del Urbanismo. El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:

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.»

Al marco general de actuación urbana, el ordenamiento jurídico colombiano le ha otorgado la categoría de función pública y la estructura axiológica de un principio general del Derecho. En este orden de ideas, ello implica que el proceso de planeación, ordenamiento y gestión del territorio municipal es potestativo de las entidades públicas y no puede responder a las expectativas particulares de algunos ciudadanos o grupos de interés. De esta manera, el urbanismo se incorpora a la agenda de los intereses públicos de orden nacional, regional y local que justifican y delimitan la actuación del Estado.

Desde la función pública del urbanismo, se contempla el cumplimiento de los principios comunes de todos los modelos urbanísticos, en los cuales debe prevalecer el derecho a un medio ambiente sano y el derecho al paisaje, garantizando la calidad de vida y desarrollo sostenible de una comunidad. En tal sentido este principio se sustenta desde el concepto de función pública, definida como la obligación que recae en la administración pública para la delimitación físico – espacial del territorio, a partir de la regulación del suelo y el ejercicio del derecho a la propiedad, a través de los planes de ordenamiento territorial que definen, caracterizan, controlan e intervienen las diferentes actuaciones que se lleven a cabo sobre el suelo urbano o de expansión, tal como lo expresa el artículo 8 de la Ley 388 de 1997. La función pública del urbanismo está también relacionada con el deber, a cargo del Estado, de brindar garantía y defensa de los derechos colectivos, relacionados con el ambiente sano y el desarrollo sostenible y sustentable.

Por otro lado, la cláusula del «Estado Social de Derecho» contenida en la Constitución Política de 1991, tiene connotaciones importantes relativas a la **participación democrática**, que radica en la adopción del concepto de democracia participativa en nuestro país. La conformación de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 ayudó de manera significativa a que la Constitución de ese año reflejara la variedad de matices culturales, de perspectivas y de valores, sobre los cuales se debería construir el nuevo proyecto de sociedad para Colombia, en el que las decisiones sobre los asuntos de interés público debían tener una base de legitimidad, otorgada como consecuencia de la participación ciudadana.

El principio de participación democrática en el derecho urbanístico, se concreta a partir de su naturaleza constitucional, pues se entiende como un sistema de toma de decisiones y simultáneamente como un modelo de comportamiento social

y político, fundamentado en el pluralismo, la tolerancia, la protección de derechos y libertades, así como en la responsabilidad de los ciudadanos en la definición de su destino colectivo. Ello, implica reconocer la participación permanente del ciudadano en los procesos decisorios, no necesariamente electorales, que incidirán de manera significativa en el rumbo de su vida, ya sea a través del ejercicio del control político a la Administración Pública o mediante la participación en la formulación y ejecución de las políticas urbanas. Por tal motivo, las administraciones municipales han venido fomentando la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos mediante la participación de los ciudadanos y sus organizaciones en la formulación de los Planes Municipales de Ordenamiento y Desarrollo.

En esta perspectiva, para efectos de conformar un marco axiológico del Derecho Urbanístico, resulta importante dar la categoría de principio a la participación democrática fundamentada en los artículos 1, 2, 318, 342 de la Constitución Política de 1991, que condicionan los procesos de planeación y ordenamiento del territorio, al acotamiento de instancias de concertación y participación democrática; lo que busca garantizar la eficacia de las políticas, normas y programas territoriales, a través de la inclusión de los ciudadanos en su discusión y formulación. Así, en Colombia, se están implementando mesas locales de planificación y se ha reservado una parte del presupuesto municipal que está siendo invertido de acuerdo con las directrices fijadas por la comunidad (presupuesto participativo).

De la misma manera, puede señalarse como un principio del Derecho Urbanístico Colombiano la **autonomía territorial municipal** que se fundamenta en los artículos 1, 287 y 288 de la Constitución Política y que implica que para efectos de la planeación y regulación urbanística, los municipios gozan de autonomía. Es dable entender que ésta se circunscribe al marco normativo del ordenamiento territorial, pero además, es el principio que permite viabilizar la planeación regional (desde las áreas metropolitanas), municipal (mediante los POT) y local (a partir de experiencias zonales de ordenamiento en los municipios). La autonomía territorial municipal se concreta en las competencias propias del municipio, encaminadas a la generación de una serie de acciones destinadas a la ocupación racionalizada, la prevención del deterioro y degradación del suelo urbano, rural, suburbano y de expansión urbana, como base para el mejoramiento de las condiciones de la calidad de vida de la población.

3.1.3. Normas Urbanísticas

La ley 388 de 1997, en su artículo 15, define las normas urbanísticas generales como:

«...aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como las actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión. Por consiguiente, otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores, conjuntamente con la especificación de los instrumentos que se emplearán para que contribuyan eficazmente a los objetivos del desarrollo urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones».

Aparte de las normas urbanísticas estructurales y generales, el artículo 15 también distingue las normas jurídicas complementarias, que son las atinentes a procesos que pueden ser previos a la titulación y regularización, como los adelantados en el presente proyecto, pues a ellas corresponde, entre otras directrices:

«3.1 La declaración e identificación de los terrenos e inmuebles de desarrollo o construcción prioritaria.

3.2 La localización de terrenos cuyo uso es el de vivienda de interés social y la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo.

3.3 Las normas urbanísticas específicas que se expidan en desarrollo de planes parciales para unidades de actuación urbanística y para otras operaciones como macro proyectos urbanos integrales y actuaciones en áreas con tratamientos de renovación urbana o mejoramiento integral (...)»

3.2. ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Para hablar de ordenamiento territorial es importante entender la definición de territorio como una construcción múltiple y diversa, que se fundamenta en la pluralidad de los habitantes, en las relaciones que estos desarrollan de manera constante o esporádica, y especialmente en una diversidad de historias y hechos que corresponden al bagaje cultural y las experiencias cotidianas de quienes lo leen o habitan.

Ahora bien, el ordenamiento territorial constituye el proceso mediante el cual, a través de un conjunto de medios democráticos como la deliberación, entre las

distintas entidades administrativas y políticas del orden nacional y territorial, se busca establecer, de acuerdo con el nuevo orden constitucional, mecanismos para mejorar la gobernabilidad, y maximizar las relaciones con los espacios y las comunidades circundantes en los aspectos político, económico, cultural, social y de desarrollo ambiental.

En ese orden de ideas y desarrollando estos puntos anteriores, el Decreto 879 de 1998, «por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial», lo define del siguiente modo:

«Artículo 2: El ordenamiento del territorio municipal o distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planeación física concertadas y coherentes, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas para disponer de instrumentos eficaces de orientación del desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y de regulación de la utilización, ocupación y transformación de su espacio físico. El ordenamiento territorial debe ser acorde con las estrategias de desarrollo económico del municipio y distrito y armónico con el medio ambiente y sus tradiciones históricas y culturales».

El ordenamiento territorial, a través de acciones político-administrativas concertadas y coherentes entre el Estado y las entidades territoriales, pretende, por un lado, mejorar la gobernabilidad; y de otro, alcanzar ciertos fines complementarios como: propiciar el desarrollo del territorio; posibilitar la infraestructura de servicios públicos domiciliarios y transporte; velar por la protección del patrimonio cultural y del medio ambiente; y fortalecer la prevención de amenazas y riesgos naturales, entre otros; al mismo tiempo, aspira a regularizar la utilización, ocupación y transformación del espacio físico.

Todo lo anterior bajo los principios de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, y la distribución equitativa de cargas y beneficios; se buscará esencialmente satisfacer las expectativas de la población de una forma incluyente, pero respetando la diversidad de cada territorio.

3.1.1. Plan de Ordenamiento Territorial

El plan de ordenamiento territorial es un instrumento técnico y normativo para ordenar el territorio municipal o distrital. De esta forma, comprende el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y

normas, destinadas a orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.³⁴ Desde una perspectiva estrictamente jurídica, los POT son normas del ordenamiento jurídico de carácter local, que regulan las relaciones jurídico-administrativas, relativas al uso, goce y ejercicio del Derecho a la Propiedad, en un territorio determinado,

Son componentes de los planes de ordenamiento territorial los siguientes:

- Componente general: integrado por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.
- Componente urbano, constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.
- Componente rural, el cual comprende las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

3.3. PLANEACIÓN URBANA

La Planeación urbana puede definirse como el proceso de construcción de un proyecto de ciudad mediante la generación de estrategias que buscan orientar, regular y gestionar los fenómenos y transformaciones que se presentan dentro del territorio. Dicho proyecto no puede ser entendido de forma estática sino que debe modularse de acuerdo con las dinámicas propias de las relaciones sociales, económicas y culturales.

Eduardo Hernández Padilla, construye unos objetivos del ordenamiento del territorio, que pueden considerarse ajustables a los fines de la Planeación Urbana, son ellos:

34. Un Plan de Ordenamiento Territorial -también denominado por sus siglas POT- es un instrumento técnico que poseen los municipios para planificar y ordenar su territorio. Por lo tanto tiene la potencialidad de integrar la planificación física y socioeconómica, en lo relativo a los modelos de ocupación y a la mejor distribución de los asentamientos. «La planeación urbana y rural, significa ordenar el territorio del municipio o distrito, cuya extensión está señalada por los límites de su jurisdicción determinados en el acto de su creación. Ello quiere decir que el ordenamiento trata de un espacio que no está aislado, sino que forma parte de un área mayor que le genera interrelaciones con los municipios limítrofes que debe tener en cuenta para preservarlas y fomentarlas en las actividades de desarrollo y provisión que lleva a cabo como entidad territorial». MORCILLO D. Pedro Pablo. Derecho Urbanístico Colombiano. Historia, Derecho y Gestión. Editorial Temis, Bogotá 2007, p. 205

1. «Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructura 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»³⁵

La planeación urbana -de acuerdo con las dinámicas propias de la ciudad-, no puede ser lineal, sino que debe adoptar instrumentos flexibles para así poder afrontar las situaciones, ya sean constantes o contingentes que se presenten, creando políticas de corto, mediano y largo plazo que cumplan con las expectativas, no sólo de una planeación, sino de una gestión estratégica.

3.2.1. Espacio Público

Apegados al Decreto 1504 de 1998, podemos afirmar que el Espacio Público es el conjunto de inmuebles públicos, y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas, que trascienden por lo tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes. Se entiende por bienes de *uso público*, aquellos cuya titularidad radica en la Nación, pero el uso o disfrute corresponde a todos los habitantes del territorio. El concepto de espacio público ampliado por el constituyente, en la sentencia C-265 de 2002, la Corte Constitucional advierte que no se limita a los bienes de uso público (calles, plazas, puentes, caminos, ríos y lagos), sino también, a los bienes inmuebles públicos, y a algunos elementos específicos de los inmuebles de propiedad de los particulares, que al ser afectados al interés general, en virtud de la Constitución o la ley, o por sus características arquitectónicas naturales, están destinados a la utilización

35. HERNÁNDEZ PADILLA, Eduardo. Derecho Urbano. Librería Ediciones del Profesional Ltda. Cuarta Edición. Bogotá 2007, p. 102

colectiva. Podríamos decir entonces que la caracterización de un bien como público, está dada por su afectación al interés general y su destinación al uso por todos los miembros de la comunidad.

«En este orden de ideas el concepto de espacio público constituye una expresa limitación a la propiedad privada, en general, y a la propiedad horizontal en especial, pues ésta es una forma de organización de la propiedad privada que tiene plena eficacia sólo en la medida en que las limitaciones a la libertad de circulación, y a otros derechos, generadas por los sistemas de cerramiento y control de ingreso que se desprenden de la figura jurídica de las Unidades Inmobiliarias Cerradas no invadan el espacio público ni excluyan de su goce a los habitantes que no pertenecen a dichas unidades»³⁶

La Constitución Política de 1991 eleva al nivel de rango constitucional el tema de espacio público, señalando que, es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular (artículo 82), así mismo, los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables. (Artículo 63).

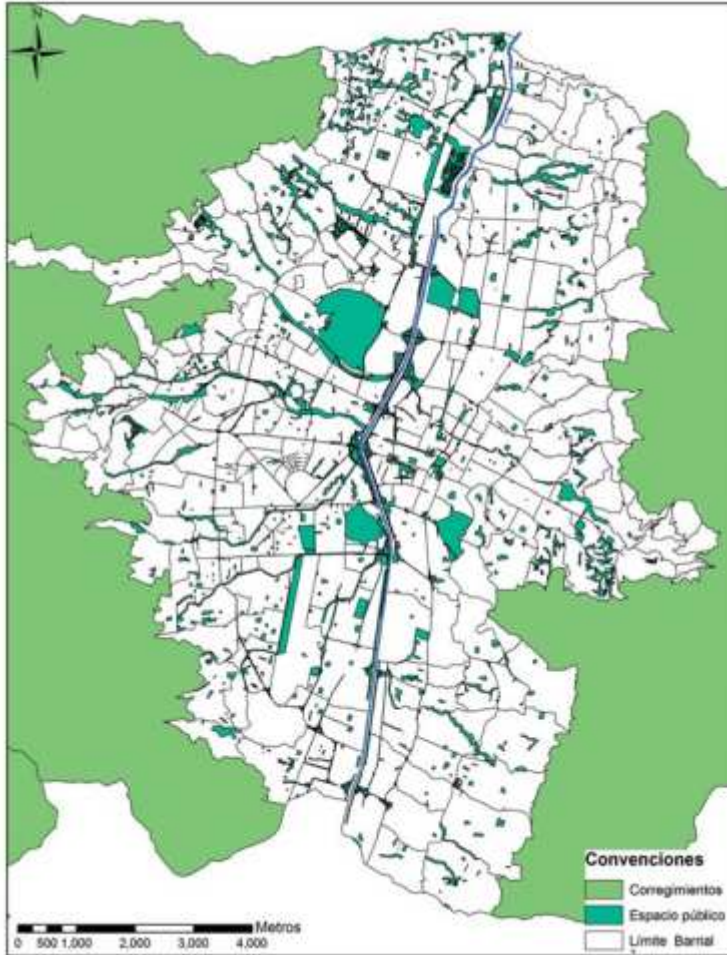
Los bienes públicos en general gozan de una especial protección constitucional³⁷ en virtud de la cual son inalienables e imprescriptibles. Particularmente para el caso de los bienes de uso público, ningún particular puede considerar que tiene derechos adquiridos sobre ellos y tampoco podría alegar una posible prescripción adquisitiva de dominio sobre ellos. En el mismo sentido, la entrega en arrendamiento a personas naturales o jurídicas de carácter privado de instalaciones públicas, destinadas por ejemplo, a la recreación o deporte, no sustrae tales bienes de la calidad de 'áreas de espacio público'.³⁸

36. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C 265 de 2002, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa Expediente D-3721

37. Constitución Política de Colombia de 1991: «Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

38. Sentencia No. T-508 de 1992. Expediente. T 2416 de 1992, M. P Fabio Monroy Díaz. Santafé de Bogotá, D.C. Agosto veintiocho (28) de mil novecientos noventa y dos (1992). «Las disposiciones constitucionales redefinen la noción de Espacio Público y señalan las características especiales que permiten distinguirla en dicho nivel normativo, de la noción jurídica general y de los elementos materiales del espacio no público. En efecto, aquel concepto está compuesto por porciones del ámbito territorial del Estado que son afectados al uso común por los intereses y derechos colectivos y de algunos otros de carácter fundamental cuya satisfacción permiten; además, comprenden partes del suelo y del espacio aéreo, así como de la superficie del mar territorial

Mapa 7. Espacios Públicos de Medellín.
Fuente: POT Medellín



En el ámbito local el Decreto Municipal 409 de 2007: «Por el cual se expiden las normas específicas para las actuaciones y procesos de urbanización,

y de las vías fluviales que no son objeto del dominio privado, ni del pleno dominio fiscal de los entes públicos. Cabe advertir que desde las más antiguas regulaciones legales sobre la permisión del uso y del goce público de las construcciones, hechas a expensas de los particulares en bienes que les pertenecen, es de recibo la figura del Espacio Público como comprensiva de los bienes afectados al uso o goce común de los habitantes del territorio. El Espacio Público comprende, pues, aquellas partes del territorio que pueden ser objeto del disfrute, uso y goce de todas las personas con finalidades de distinta índole y naturaleza, que se enderezan a permitir la satisfacción de las libertades públicas y de los intereses legítimos que pueden radicarse en cabeza de todas las personas de conformidad con el orden jurídico; en principio, en dichas partes del territorio las personas en general no pueden ejercer plenamente el derecho de propiedad o de dominio, sea privado o fiscal»

parcelación y construcción en los suelos urbanos, de expansión y rural del Municipio de Medellín», establece en la parte general, una diferenciación entre elementos naturales constitutivos del espacio público y los elementos artificiales del mismo, caracterizándolos como:

- Elementos constitutivos naturales del espacio público del Municipio de Medellín, esto es, los sistemas orográfico, hidrográfico y los ecosistemas estratégicos, a los cuales se les ha determinado unos lineamientos y tratamientos estratégicos, que serán la base para las actuaciones integrales sobre los mismos.
- Los elementos construidos. Se componen de los Corredores y Sistemas de movilidad (sistema vial y de transporte); las Centralidades y Nodos de actividad (sistema de centralidades); los Parques, Plazas y Zonas verdes (sistema de espacio público); Equipamientos y Edificios públicos (sistema de equipamientos); e Infraestructura y Edificios públicos (sistema de servicio Públicos).

Del mismo modo, el Decreto Nacional 1504 de 1998, reglamentario del espacio público en los planes de ordenamiento territorial, determina que el espacio público está compuesto de elementos constitutivos -naturales y artificiales- y complementarios:

«Artículo 5: Constitutivos naturales:

1. Áreas para la conservación y preservación del sistema orográfico o de montañas, tales como: cerros, montañas, colinas, volcanes y nevados.
2. Áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico, a su vez conformado por:
 - Elementos naturales relacionados con corrientes de agua, tales como: cuencas y microcuencas, manantiales, ríos, quebradas, arroyos, playas fluviales, rondas hídricas, zonas de manejo, zonas de baja mar y protección ambiental y relacionados con cuerpos de agua, tales como mares, playas marinas, arenas y corales, ciénagas, lagos, lagunas, pantanos, humedales, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental.
 - Elementos artificiales o construidos, relacionados con corrientes de agua tales como: canales de desagüe, alcantarillas, aliviaderos, diques, presas, represas, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua tales como: embalses, lagos, muelles,

puertos, tajamares, rompeolas, escolleras, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental.

3. Áreas de especial interés ambiental, científico y paisajístico, tales como: parques naturales del nivel nacional, regional, departamental y municipal; y áreas de reserva natural, o santuarios de fauna y flora.

Constitutivos artificiales o construidos:

1. Áreas integrantes de los sistemas de circulación peatonal y vehicular, constituidas por:
 - Los componentes de los perfiles viales tales como: áreas de control ambiental, zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y ductos, túneles peatonales, escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, andenes, malecones, paseos marítimos, camellones, sardineles, cunetas, ciclo pistas, ciclo vías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamientos bajo espacio público, zonas azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas y carriles.
 - Los componentes de los cruces o intersecciones, tales como: esquinas, glorietas, orejas, puentes vehiculares, túneles y viaductos.
 - Áreas articuladoras del espacio público y de encuentro, tales como: parques urbanos, zonas de cesión gratuita al municipio o distrito, plazas, plazoletas, escenarios deportivos, escenarios culturales y de espectáculos al aire libre.
 - Áreas para la conservación y preservación de las obras de interés público y los elementos urbanísticos, arquitectónicos, históricos, culturales, recreativos, artísticos y arqueológicos, las cuales pueden ser sectores de ciudad, manzanas costados de manzanas, inmuebles individuales, monumentos nacionales, murales, esculturas, fuentes ornamentales y zonas arqueológicas o accidentes geográficos.
 - Son también elementos constitutivos del espacio público, las áreas y elementos arquitectónicos espaciales y naturales de propiedad privada, que por su localización y condiciones ambientales y paisajísticas, sean incorporadas como tales en los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen, tales como cubiertas, fachadas, paramentos, pórticos, antejardines, cerramientos.
 - De igual forma, se considera parte integral del perfil vial, y por ende, del espacio público, los antejardines de propiedad privada.

Elementos Complementarios:

1. Componentes de la vegetación natural e intervenida.

- Elementos para jardines, arborización y protección del paisaje, tales como: vegetación herbácea o césped, jardines, arbustos, setos o matorrales, árboles o bosques.

2. Componentes del amoblamiento urbano:

- Mobiliario compuesto por mapas de localización del municipio, bolardos, paraderos, luminarias, protectores de árboles, juegos para adultos y juegos infantiles, parquímetros, cicletteros, baños públicos, canecas de basura, barandas pasamanos, equipos contra incendio etc.

- Señalización»

La determinación, protección y regulación del espacio público tiene su importancia, en tanto la calidad de vida de las personas que habitan un determinado lugar está ligada a la posibilidad de contar con espacios de encuentro y circulación que hagan posible la construcción de un tejido social, en el que cada individuo se reconozca como miembro de una comunidad y se relacione con otros, para la satisfacción de sus intereses y necesidades. De igual forma, defender el espacio público garantiza la existencia de escenarios de convivencia libre y de recreación, que reúnan a todos los habitantes de una ciudad en condiciones de igualdad:

«El libre acceso a los espacios abiertos, como calles y parques, y a las áreas de recreación y circulación, entre otros, posee un valor social «que genera confianza, respeto y tranquilidad en la comunidad, porque contribuye a mejorar las condiciones de vida urbana» y «a neutralizar, así sea en mínima parte, las agresiones propias de una gran ciudad o de los centros habitacionales modernos (visuales, auditivas, de tránsito, de seguridad, etc.) Así el trastorno del espacio público ocasionado por un particular o por la actuación de autoridades no competentes, puede llegar a vulnerar no sólo derechos constitucionales individuales de los peatones y las aspiraciones colectivas de uso y aprovechamiento general del espacio común, sino también la percepción de la comunidad respecto de las áreas a las que tiene acceso libre y a las que no lo tiene. Adicionalmente, las repercusiones pueden ser no sólo colectivas, sino también privadas, y acarrear la vulneración del derecho a la libertad de locomoción de los transeúntes al cual alude el artículo 24 de la Carta»

Puede hablarse también de un espacio público efectivo, el cual debe ser de libre circulación y de fácil acceso (sin barreras), señalizado, bien dotado, iluminado,

público y digno, que funcione como un patrón o estándar para la ciudad. También existen espacios potenciales, que podrían llegar a ser efectivos si previamente son dotados y adecuados para el disfrute de la comunidad.

En contraste con los anteriores, existen los espacios residuales, como lo son los retiros de las quebradas, para los cuales, en términos muy generales, se establece que si al retiro en cuestión no se le ha realizado un estudio específico, éste debe ser de treinta (30) metros. Los tratamientos de conservación y adecuación de los retiros de las quebradas, son una de las pocas posibilidades que tienen de ser transformados en espacio público, mediante la construcción de parques lineales para los barrios que se han conformado irregularmente en estas zonas de riesgo. Ante un déficit de espacio público en los territorios de laderas, ésta es la opción de intervención más acertada.

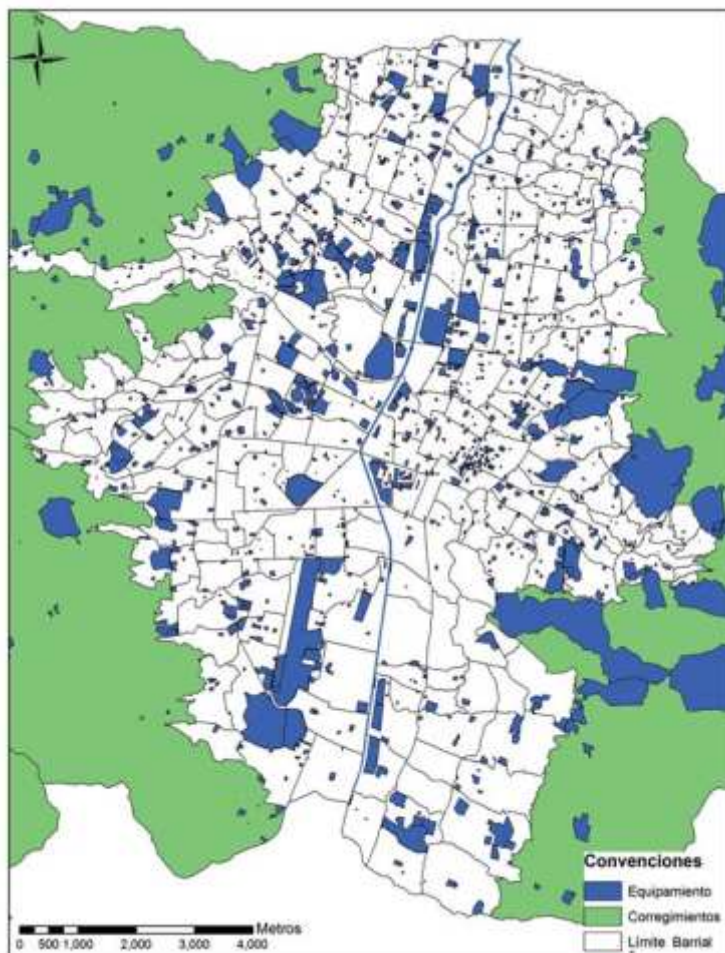


Foto 1. Zona verde Juan XXIII

3.2.2. Equipamientos

Los equipamientos son aquellos espacios y construcciones de uso público o privado, destinados a satisfacer las necesidades colectivas básicas, tanto las que permiten la prestación de servicios públicos a la comunidad, como las que soportan el funcionamiento y operación de la ciudad en su conjunto. Algunos de los equipamientos colectivos se encuentran ubicados en las diferentes centralidades; otros se encuentran dispersos, pero en su conjunto todos, independientemente de su localización, constituyen el sistema de equipamientos del Municipio.

Mapa 8. Localización de Equipamientos en el municipio de Medellín.
Fuente: POT Medellín



Los equipamientos son lugares de carácter público o privado, dependiendo de su propiedad y del servicio que presten, que sostienen el desarrollo de actividades multisectoriales diferentes a la vivienda. En términos del artículo 72 del Decreto Municipal 409 de 2007; «Corresponden a la adecuación de inmuebles para usos de administración pública y seguridad, salud, recreación y deportes, asistencia y protección social, asociaciones y organizaciones de la comunidad, culto, equipamiento básico y educación, sean públicos o privados.» En este sentido, el equipamiento es un indicador de la capacidad funcional del municipio en términos de la generación de espacios para la localización de servicios prioritarios para la

comunidad. Al igual que el espacio público, el equipamiento se constituye como un factor integrador de los sectores, en tanto satisface las necesidades básicas de convivencia y cohesión social, supliendo los servicios que el particular por sí mismo no puede proveer.

El plan de ordenamiento territorial, en su artículo 54, clasifica los equipamientos en categorías básicas como: equipamientos básicos sociales (EBS); equipamientos básicos comunitarios (EBC); equipamientos de seguridad y convivencia (ESC); equipamientos de infraestructuras (EII); equipamientos institucionales (EIN) y equipamientos de infraestructuras comerciales (EIC). Estas categorías, a su vez, se dividirán en varios subsistemas.

Los equipamientos se encuentran al mismo nivel del espacio público, pues desde esta óptica, su función es la de proyectar la integración social y de propender por su desarrollo y su bienestar, materializándose en una infraestructura que cumple con las disposiciones constitucionales del estado de Derecho, acerca de proveer de servicios a toda la comunidad.

Tanto en el equipamiento como en el espacio público en general, se debe partir de diferenciar entre el nivel de apropiación que tengan y el cumplimiento de los requisitos mínimos de dignidad establecidos por la normatividad urbanística.



**Foto 2. Escuela Amapolita
Sector Carpinelo – La Avanzada**



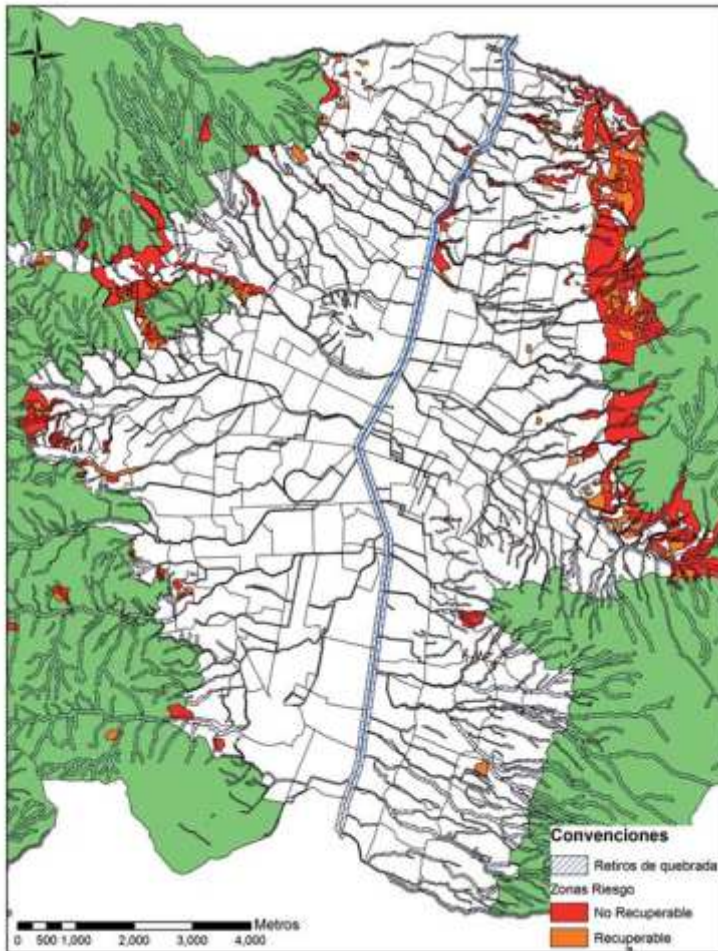
**Foto 3. Placa polideportiva
La Avanzada**

3.2.3. Zonas de riesgo y suelos de protección

En el marco de las experiencias, el concepto de zonas de riesgo ha sido determinante de las acciones implementadas, y por lo tanto se ha constituido en

uno de los ejes transversales e importantes de la sistematización. Al respecto, el Acuerdo Municipal 046 de 2006, por el cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial para la ciudad de Medellín, en sus artículos 107 y 120, clasifica a las zonas de riesgo básicamente en zonas urbanas de riesgo recuperable o mitigable, y en zonas de alto riesgo no recuperable:

Mapa 9. Áreas de riesgo y retiros a corrientes de agua en el suelo urbano del municipio de Medellín. Fuente: POT Medellín



«ARTÍCULO 107°. De las zonas urbanas de riesgo recuperable o mitigable.

Son zonas con niveles de riesgo medio y bajo que a costos económicos, sociales y ambientales razonables, son susceptibles de ser mejoradas y rehabilitadas o

recuperables en su totalidad, mediante la ejecución de un plan integral de obras de control y protección, que permitan mitigar o reducir el riesgo a niveles tolerables. Así mismo se consideran aquellos sectores cuya inestabilidad está asociada a las características urbanísticas propias de los asentamientos, ya sea por carencia o deficiencia en su infraestructura básica, inadecuadas prácticas constructivas o por la misma tipología y calidad de las construcciones (...)

«ARTÍCULO 120°. De las zonas de alto riesgo no recuperables.

Son aquellas áreas urbanas o rurales, en gran parte ocupadas con vivienda, que por su conformación topográfica de altas pendientes, características hidrogeológicas o por la presencia de procesos de inestabilidad geológica activos o latentes, por estar sometidas a una amenaza o riesgo externo, son altamente inestables y de difícil tratamiento para su recuperación; así como aquellos terrenos ubicados en márgenes de quebradas o ríos y en planicies de inundación, carentes de obras de protección y que no son aptas para la localización de asentamientos humanos.

El artículo 109 del P.O.T de la ciudad de Medellín, establece un manejo para las zonas de riesgo mitigable:

«(...) Estas zonas podrán ser objeto de programas de reordenamiento urbanístico, cubrimiento con servicios públicos básicos, mejoramiento barrial, titulación y otorgamiento de licencias de construcción, una vez hayan sido reducidos los niveles de amenaza con obras de protección específicas. Para la ejecución de estas obras se requerirá concepto de la Comisión Técnica del SIMPAD y serán aprobadas por la autoridad ambiental competente».

Frente a las zonas de riesgo no recuperable, establece el artículo 135 los siguientes procedimientos:

«(...) Programa de Reasentamiento de Población: La Administración Municipal adelantará acciones dirigidas a reasentamiento de población: Reasentamiento de población localizada en zonas de alto riesgo no recuperable, como una actuación integral prioritaria en atención a los asentamientos humanos en situación de riesgo para garantizar la protección de las vidas humanas, la salud pública y la sostenibilidad ambiental».

3.3. IRREGULARIDAD URBANA

Alrededor del tema de la irregularidad, los estudios urbanos han coincidido en ligar este fenómeno a los procesos migratorios, consecuencia de la violencia y pobreza en el campo, los emigrantes encuentran en la ciudad un polo de atracción

basado en las oportunidades que brinda el desarrollo. Sin embargo, en el aspecto que parece haber más consenso, es en la afirmación según la cual los procesos de urbanización irregular han cambiado el contexto de *lo urbano* en la ciudad.

La reiterada formación de asentamientos irregulares en las periferias de la ciudad, ha dado como resultado una «ciudad irregular», construida al *margen* de la ciudad planificada, con omisión de las normas de construcción, implementando mecanismos precarios de articulación a la vida económica de la ciudad. Muchos son los factores que inciden en la formación de estos asentamientos, pero uno de los principales, es la confluencia de dos fenómenos antagónicos: el desplazamiento, por un lado, y la *sobre-regularización* del uso del suelo, por el otro. Desde su capacidad económica, la población desplazada no tiene la posibilidad de acceder a una vivienda ofrecida por el mercado inmobiliario. Por su parte, los precios excesivamente elevados del suelo urbanizado en el mercado formal, son consecuencia lógica de una regulación excesiva y del sistema capitalista regido por normas de oferta y demanda, que terminan por conformar un mercado del suelo elitista y excluyente. En estas condiciones, dicha población, irremediablemente, no encuentra otra opción diferente a adherirse a la informalidad preexistente, donde se destaca la ocupación de zonas deshabilitadas de las ciudades mediante tomas, invasiones o posesiones.

Estas zonas de urbanización popular y de crecimiento irregular no han sido intervenidas debidamente por el Estado,³⁹ pues ha faltado formular políticas públicas que permitan mejorar los niveles de acceso al suelo urbano, en condiciones dignas de generación de empleo e inclusión socio-espacial. Desde otro punto de vista, este fenómeno ha favorecido la configuración de territorialidades y comunidades en permanente lucha por la inclusión a ese perímetro urbano preestablecido y, por esa vía, a los bienes y servicios sociales, económicos y culturales de la ciudad.

Una intensa lucha por la inclusión en ese perímetro urbano es abanderada por los pobladores de las periferias, donde la autogestión, la autoconstrucción y el empleo informal, son sólo algunos ejemplos de cómo estos sectores reconstruyen por sí mismos sus proyectos de vida. Son pues estos asentamientos los que han puesto en evidencia la complejidad y la heterogeneidad de la Ciudad, su

39. La gran mayoría cuenta con red de servicios públicos domiciliarios, llevado por Empresas Publicas de Medellín, la mayoría cuenta con los sistemas estructurantes viales en concreto rígido o flexible, se han adelantado proyectos de mejoramiento de vivienda y titulación y construido centros educativos, de salud y adecuado espacios públicos.

discontinuidad en la distribución espacial y el acceso diferencial e inequitativo de los pobladores populares urbanos a las políticas sociales del Estado.⁴⁰

De acuerdo con Pedro Abramo, se pueden identificar tres lógicas que median en el acceso a la tierra:

«(...) La primera es la lógica de Estado, según la cual la sociedad civil y los individuos se someten a una decisión del poder público que asume la responsabilidad de definir la selección que garantice el mayor grado de bienestar social (...)»⁴¹

«La segunda es la lógica del mercado, según la cual el mercado sería el mecanismo social que posibilite el encuentro entre los que desean consumir suelo urbano y los que se disponen a ofrecerla a eventuales consumidores de suelo (o inmobiliarios) (...)»⁴²

«La tercera es la lógica de la necesidad, según la cual existe una motivación condicionada por la pobreza, esto es, por la incapacidad de suplir una necesidad básica a partir de los recursos monetarios que permitirían el acceso al mercado. (...)»⁴³

3.4. INFORMALIDAD EN LA TENENCIA DE LA TIERRA

La irregularidad urbana implica, aunque no de manera necesaria, otro tipo de informalidad relacionada con la tenencia del suelo. La manifestación más común de esta informalidad es la inexistencia de un título debidamente registrado, que certifique finalmente el derecho de propiedad, y en su lugar, escritos privados como la promesa de compraventa, incluso previa a la autenticación notarial. Desde esta perspectiva, se trata de la falta de adecuación de la relación jurídica entre el ocupante y el inmueble, a las formas jurídicas tradicionales de transferir el dominio y de poseer los inmuebles.

40. «A los procesos de masificación urbana corresponde una ideología del ascenso social que se revuelve con aspiraciones justas por el derecho a la ciudad. Ya en la ciudad, los nuevos pobladores activan memorias urbanas, establecen relaciones de parentesco, vecindad, amistad y compadrazgo, ponen en marcha estrategias de ayuda mutua y solidaridad.» Desplazamiento Forzado Interno: «El Derecho a la ciudad». Por: Gloria Naranjo y Deicy Hurtado. Corporación Región. No 37 agosto 2002. pp. 4-15

41. ABRAMO, Pedro «*La Teoría Económica de la Favela: cuatro notas sobre la ubicación residencial de los pobres y el mercado inmobiliario*». Lincoln Institute of Land Policy. MA, USA. 2001. p. 1

42. Ibídem, p. 2

43. Ibídem, p. 2

Los asentamientos humanos irregulares, según Eduardo Hernández Padilla se presentan de dos formas: «las *invasiones u ocupaciones de hecho* con violación absoluta del derecho de propiedad; y los *barrios piratas*, que se caracterizan por ser ocupaciones, en contravención de las normas de urbanismo y arquitectónicas del municipio. Configurándose tres tipos de tenedores de la tierra:

- Propietarios particulares, que bien fuese por herencia y de manera legal o por invasión inicial se hicieron dueños de estas tierras.
- Ocupantes que con autorización del dueño inicial, se establecen en un lote y lo «trabajan» sembrando cultivos, con los cuales compensan en algo al propietario inicial.
- Compradores de predios a propietarios supuestamente legales, pero que dada la confusión de los títulos de propiedad, rara vez logran el registro de su documento de compra»⁴⁴.

3.5. DERECHO A LA CIUDAD

El derecho a la ciudad, formulado por Henri Lefebvre⁴⁵, se define como la posibilidad de desplegar «lo urbano», en tanto que lugar de encuentro, otorgando prioridad al valor de uso. Es en este punto que lo urbano precisa de una «teoría integral de la ciudad y la sociedad», y en forma más radical, de una «ciencia de la ciudad», es decir, de una planificación orientada a las necesidades sociales, que debe nutrirse a su vez del arte, en aras del ingenio y de la creatividad que requiere para ser desarrollada.

A su vez, «lo urbano» requiere un «agente», que es precisamente la clase obrera, la cual ha soportado el impacto de todos los grandes cambios morfológicos de la ciudad, al mismo tiempo que ha sido «desposeída» de ella, y no por esto deja de representar los intereses generales de la civilización, pues su acción, puede ser extensiva a todas las «capas sociales de habitantes».⁴⁶

La conformación de la sociedad urbana debe ser la meta final de todo el proceso de industrialización, así sea este último el responsable de la urbanización,

44. ARBOLEDA, Migdonia María y otra. *Evaluación del Programa «La Montaña» del grupo Habilitación de vivienda de Empresas Públicas de Medellín*. Universidad de Antioquia. Medellín, 1995. Pg. 2 (Citando a HERNÁNDEZ PADILLA, Eduardo. *Derecho Urbano*. Librería Ediciones del Profesional Ltda. Cuarta Edición. Bogotá 2007, p. 102)

45. LEFEBVRE, Henri. «*El Derecho a la ciudad*». Editorial Península, Barcelona, 1978, p. 138

46. *Ibidem*, pp. 166, 167

en una primera fase. De este modo, la ciudad deja de ser mero receptáculo de la producción, erigido sobre las «ruinas de la ciudad antigua y su contorno agrario».⁴⁷

Es así como el derecho a la ciudad es un derecho en formación que no equivale a un «derecho a la ciudad antigua», sino en cambio a un derecho a «la vida urbana, a la centralidad renovada, a los lugares de encuentros y cambios, a los ritmos de vida y empleos del tiempo que permiten el uso pleno y entero de estos momentos y lugares». La vida urbana, como «reino del uso» frente al valor de cambio, propio de la ideología del consumo, es la perspectiva reivindicadora de derechos, tanto desde lo económico como desde lo cultural. En términos generales, la justificación del significado del derecho a la ciudad debe ser buscada en la legitimidad que tiene el individuo para ejercer un «derecho a exigir» sobre la ciudad, percibida como operador de democracia social.⁴⁸ Henri Lefebvre indica que el derecho a la ciudad se anuncia como un llamado, como una exigencia, que se manifiesta como forma superior de los derechos y que implica el derecho a la individualización en la socialización, a la actividad participante, a la apropiación (diferente del derecho de propiedad).⁴⁹

Una perspectiva similar a la anterior, es la adoptada por el Foro Social Mundial de Quito en el 2004, en su Carta mundial por el derecho a la ciudad, que relaciona el derecho a la ciudad, con el aumento de la calidad de vida de las personas, determinado en gran medida por el acceso a la vivienda.⁵⁰

«El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado».⁵¹

En relación con la «ciencia de la ciudad» que propone Lefebvre, la Carta mundial por el derecho a la ciudad, hace énfasis en la planificación urbana como instrumento para lograr ese desarrollo urbano equitativo y sustentable:

47. *Ibíd.*, p. 166

48. MALDONADO COPELLO, María Mercedes. «*Ordenamiento Jurídico y Ordenamiento Urbano*» Territorios, Revista de Estudios Regionales y Urbanos. Número 2. Bogotá. Colombia. Febrero – Julio de 1999, p. 48

49. *Ibíd.*, p. 50

50. *CARTA MUNDIAL POR EL DERECHO A LA CIUDAD*. Foro Social de las Américas – Quito, Julio de 2004. Foro Mundial Urbano – Barcelona, Octubre de 2004. Foro Social Mundial – Porto Alegre, Enero de 2005. Revisión previa a Barcelona, Septiembre de 2005. p. 2

51. *Ibíd.*, p. 2-3

«Las ciudades deben desarrollar una planificación, regulación y gestión urbano ambiental que garantice el equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección del patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico; que impida la segregación y la exclusión territorial; que priorice la producción social del hábitat y garantice la función social de la ciudad y de la propiedad. Para ello, las ciudades deben adoptar medidas que conduzcan a una ciudad integrada y equitativa.»

«Las ciudades deben garantizar a todos (as) los(as) ciudadanos(as) el acceso permanente a los servicios públicos de agua potable, saneamiento, remoción de basura, fuentes de energía y telecomunicaciones, así como a los equipamientos de salud, educación, abasto y recreación, en corresponsabilidad con otros organismos públicos o privados, de acuerdo al marco jurídico del derecho internacional y de cada país.»⁵²

En relación a los sujetos que van a emprender esta acción, como se dijo arriba, Lefebvre alude a un agente que se revista de esa conciencia de clase del proletariado -una clase para sí y no en sí-. En la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, se habla más bien de un sujeto destinatario: los grupos en situación vulnerable. Dentro de su artículo II, «Principios y fundamentos estratégicos del Derecho a la Ciudad», contempla una parte dedicada a la «protección especial de grupos y personas en situación de vulnerabilidad», que establece:

«Los grupos y personas en situación vulnerable tienen derecho a medidas especiales de protección e integración, de distribución de los recursos, de acceso a los servicios esenciales y de no-discriminación. A los efectos de esta Carta se consideran vulnerables: personas y grupos en situación de pobreza, en riesgo ambiental (amenazados por desastres naturales), víctimas de violencia, con discapacidad, migrantes forzados, refugiados y todo grupo que, según la realidad de cada ciudad, esté en situación de desventaja respecto al resto de los habitantes.»⁵³

De esta forma, a diferencia de una reivindicación política de la clase popular, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad contemporánea, en unos términos muy propios de los estados sociales de derecho de la segunda mitad del siglo XX, apela a un asistencialismo, que además de reclamar la inclusión social del

52. *Ibidem*, p. 8

53. CARTA MUNDIAL POR EL DERECHO A LA CIUDAD. Foro Social de las Américas – Quito, Julio de 2004. Foro Mundial Urbano – Barcelona, octubre de 2004. Foro Social Mundial – Porto Alegre, enero de 2005. Revisión previa a Barcelona, Septiembre de 2005, p. 5

vulnerable, implica la extensión del Estado como mediador en la búsqueda de esa igualdad, mediante la aplicación de normas urbanas:

«Las ciudades deben inhibir la especulación inmobiliaria mediante la adopción de normas urbanas para una justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización y la adecuación de los instrumentos de política económica, tributaria y financiera y de los gastos públicos a los objetivos del desarrollo urbano, equitativo y sustentable. Las rentas extraordinarias (plusvalía) generadas por la inversión pública – actualmente capturadas por empresas inmobiliarias y particulares – deben gestionarse en favor de programas sociales que garanticen el derecho a la vivienda y a una vida digna a los sectores que habitan en condiciones precarias y en situación de riesgo.»⁵⁴

«Las ciudades deben facilitar una oferta adecuada de vivienda y equipamientos urbanos para todos(as) los(as) ciudadanos(as) y establecer programas de subsidio y financiamiento para la adquisición de tierras e inmuebles, de regularización de la tenencia del suelo y de mejoramiento de barrios precarios y ocupaciones informales.»⁵⁵

3.6. TITULACIÓN

La titulación de predios, por iniciativa de las entidades públicas, es un procedimiento que da cumplimiento a los preceptos constitucionales relacionados con el derecho a la vivienda digna, y está inspirado en la función social de la propiedad y en aquel principio general del derecho agrario, que reza: «*La propiedad de la tierra prescribe a favor del que la explota adecuadamente*». A partir de este proceso se adecuan las formas populares no reconocidas de transferir el dominio y poseer los inmuebles, a las jurídicamente reglamentadas.

En este sentido, se ha expedido un marco jurídico para la titulación que parte de la Ley 9 de 1989, artículo 58 sobre la cesión a título gratuito de predios de propiedad de la Nación; la Ley 3ª de 1991, acerca del subsidio en especie para habilitación legal de títulos; la Ley 388 de 1997, en su artículo 95 sobre la cesión a título gratuito a través de resolución administrativa; la Ley 708 de 2001, atinente al traslado de predios objeto de legalización al INURBE; la Ley 555 de 2003, que crea el Fondo Nacional de Vivienda; y la Ley 1001 de 2005, sobre la cesión a título gratuito de bienes fiscales.

54. *Ibíd.*, p. 4

55. *Ibíd.*, p. 8

3.6.1. Ley 9 de 1989 de Reforma Urbana

Introduce el concepto de vivienda de interés social. Así, en su Capítulo V, «De la legalización de títulos para la vivienda de interés social», Artículo 44°, define como vivienda de interés social a toda solución de vivienda, que de acuerdo al precio de adquisición o adjudicación, en la fecha en que ocurriera uno u otro, fuere menor o igual a un tope, determinado a un número de salarios mínimos, dependiendo del censo poblacional de la ciudad en cuestión.⁵⁶

El Artículo 58° establece a su vez la cesión a título gratuito, por parte de las entidades públicas del orden nacional, de inmuebles fiscales de su propiedad que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, «siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al veintiocho (28) de julio de mil novecientos ochenta y ocho (1.988)». La escritura pública que se suscriba acerca de la cesión gratuita, «se efectuará a favor de los ocupantes».

De igual manera, este artículo determina la excepción acerca de la no procedencia de la cesión a título gratuito acerca de los bienes de uso público ni de los bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Esta excepción se hace extensiva a los inmuebles localizados en «zonas insalubres o que representen peligro para la población».

3.6.2. Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial

En su Artículo 95 se pronuncia acerca de la transferencia de inmuebles contemplada en las asignaciones de subsidio familiar de vivienda en terrenos y las cesiones del Artículo 58 de la Ley 9ª de 1989, realizadas por las entidades públicas. Establece que éstas serán efectuadas «mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos será plena prueba de la propiedad».

56. «Inferior o igual a cien (100) salarios mínimos legales mensuales en las ciudades en las cuales, según el último censo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, cuenten con cien mil (100.000) habitantes o menos; Inferior o igual a ciento veinte (120) salarios mínimos legales mensuales en las ciudades en las cuales, según el último censo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, cuenten con más de cien mil (100.000) pero menos de quinientos mil (500.000) habitantes; Inferior o igual a ciento treinta y cinco (135) salarios mínimos legales mensuales en las ciudades en las cuales, según el último censo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, cuenten con más de quinientos mil (500.000) habitantes. Lo anterior no obsta para que el Instituto Geográfico «Agustín Codazzi» o la entidad que cumpla sus funciones, a petición de cualquier persona o entidad, establezca mediante avalúo si una vivienda o grupo de viviendas tiene o no el carácter de vivienda de interés social».

Así mismo dispone que la propiedad adquirida conforme a lo dispuesto por el Artículo 58 de la Ley 9ª de 1989, tenga las mismas limitaciones establecidas en la Ley 3ª de 1991 para las viviendas adquiridas o mejoradas con el subsidio familiar de vivienda.

3.6.3. El Decreto 3111 de septiembre 23 de 2004

En su Artículo 1º, define los «bienes fiscales con vocación para el desarrollo o construcción de proyectos de vivienda de interés social urbana», o sea «los predios o porción de ellos, ubicados en suelo urbano o de expansión urbana, con disponibilidad de servicios públicos, que puedan destinarse al desarrollo de programas de vivienda de interés social, de conformidad con las normas sobre usos del suelo adoptadas en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen y complementen, así como aquellos que tengan una clasificación de uso diferente al residencial y que por sus características sean propicios para el desarrollo de proyectos de vivienda».

También establece que si los bienes inmuebles fiscales mencionados se clasifican con un uso diferente al residencial, «las autoridades locales correspondientes determinarán las condiciones urbanísticas para el desarrollo de los programas de vivienda de interés social».

En su Artículo 2º, establece el procedimiento para la transferencia de bienes fiscales, siendo Fonvivienda -entidad descentralizada del orden nacional encargada de la política nacional en la materia- el ente responsable de convocar, calificar y realizar la respectiva asignación, previo inventario de los bienes fiscales por parte de las entidades territoriales y saneamiento fiscal si fuere el caso, tal y como se deduce de esta disposición.

Más adelante, en su artículo 6º, define como subsidio familiar por habilitación legal de títulos contemplado por la Ley 3 de 1991, como «esa opción legal que faculta al tenedor de una vivienda de interés social a acceder al derecho de dominio de la misma, mediante resolución administrativa debidamente registrada, cuando ésta se construyó ocupando un predio de propiedad de una entidad pública u ocupando un predio de propiedad privada y éste fue adquirido posteriormente por una entidad pública, quedando con la calidad de un bien fiscal que permite la legalización del predio en cabeza de ese tenedor».

El Artículo 7º, que contempla los requisitos, establece que el subsidio familiar de vivienda por habilitación legal de títulos se realiza mediante el aporte del bien

fiscal o el aporte en dinero para sufragar los costos para la transferencia del dominio si se requieren, previa verificación de una serie de requisitos, entre los cuales está, además del tiempo de ocupación anterior a la entrada de vigencia de la Ley 708 de 2001 -por la cual se establecen normas relacionadas con el subsidio familiar para vivienda de interés social-, la ubicación del inmueble en un asentamiento urbanísticamente legalizado.

Hasta aquí, la normativa sobre titulación de predios ha sido enfática en categorías como vivienda de interés social y subsidio familiar de vivienda, ya que sirven de criterio de aplicación de este mecanismo por parte de entidades públicas a propósito de bienes fiscales, pues todos los inmuebles objeto de titulación por este medio tienen que ostentar la calidad de «vivienda de interés social» y toda intervención de entidades públicas a este respecto se hace en términos de «subsidio familiar de vivienda».

3.6.4. Ley 1001 de 2005

Incluso esta ley, que es la norma general y vigente sobre la materia, en su artículo 2^o(57), que modifica el artículo 14 de la Ley 708 de 2001 sobre normas del subsidio familiar de vivienda, insiste en este atributo de las viviendas a titular, al establecer para las entidades públicas del orden nacional, la cesión a título gratuito de los bienes fiscales, ocupados legalmente con anterioridad al 30 de noviembre de 2001, como vivienda de interés social.

La cesión gratuita que se establece en esta ley, se efectúa mediante resolución administrativa a favor de los ocupantes, que a su vez se constituye en el título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, es plena prueba de la propiedad.

Se reitera la salvedad acerca de la prohibición de realizar la cesión en cuestión respecto de bienes de uso público o de bienes fiscales destinados a la salud y a

57. «Artículo 2°. El artículo 14 de la Ley 708 de 2001 quedará así: Las entidades públicas del orden nacional cederán 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. La cesión gratuita se efectuará mediante resolución administrativa a favor de los ocupantes, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad. Las demás entidades públicas podrán efectuar la cesión en los términos aquí señalados. En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia. **Parágrafo.** En las resoluciones administrativas a título gratuito y de transferencias de inmuebles financiados por el ICT, se constituirá patrimonio de familia inembargable.» Ley 1001 de 2005,

la educación, y la relativa a la no procedencia cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia. Aquí ya se introduce la noción de predios, que de acuerdo con la inestabilidad del terreno, pueden ser de «riesgo».

3.6.5. El Decreto 975 de 2004

Reglamenta el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero, para áreas urbanas. En sus consideraciones se refiere a la política habitacional como parte fundamental de la política económica y social del Estado «(...) que deberá garantizar la transparencia y efectividad de la distribución de los recursos del Estado orientados a la población colombiana, especialmente a aquella con menores ingresos y mayores condiciones de vulnerabilidad».

Igualmente contempla «que las políticas diseñadas por el Gobierno Nacional en materia habitacional propenden a la consolidación de un país de propietarios, razón por la que el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social se constituye en uno de los instrumentos que facilita la adquisición, construcción o mejoramiento de una solución de vivienda de interés social (...)»

También menciona, que en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, «(...) es imperativo ajustar el marco institucional vigente de forma tal que se optimicen los esquemas de distribución de los recursos disponibles, los procedimientos y mecanismos de acceso, y la dinámica de oferta de crédito y de soluciones de vivienda de interés social (...)»

Este decreto es modificado parcialmente por el **Decreto 378 de febrero 12 de 2007**, que en su Artículo 1º **define el mejoramiento de vivienda**⁵⁸ y lo extiende al beneficiario que esté ocupando un bien fiscal, que pueda ser objeto de procesos de titulación, en los términos del artículo 2º de la Ley 1001 de 2005, siempre y cuando demuestre que ejerce «posesión sobre el bien en forma quieta, pública y pacífica».

Por último, el Alcalde de Medellín sancionó el **Decreto 512 de marzo 15 de 2006**, que básicamente delega al Secretario de Hacienda y a la Directora (en ese entonces) de Fovimed, la atención y decisiones de las cesiones a título gratuito,

58. «Proceso por el cual el beneficiario del subsidio supera una o varias de las carencias básicas de la vivienda perteneciente a un desarrollo legal o legalizado, o a una edificación, siempre y cuando su título de propiedad se encuentre inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos a nombre de cualquiera de los miembros del hogar postulante, quien debe habitar en la vivienda»

de que trata el Artículo 2º de la Ley 1001 de 2005, en lo relativo a los bienes fiscales del Municipio de Medellín.

A grandes rasgos, éste es un rastreo normativo relativo a la forma como se ha perfilado el mecanismo de la titulación en los últimos años en Colombia, y de la normatividad vigente a este tenor.

Una conclusión general es que las disposiciones normativas existentes sobre este tema, omiten casos tan comunes como la ocupación en los asentamientos informales, de todo tipo de bienes públicos, incluyendo los de uso público y las zonas de riesgo, que por no estar definidos como fiscales adjudicables, ni como viviendas de interés social, quedan en una especie de anomia⁵⁹ ante la carencia de regulación específica y paradójicamente, ante el exceso de regulación normativa para casos similares, debiendo estar contemplados por la legislación, pues tal y como lo expresa una de las consideraciones del Decreto 975 de 2004, en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, «(...) es imperativo ajustar el marco institucional vigente de forma tal que se optimicen los esquemas de distribución de los recursos disponibles, los procedimientos y mecanismos de acceso, y la dinámica de oferta de crédito y de soluciones de vivienda de interés social (...)»

3.7. LEGALIZACIÓN Y REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS

Pese a que no se encuentra en el ordenamiento jurídico una definición de regularización, en la práctica se la concibe como un instrumento de la planeación territorial en los asentamientos de desarrollo incompleto e inadecuado, o asentamientos irregulares, con miras a generar mecanismos que implementen la visión estratégica de consolidar ciudades equitativas, buscando mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable. Desde esta óptica, debe entenderse la Regularización como el mecanismo de intervención racional del territorio irregular que busca generar nuevos procesos socio-económicos en su interior. Se trata de un conjunto de políticas públicas, directrices de planeamiento y estrategias de gestión de las áreas urbanas caracterizadas desde la irregularidad, que permitan la reversión de los procesos irregulares de urbanización, buscando, a través de

59. Para efectos de esta trabajo, se alude al concepto de anomia de Peter Waldmann, que comprende no sólo aquellos fenómenos caracterizados por la falta de reglas y la anarquía, sino además casos contrarios en los que «No hay ausencia de leyes sino más bien un exceso de leyes, aunque en numerosas oportunidades se trata de normas cuya obligatoriedad está indecisa y que carecen de una clara coordinación recíproca» WALDMANN, Peter. Guerra Civil, terrorismo y anomia social. El caso colombiano en un contexto globalizado. Editorial Norma, Colombia 2007, p. 170.

los distintos medios de la gestión del suelo urbano, la democratización del acceso al suelo, la promoción de la vivienda digna y la generación de alternativas para dotar de infraestructuras y equipamientos comunitarios.

Desde esta perspectiva el Municipio de Medellín ha implementado programas de regularización de asentamientos, a partir de los cuales se busca incorporar el asentamiento humano irregular al entramado urbano formal de la Ciudad. Es así como en el artículo 133 del P.O.T. de Medellín -Acuerdo 046 de 2006- se han establecido los parámetros para realizar programas de regularización y se definen como:

(...) una acción orientada a los asentamientos urbanos resultado de las formas de producción espontánea e ilegal del hábitat y la vivienda, para corregir los desequilibrios urbanos y consolidar los sistemas estructurantes del espacio público y de ocupación del espacio privado, revirtiendo el fenómeno de la informalidad en el uso, ocupación y aprovechamiento del suelo, para hacer con criterios ambientales y de equidad el reordenamiento territorial, elevar los estándares de habitabilidad y de seguridad a los asentamientos, por medio de la elaboración de proyectos urbanos que reconozcan la construcción social del hábitat con 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.

De acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial de la Ciudad, los procesos de regularización deben entenderse desde una perspectiva integradora de las demás estrategias para la intervención en los asentamientos irregulares: la Titulación y Legalización de Predios, y el Reconocimiento de la existencia de edificaciones. De esta manera, las tres variables juntas conforman EL PROGRAMA INTEGRAL DE REGULARIZACIÓN a partir del cual se busca generar procesos de inclusión socio-espacial en la Ciudad para la población socio-económicamente vulnerable.

Mediante estas medidas, se busca la inclusión de sectores que generalmente habían sido marginados por las autoridades y frente a los cuales sólo se había reaccionado con el desalojo y demolición de los predios ocupados irregularmente, buscando la desaparición de la dualidad ciudad irregular vs. ciudad planificada, que ha marcado los procesos de ocupación del territorio de Medellín.

En este sentido, los programas de regularización deben contar -en sus ejes de trabajo- con la reorganización de los asentamientos urbanos a partir de la identificación, mejoramiento o generación de los equipamientos, espacios públicos,

sistema vial, servicios públicos domiciliarios y saneamiento, así como la reubicación de las personas cuyas viviendas se encuentran levantadas en suelos de protección (zonas de alto riesgo, de retiro o reserva).

3.8. RECONOCIMIENTO DE EDIFICACIONES

Tradicionalmente, la irregularidad urbana se ha estudiado desde tres perspectivas distintas: la irregularidad de los asentamientos, la informalidad en la tenencia de la tierra y la ilegalidad de las construcciones; para el primer caso, desde el ordenamiento jurídico colombiano, se han diseñado los programas de regularización de asentamientos; y para el segundo, los programas de titulación de predios.

La tercera situación relacionada con la ilegalidad de las construcciones -que puede definirse como la falta de adecuación de cada una de las construcciones al marco normativo para la edificación en un territorio determinado-, el camino jurídico está marcado por el procedimiento consagrado para el reconocimiento de construcciones, reglamentado por el Decreto 564 de 2006 (modificado por el decreto 1469 de 2010) que regula la expedición de licencias de urbanismo y el reconocimiento de edificaciones, a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y la legalización de asentamientos humanos constituidos por viviendas de interés social; y que ha definido los programas de legalización urbanística como un proceso mediante el cual la administración municipal, distrital o departamental, reconoce la existencia de un asentamiento humano constituido por viviendas de interés social, aprueba los planos urbanísticos y expide la reglamentación urbanística particular para la inclusión de este asentamiento al entramado urbano formal del Municipio. Las normas expedidas por el Municipio dentro de los procesos de legalización y reconocimiento, tienen el carácter de normas complementarias al Plan de Ordenamiento Territorial y deben contener las condiciones mínimas de habitabilidad que deben cumplirse en los inmuebles objeto del programa, protección del espacio público, accesibilidad y vinculación a la malla vial existente o proyectada.

3.9. ESTUDIO DE TÍTULOS

El estudio de títulos, considerado como una práctica común del quehacer jurídico, puede definirse como un análisis documental de tipo retrospectivo, que comienza por la lectura de la matrícula y título de adquisición de un determinado inmueble, hacia atrás en la línea temporal, con el fin de determinar su origen y la

cadena traslativa del derecho de dominio con respecto al actual propietario. Estos estudios se centran en la comprobación de la concordancia de los títulos y la información certificada por la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, al igual que en la posibilidad de sanearlos, si es necesario.

El análisis también se centra en indagar por los aspectos registrales de los títulos de tradición: la ubicación de los folios de matrícula inmobiliaria en los cuales fueron registrados y la lectura de sus anotaciones: gravámenes y limitaciones al dominio, reglamentos de propiedad horizontal y demás desprendimientos. Otra finalidad es establecer, a partir de la historia del inmueble, la integridad y conservación de los linderos.

3.10. MANZANO Y RELOTEO

El manzaneo y reloteo puede definirse como un proceso de subdivisión del territorio que tiene por objeto redistribuir la estructura predial de un inmueble. En este proceso se tienen en cuenta la normatividad para los procesos de urbanización y construcción del ente territorial respectivo, principalmente en lo que tiene que ver con áreas mínimas para vivienda, obligaciones urbanísticas, servicios públicos domiciliarios, espacio público y equipamientos, sistema vial, etc. Una vez realizado el proceso, éste es convalidado por la Curaduría o por la Oficina de Planeación del Municipio, las que expedirán la respectiva licencia.⁶⁰

60. La licencia es requisito cuando se va a urbanizar un lote de más de 2000 metros cuadrados, o cuando el lote ocupado irregularmente es privado; cuando es un bien público no es necesario. La licencia de reloteo se requiere cuando el predio original se va a subdividir en más de cinco lotes.

4. Reconstrucción de las Experiencias

4.1. PROCESO DE DIAGNÓSTICO JURÍDICO—TÉCNICO Y DE TRANSFERENCIA DE INMUEBLES DE CORVIDE - EN LIQUIDACIÓN- AL MUNICIPIO DE MEDELLÍN..

4.1.1. Presentación del objeto

Como se dijo al iniciar este documento con la indicación del plan de sistematización, el 29 de diciembre de 2006, la Universidad de Antioquia -Facultad de Derecho y Ciencias Políticas- y el Municipio de Medellín -Secretaría de Hacienda- suscriben el Contrato Interadministrativo 4800001837 con el objeto de *«Realizar del estudio técnico y jurídico de cada una de las matrículas inmobiliarias pertenecientes a CORVIDE en liquidación, que permita la transferencia de los mismos al Municipio de Medellín. Incluye: inmuebles trasferidos por acta o escritura pública al Municipio de Medellín y los inmuebles escriturados a terceros»*.

Preliminarmente, y así se plasmó en los términos de referencia del contrato, el Municipio estimaba la cifra correspondiente al número de matrículas a estudiar, en diez mil (10.000), con respecto a las cuales no existía certeza sobre la titularidad del dominio ni sobre la identidad jurídica y físico espacial de los mismos. Por ello, las partes creían que lo procedente para liquidar a CORVIDE, era efectuar el estudio jurídico de títulos acompañado de la planimetría actualizada de las mayores extensiones, descontando las áreas correspondientes a desprendimientos, para finalmente realizar la cesión mediante escritura pública de esos bienes al Municipio de Medellín.

De este objeto principal se desprendían varios objetivos específicos:

1. Diagnosticar la situación jurídica y técnica a partir del estudio de las matrículas y de la información de las bases de datos catastrales del Municipio. A partir de este ejercicio, se esperaba determinar el nivel de actualización y concatenación existente entre las diferentes fuentes de información (Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, Subsecretaría de Catastro Municipal y CORVIDE).

2. Georreferenciar cada uno de los inmuebles pertenecientes a CORVIDE -en Liquidación- a partir de la Geodatabase del Municipio. Con este insumo y apoyándose en los Sistemas de Información Geográficos, se buscaba realizar el cruce de información jurídica y técnica que arrojaba el Estudio.
3. Realizar el diagnóstico jurídico de la calidad de la tenencia en cada uno de los barrios y sectores estudiados, a partir de los procesos de loteo y reloteo llevados a cabo por CORVIDE durante su existencia jurídica.
4. Realizar el diagnóstico técnico de la identidad físico-espacial de los inmuebles estudiados en cada uno de los barrios y sectores objeto de estudio. A partir de esta actividad, se solicitaba a Catastro la Resolución de actualización de área y linderos de acuerdo con los planos de cada uno de los inmuebles y sectores estudiados.
5. Transferir, mediante escritura pública al Municipio, los inmuebles pertenecientes a CORVIDE en Liquidación que se identificaban en el proceso de diagnóstico. Este objetivo implicó elaborar las escrituras de cesión y llegar hasta el proceso de protocolización y registro.
6. Englobar los inmuebles cedidos al Municipio cuando ello fuera posible.

Los sectores y barrios a estudiar fueron presentados por el Municipio en los términos de referencia del contrato, de la siguiente manera:

GRUPO I: TITULACIÓN

Este grupo está conformado por los inmuebles adquiridos (por CORVIDE) en mayor extensión para adelantar procesos de legalización, mejoramiento y titulación.

Los sectores que integran el grupo son los siguientes:

Nº	SECTOR	MATRÍCULA MAYOR EXTENSIÓN	ESCRITURAS
1	Moscú N°2 (1)	001-56617	1792 de 1993, Notaría 202635 de 2001, Notaría 20
2	Carambolas, Carpinelo, La Esperanza N° 2, Aldea Pablo VI, La Avanzada, El Compromiso.	001-365682001-104551 001-5172504	641 de 2001, Notaría La Estrella 672 de 2001, Notaría La Estrella 1554 de 1999, Notaría La Estrella 1678 de 1999, Notaría La Estrella
3	Villa Tina, La Sierra, Villa Turbay, Villa Lillian	001-5136367001-564745	1211 de 1997, Notaría La Estrella 2220 de 2000, Notaría La Estrella

Nº	SECTOR	MATRÍCULA MAYOR EXTENSIÓN	ESCRITURAS
4	13 de Noviembre, Isaac Gaviria I, II	001-157020	1437 de 1977, Notaría 9
5	La Primavera	001-5142265	404 de 1995, Notaría Caldas 229 de 1998, Notaría Caldas
6	El Triunfo	001-511365	785 de 1996, Notaría Caldas
7	Mirador del 12	001-5090003	141 de 1994. Notaría Copacabana
8	La Madera	001-5146393001-5146394	979 de 1997, Notaría La Estrella
9	Las Independencias, Nuevos Conquistadores, 20 de Julio, El Salado	001-588386	1081 de 1994, Notaría Caldas
10	La Divisa	0 0 1 - 7 9 1 2 0 1 0 0 1 - 5176059001-657796	528 de 2000, Notaría La Estrella 2593 de 1999, Notaría La Estrella
11	Isaac Gaviria		1214 de 1997, Notaría Caldas
12	Santa Margarita		3883 de 1990, Notaría 6721 de 1959, Notaría 51014 de 1974, Notaría 62732 de 1996, Notaría 6

GRUPO II: URBANIZACIONES

Este grupo está conformado por los inmuebles adquiridos (por CORVIDE) en mayor extensión para adelantar procesos urbanísticos.

Los sectores que hacen parte de este grupo son los siguientes:

GRUPO II: URBANIZACIONES			
	SECTOR	DIRECCIÓN	COBAMA
1	El Cucaracho (parcelas)	Barrio El Cucaracho	0718
2	Kennedy (La Jesusita)	Calles 89C y 93A entre Carreras 83 y 88	0607
3	La Libertad	Carreras 18 y 22A entre calles 56 y 56E	0812

GRUPO II: URBANIZACIONES			
	SECTOR	DIRECCIÓN	COBAMA
4	La Piñuela I y II	Carrera 48C y 49 entre calles 84A y 85D	0412
5	Pablo VI	Carreras 49C y 51A entre calles 111 y 119	0203
6	Brisas de San Diego	Carreras 42 y 42A entre calles 39C y 39D	0914
7	Mirador de Calasanz I y II	Calle 58 por carrera 88	1213
8	Vallejuelos	Robledo	0720
9	Moscú No.1	Calle 98A y Calle 99 y Carreras 46B y 48	0105
10	La Candelaria	Calle 89 por carrera 71 y 67	0709
11	Mirador I y II	Carreras 89 y 89D entre calles 77A y 77C	0616
12	Las Estancias	Las Estancias	0815
13	El Progreso, Picachito, Picacho	El Progreso, Picachito, Picacho	0511, 0508, 0509
14	Aldea Pablo IV	Pablo VI	0205
15	Aguas Claras		

4.1.2. Equipo de Trabajo

Una vez suscrito el contrato, la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, inicia el proceso de selección del equipo humano de trabajo a partir de las directrices y perfiles básicos definidos en los términos de referencia. Sin embargo, la Facultad llevó a cabo un proceso de evaluación de las necesidades para la ejecución del contrato con la asesoría de los expertos que posteriormente tuvieron a cargo la Dirección General y Técnica del mismo,⁶¹ pues

61. La Abogada Luz Marina Vanegas Osorio y el Arquitecto Constructor y estudiante de Derecho Juan Guillermo Zuluaga, quienes estaban vinculados a la Facultad en el Proyecto piloto de titulación del Barrio Moravia de Medellín y quienes por su experiencia y trayectoria tenían una visión más amplia de las implicaciones de la ejecución del convenio, acompañados por la Decana de la Facultad, la Coordinadora de Extensión, el Coordinador Administrativo y Financiero y varios asesores, entre ellos profesores de la Facultad en las materias de Notariado y Registro, Bienes y dos Profesionales que habían trabajado en CORVIDE.

entendía que los requerimientos del Municipio en términos del personal a vincular al contrato, constituían una base importante para la selección, pero no eran suficientes para dar garantía al éxito del proceso.

Entre los criterios adicionales fijados por la Facultad, que sirvieron de base para la selección del equipo de trabajo, se destaca la iniciativa de tomar la zona objeto de estudio de acuerdo con la división político-administrativa del Municipio. Así, se tomaron las zonas Centro Oriental, Nororiental, Centro Occidental y Noroccidental de acuerdo con los sectores y barrios incluidos en los términos de referencia, y a cada una se le asignó un Coordinador Jurídico que tendría a cargo el direccionamiento del trabajo de los demás abogados y estudiantes, además del apoyo técnico. Este Coordinador debía ser un jurista con amplia experiencia en temas relacionados con el Derecho Urbano y otras áreas del Derecho afines como el Notariado y Registro, el Derecho Civil y el Derecho Administrativo. De esta manera, se creaba un sistema de Coordinación caracterizado por tres instancias de dirección: la primera era la General y Administrativa⁶² la que tenía a su cargo la dirección general del equipo y la comunicación directa con las demás entidades a través de la Interventora; la segunda era una Coordinación Técnica⁶³, que además de coordinar un equipo técnico multidisciplinar⁶⁴ en su interior, se constituía en el puente entre el trabajo Técnico y el Jurídico; y la tercera, correspondía a la Coordinación⁶⁵ de cada una de las cuatro zonas en las que tenía lugar el trabajo de diagnóstico jurídico y estudio de títulos⁶⁶.

Inicialmente se determinó que los Abogados asignados a cada zona, estarían catalogados en grupos de expertos en estudio de títulos y/o en derecho urbano;

62. A cargo de la Abogada Luz Marina Vanegas Osorio.

63. A cargo del Arquitecto Constructor Juan Guillermo Zuluaga Carmona.

64. El equipo técnico estuvo integrado por los Arquitectos José Roberto Flórez Toro, Grisela Lozano Soto, Javier Iván García, el Ingeniero Forestal -Experto en SIG- Edwin Alberto Suárez, la Ingeniera Catastral Katlina Guarín Rodríguez, el Geólogo -experto en SIG- Marco Fidel Gamboa, los prediadores: Paula Bustamante y Diego Álvarez.

65. El rol de Coordinador de Zona fue desempeñado por Luz Gabriela Toro en las Zonas Noroccidental y Centro Oriental; Gloria Patricia Gómez Fonnegra en la Zona Nororiental, y por Ana Yadira Saldarriaga y Manuel Ballesteros en la zona Centro Occidental.

66. El equipo de abogados estuvo compuesto, además de los coordinadores, por Juan Camilo Mejía Walker, Juan Carlos Gómez Estrada, Angélica María Vallejo Bedoya, María del Pilar Lozano Sierra, Luisa Cecilia Flórez Ruíz, Katherine Restrepo Monsalve, Dora María Echeverry, Gloria Inés Agudelo Ruíz, Luz Adriana Monsalve Roldán, María Victoria Meneses García, Martha Eugenia García B., María Verónica Molina Mesa y Dany Granda Jaramillo.

abogados con experiencia en el ejercicio de la profesión en el área civil; abogados recién egresados y estudiantes que apoyaran la tarea de los mismos. Entre tanto, para el equipo técnico, se buscaron expertos en Georeferenciación y Sistemas de Información Geográfica -SIG-, arquitectos con especialización o experiencia urbanística, y prediadores. En la conformación del equipo Administrativo⁶⁷ se determinó que cada zona de estudio tendría un auxiliar Administrativo y, como apoyo para el equipo en general, una Asistente Administrativa y Financiera, un Auxiliar Administrativo, un Tecnólogo en Administración Documental y dos mensajeros.

Adicionalmente, el proyecto contaba con un equipo de apoyo administrativo y dos funcionarias de apoyo en cada una de las Oficinas de Registro⁶⁸ que terminaban de conformar un equipo altamente calificado y comprometido con el desarrollo de un proyecto pionero para la ciudad, prioritario para el Municipio y enriquecedor para la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

«Este proceso tiene éxito no sólo por lo que se aprendió sino por la selección que se hizo, donde fuimos extremadamente cuidadosos en elegir las personas que tuvieran experiencia, y mezclar con los de mediana y poca experiencia, es decir había de todo, porque se necesitaba un equipo muy grande y en el medio no había personas que tuvieran la experiencia de hacer ese estudio de títulos»
(Luz Marina Vanegas Osorio, Coordinadora General del Proyecto)

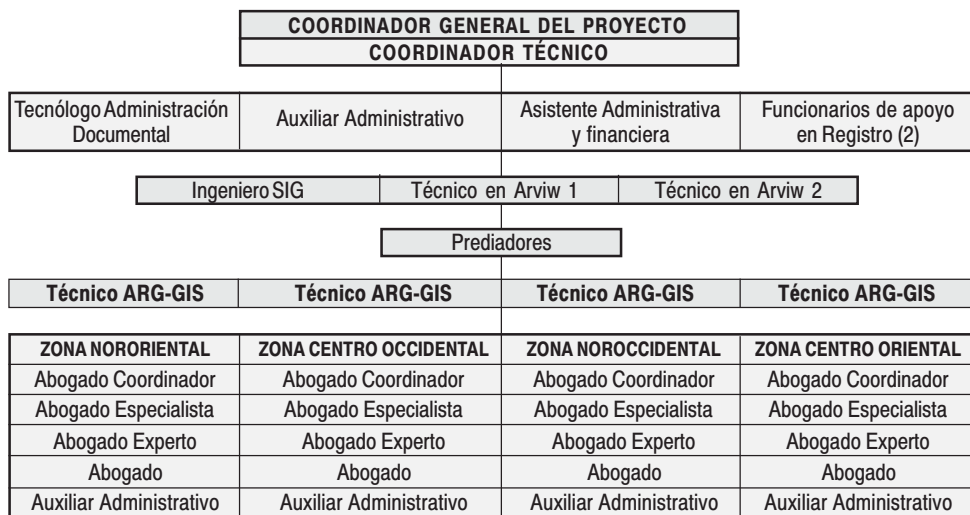
El siguiente cuadro ilustra la distribución del grupo de trabajo:

67. Olga Patricia Ossa Giraldo, Asistente Administrativa, Aura Teresa Giraldo, Administradora Documental y los Auxiliares Administrativos Natalia Moreno Guzmán, Frank Geovanni Vargas V., Camilo Uribe González y Astrid Meneses García.

68. Ligia de las Mercedes Montoya y Ehidén Edith Aguirre Pulgarín

69. Inicialmente el Municipio estimaba que en total debían estudiarse 10.000 matrículas inmobiliarias con sus respectivos títulos, sin embargo, al finalizar el convenio se habían estudiado más de 17.000 matrículas inmobiliarias y los documentos relacionados (escrituras públicas, resoluciones y planimetría anexa)

EQUIPO DE TRABAJO CONTRATO INTERADMINISTRATIVO Nro. 4800001837 de 2006



4.1.3. Desarrollo del Proyecto

A finales del mes de diciembre de 2006 se inició la ejecución del contrato con un reto muy grande para el equipo: estudiar las matrículas inmobiliarias ⁶⁹ pertenecientes a CORVIDE -en liquidación- en 29 sectores de cuatro zonas de la ciudad en un periodo de seis meses. Inicialmente se presentaron algunas dificultades relacionadas con la adecuación del espacio de trabajo, la consecución de los insumos y los equipos:

«...lo cual influyó en el rendimiento necesario para cumplir a cabalidad con el proyecto, el cual era algo suicida ya que en seis meses realizaríamos lo que CORVIDE no había podido en varios años.» (Edwin Suárez, Ingeniero Forestal, Especialista en SIG).

Las dificultades para iniciar la ejecución del proyecto, estuvieron también relacionadas con la recepción del archivo de CORVIDE que contenía los insumos mínimos para realizar los estudios, que de acuerdo con los términos de referencia y al contrato⁷⁰, serían entregados a la Universidad, una vez iniciara la ejecución del

70. «... el Municipio como entidad contratante tenía entre sus obligaciones, suministrar todos los insumos, pero uno no podía esperar a que el Municipio hiciera eso (...) ellos creían que con lo que nos habían entregado cumplían su obligación, pero nosotros veíamos que no era suficiente, por eso se hizo el intento, en cumplimiento de las obligaciones de las partes, de solicitarles la información, pero las cosas casi nunca llegaban.» Luz Marina Vanegas Osorio, Coordinadora General del Proyecto.

contrato. Sin embargo, dicho inventario de documentos y demás insumos no había sido completado por la Entidad, lo que implicó un retraso significativo en el inicio de las tareas, pues el equipo de trabajo tuvo que desplazarse durante varios días a CORVIDE para apoyar el proceso de recepción de una documentación, que por su magnitud y desorganización, no resultó tan útil como se esperaba; principalmente, se trataba de documentos administrativos de poca relevancia para el estudio de títulos. Adicionalmente, la planimetría estaba deteriorada por el tiempo y el uso, y carecía de organización.

Una vez recibida la información, el grupo de trabajo inició la tarea de clasificación y estudio de los documentos, repartiendo por zonas aquellos que eran importantes para el estudio y separando los demás para ser devueltos a la entidad. Así, después de definir el orden en el que se estudiarían los barrios y sectores, se dio inicio al proceso de diagnóstico jurídico-técnico de los mismos, para lo cual se solicitaron a las Oficinas de Registro, a las Notarías, al Archivo Histórico del Municipio, a CORVIDE y a la Subsecretaría de Catastro Municipal, los documentos faltantes para completar el marco de fuentes del diagnóstico.

«El trabajo diario nos fue creando la necesidad de profundizar más, es decir, nosotros como abogados (...) leíamos una escritura pública y una matrícula inmobiliaria, empezando y retrocediendo un poquito, no nos entregaron nada clasificado, nada organizado, sino cajas y paquetes de cuanto papel había; entonces el equipo técnico se dedicó a clasificar y a organizar los planos de lo que les correspondía, y nosotros a buscar papeles y papeles a ver qué nos podía servir -como las escrituras y de pronto cualquier matrícula inmobiliaria vieja o lo que fuera-.» (Luz Marina Vanegas Osorio, Coordinadora General del Proyecto)

4.1.3.1 Metodología para el diagnóstico jurídico – técnico de inmuebles a partir del estudio de títulos

Uno de los aportes más importantes del proyecto, tiene que ver con la metodología implementada por el grupo de trabajo para el diagnóstico jurídico-técnico de inmuebles a partir de una técnica específica de estudio de títulos. En este sentido es pertinente destacar que fue directamente del equipo, que surgió la necesidad de implementar un componente técnico en el estudio de títulos que sirviera para determinar la identidad físico-espacial de los inmuebles objeto de estudio, y así poderla cotejar con la dimensión jurídica de los mismos. El equipo entendía que de esta manera era posible mejorar la certeza en el resultado que se entregaba al Municipio y a la Ciudad.

«El año pasado casi estábamos inventando la forma de cómo hacer el estudio técnico jurídico de títulos. Actualmente este estudio obedece a una metodología cada vez más depurada, a partir de las experiencias.» (Luz Marina Vanegas Osorio, Coordinadora General del Proyecto)

Por ello, uno de los objetivos del proceso de sistematización estuvo relacionado con la identificación y descomposición de la metodología implementada, con el fin de construir un insumo relevante para procesos similares y un elemento más para la investigación sobre las prácticas sociales y el ejercicio y conocimiento del Derecho. En este sentido, la forma de organización del grupo de trabajo, la distribución de las funciones, los niveles de intercambio de saberes y experiencias entre los distintos profesionales, disciplinas y técnicas involucradas en el proceso, constituyen un nuevo conocimiento que re-significado a partir de la experiencia, adquiere un valor y relevancia académica y práctica.

Asignación de tareas específicas o estudio compartido

Uno de los aspectos sobresalientes en la metodología implementada para el diagnóstico, tiene que ver con la distribución de las actividades relativas al estudio de cada uno de los sectores y barrios. En primer lugar, la distribución del trabajo por zonas, de acuerdo con la división político-administrativa de la Ciudad, se mantuvo hasta el final del proyecto. Sin embargo, el estudio concreto de cada uno de los sectores, varió hasta encontrar la subdivisión más adecuada para el cumplimiento de los objetivos.

Inicialmente, a cada abogado se le asignaba un sector para que realizara el diagnóstico jurídico con el apoyo del Coordinador de Zona y del equipo técnico. Paralelamente, cada zona contaba con el apoyo de un técnico que tenía a su cargo el proceso de georreferenciación de cada uno de los inmuebles estudiados, a partir de su historia jurídica, y en este sentido su trabajo consistía en llevar a gráficas la información obtenida del estudio jurídico con el apoyo de los técnicos expertos en SIG. Esta forma de trabajar, permitía mantener un control de los flujos de información dentro del proceso, y favorecía la retroalimentación necesaria para enriquecer el diagnóstico con los aportes de cada uno de los integrantes del equipo.

Fue así como empezó a implementarse en los grupos de trabajo, una metodología de estudio de los sectores a partir de la cual, si bien cada Abogado tenía a su cargo unos barrios o sectores, simultáneamente debía conocer el proceso que los compañeros adelantaban con los demás barrios; produciéndose así no

sólo la retroalimentación necesaria entre los miembros del equipo, sino que además se despersonalizaba el conocimiento de cada uno de los sectores, y los diagnósticos podían ser más certeros en sus interpretaciones, sobre una verdad formal encontrada en certificados de libertad y escrituras públicas.

Esta metodología también facilitó la comunicación con el equipo técnico, pues la mayoría de las decisiones importantes se tomaban en grupo, casi siempre en reuniones, unas veces convocadas por la Coordinación General; otras, de manera espontánea -informales-, pues no contaban con una convocatoria previa; no obstante, se realizaban con la asesoría del Abogado Coordinador de Zona y de los Coordinadores General y Técnico. De esta manera, se superaban las dificultades propias del uso e intercambio de los diferentes leguajes representados en saberes especializados como la Arquitectura, el Derecho o la Ingeniería. Al culminar el proceso de diagnóstico de cada sector, la coordinadora General, el Coordinador Técnico y los integrantes de los equipos jurídicos y técnicos, conocían todos -de primera mano-, las variables tenidas en cuenta en cada estudio; así como las dificultades para su estudio y la manera en que habían sido resueltas por el equipo. Sin embargo, la redacción y presentación del informe final de diagnóstico de cada sector, era responsabilidad del Abogado encargado, el Coordinador de Zona y el profesional Técnico asignado a la zona, el mismo que luego pasaba a la revisión, corrección y aprobación de la Coordinación General.

Los resultados de cada informe final de diagnóstico se socializaban periódicamente con todo el grupo de trabajo, en reuniones convocadas por la Coordinación General del proyecto. Estas reuniones eran también aprovechadas para poner en común, y resolver entre todos, las dificultades relacionadas con los sectores en los que se habían presentado mayores niveles de complejidad.⁷¹ Esto, por cuanto su abordaje implicaba necesariamente aprovechar la experiencia de todos los profesionales vinculados al proyecto. Así:

«...se aprendió más, se depuró el sistema de trabajo, se aportaron ideas, porque se integraron a la solución de los problemas personas conocedoras de las oficinas de Registro y de las Notarías, lo que le puso un valor agregado al estudio jurídico – técnico (...) era más fácil determinar qué se iba a estudiar, o adónde se iba a buscar la información, lo que fue un aporte impresionante al proceso.»
(Luz Marina Vanegas Osorio, Coordinadora General del Proyecto.)

71. Es el caso de diagnósticos como el de La Esperanza, Villatina o Las Independencias, que tal cual se verá más adelante, tenían un nivel de dificultad mayor al de los demás sectores y barrios estudiados.

4.1.3.1.1 Paso a paso para el diagnóstico

En el proyecto, la información fluía desde el equipo jurídico que tenía a cargo cada uno de los sectores, así:

- 1. Estudio de los títulos de la mayor extensión correspondiente al barrio o sector:** El equipo jurídico estudiaba cada una de las matrículas y escrituras relacionadas con el sector o barrio. A partir de este estudio, se buscaba determinar la tradición del inmueble, así como los linderos, área total y la correspondencia entre la información contenida en los títulos y las matrículas inmobiliarias. Se trataba, para este momento, de un estudio de títulos común, hecho a partir de los certificados de libertad y la información complementaria.
- 2. Depuración de linderos y área de la mayor extensión:** Una vez estudiada la información relativa al inmueble de mayor extensión del barrio o sector, se entregaba al equipo técnico con el fin de realizar su georreferenciación. Para ello, era necesario apoyarse en la información complementaria a la jurídica (planos protocolizados con las escrituras⁷², resoluciones, planos sin protocolizar, fotografías aéreas, entre otras), pues la información contenida en los títulos, la mayoría de las veces, no era suficiente para determinar con certeza los linderos actuales -de entonces- del inmueble y cuando ello era posible, el área resultante de la georreferenciación de los linderos de la escritura, no correspondía con el área inscrita en los títulos. Por ello, y en este punto, resultaba fundamental el aporte de los Sistemas de Información Geográfica -SIG-, pues cuando no era posible establecer con certeza los linderos del inmueble, se acudía a esta herramienta para extraer de la base de datos catastral del Municipio, los números de matrículas inmobiliarias reales que se encontraban reportadas en el perímetro más próximo al posible lindero. Esta información era entregada a los abogados, quienes estudiaban la tradición jurídica de dichas matrículas y establecían si se desprendían del inmueble objeto de estudio o pertenecían a una tradición diferente.⁷³ De esta manera, el equipo técnico reconstruía la identidad física de los inmuebles como si se tratara de un rompecabezas.

72. «Un gran problema práctico en el estudio de los linderos, es que al momento de revisar las escrituras, éstas los describían de acuerdo con unos planos que se anexaban a ella, pero que en realidad no existían. Por ello, se decidió en el englobe que se está realizando, protocolizar con la escritura, los planos con sus respectivos linderos. (Luz Marina Vanegas Osorio, Coordinadora General del Proyecto).

73. Esta forma específica de georreferenciación de un inmueble, era posible implementarla cuando se contaba con una descripción de linderos identificables como nomenclaturas de vías, quebradas o accidentes naturales, o cuando se disponía del plano protocolizado con la escritura o cuando éste, sin estar protocolizado, correspondía

Bajo esta forma de georreferenciación, fue posible identificar inmuebles que se traslapaban con otros correspondientes a tradiciones jurídicamente distintas,⁷⁴ siendo necesario proceder a solicitar actualización del área y linderos de la mayor extensión adquirida por CORVIDE. En otro sentido, se encontraron también matrículas cargadas en un sector que jurídicamente no les correspondía.

«Después de clasificar los documentos empezamos a hacer el estudio de títulos, como lo haría cualquiera, es decir un abogado coge una escritura pública y la matrícula inmobiliaria, pero a medida que se iba haciendo la comparación de los linderos, que creo que fue lo primero que nos dio la pauta para creer que esto no era tan sencillo, pues al alinderar un lote desde lo jurídico y luego compararlo con el equipo técnico nos dábamos cuenta de que había grandes diferencias y al mismo tiempo la subdivisión de esos lotes nos obligó a hacer un estudio, bautizado por nosotros jurídico-técnico o técnico-jurídico de los inmuebles.»
(Luz Marina Vanegas Osorio, Coordinadora General del Proyecto)

- 3. Estudio de los desprendimientos:** Aclarados los linderos de la mayor extensión del barrio o sector y estudiada la información jurídica técnica que le daba soporte, así como sus linderos y área, se procedía a identificar los desprendimientos que se habían realizado, antes y después de la adquisición efectuada por CORVIDE. Para el primer caso, se solicitaban las escrituras y matrículas correspondientes a ventas parciales o loteos anteriores a la fecha de la escritura de adquisición y para el segundo, se estudiaban las escrituras de loteo, reloteo o ventas parciales efectuadas por CORVIDE, según fuera el caso. En este paso, se buscaba encontrar los inmuebles que ya no pertenecían a CORVIDE con el fin de descontar el área correspondiente y actualizar los

a la descripción de linderos de la escritura de mayor extensión. Caso distinto ocurría, cuando no se disponía de planimetría o cuando los linderos de la escritura no eran actualmente identificables, como en el caso del barrio Carambolas, en el que fue necesario acudir al Archivo Histórico de la Gobernación de Antioquia donde se encontró un plano antiguo que permitió ubicar el lote vendido a CORVIDE. «En ocasiones fue necesario iniciar la búsqueda de unos planos antiguos en el archivo histórico de la ciudad para poder definir un linderos; en otros momentos fue necesario ir a campo para aclarar dudas con respecto a linderos y desprendimientos de matrículas, también se tuvo problemas para encontrar ciertos planos ya que no existían los folios donde decía la escritura que se hallaban consignados; otras veces, no estaba permitido desenrollarlos, desempastarlos, y mucho menos fotocopiarlos, aun así la recolección de datos se hizo de manera eficiente.» José Roberto Flórez, Arquitecto Zona Noroccidental.

74. Uno de los casos más paradigmáticos en este sentido, es el del Barrio Primavera y El Sector II de la Mayor Extensión Pan de Azúcar en la Zona Centro Oriental, en el cual las dos mayores extensiones, de acuerdo al estudio de sus linderos y áreas, se traslapaban en aproximadamente 30.000 metros cuadrados, correspondientes a parte del Barrio Primavera.

linderos a través de resoluciones expedidas por la Subsecretaría de Catastro Municipal⁷⁵.

4. **Ingreso de información a las bases de datos:** Una vez el equipo jurídico había adelantado el estudio preliminar de las matrículas y escrituras públicas del sector, la información jurídica de allí derivada se ingresaba a una base de datos que para tal efecto había sido previamente diseñada por el Coordinador Técnico y que en su momento se cruzaba con la *Geodatabase*. Ella contenía un elemento conector unívoco que era el número de matrícula inmobiliaria, a partir del cual el equipo técnico realizaba los cruces de información con la base de datos de la Subsecretaría de Catastro Municipal⁷⁶. Según el caso, se implementaba una base de datos para los desprendimientos realizados por CORVIDE y otra para los desprendimientos anteriores a la adquisición.
5. **Cruce de información jurídica con la Base de Datos Catastral del Municipio de Medellín.** Una vez terminada y revisadas las bases de datos jurídicas se entregaban al equipo técnico, el cual y a través del *ArcGis*⁷⁷, realizaba un cruce de información con la Base de Datos catastral del Municipio de Medellín. El resultado de este proceso era una nueva base de datos que mezclaba la información jurídica extraída del estudio de los títulos, con la información recopilada por Catastro en su base de datos. Este nuevo insumo era supremamente valioso como herramienta para identificar otros desprendimientos -que no habían sido detectados en el estudio preliminar de los títulos adelantado por los abogados en la primera fase del estudio-.
6. **Estudio de la información obtenida a partir del cruce de información.** Ya en una primera fase de la ejecución del proyecto, el equipo jurídico había

-
75. Hasta finales de los años ochenta, ni en las notarías, ni en las oficinas de registro se exigía, para hacer una venta parcial, que el otorgante de la escritura efectuara declaración de área restante. Cuando se trata de inmuebles de mayor extensión, que han sido objeto de procesos de loteo y desprendimientos de área no regulados, esta situación se convertía en un problema, pues quien lo adquiría –como es el caso de CORVIDE o del Municipio de Medellín- no sabía exactamente qué área había comprado, con mayor razón si la venta se efectuaba mediante la figura del *cuerdo cierto*.
 76. Adicionalmente se incluían los datos correspondientes al área del lote, datos del propietario, título de adquisición y demás desprendimientos correspondientes a la constitución de propiedad horizontal, englobes o ventas parciales.
 77. Base de datos diseñada en uno de los *software* más implementados en los procesos de aplicación del Sistema de Información Geográfica, que a su vez puede definirse como «...un método o técnica que se apoya en un sistema computacional para el tratamiento de la información geográfica que nos permite combinar eficazmente información básica para obtener información derivada.» (Curso *ArcGis Desktop*, dictado en noviembre de 2008 por el Geólogo Marco Fidel Gamboa Ramírez en la Universidad de Antioquia).

identificado los desprendimientos que constaban en los títulos estudiados; sin embargo, esta nueva información -proporcionada por el equipo técnico- ubicaba el trabajo de diagnóstico en su fase final, pues abrió las puertas para el estudio de los desprendimientos anteriores o posteriores a la adquisición de CORVIDE, que no había sido posible identificar a partir del estudio de títulos⁷⁸; de esta manera, se encontraron inmuebles con matrículas correspondientes a tradiciones jurídicas distintas a las de la mayor extensión; o desprendimientos anteriores a la adquisición de CORVIDE que no habían sido identificados en el primer estudio -por haberse efectuado durante la vigencia del viejo sistema de registro de los instrumentos públicos⁷⁹ y que nunca habían sido trasladados al nuevo sistema por parte de la Oficina de Registro.⁸⁰ Este proceso añadió más certeza al informe final de diagnóstico, que ya para esta etapa lo redactaba el Abogado a cargo del barrio o sector, -con la asesoría del Coordinador de zona-

- 7. Estudio de casos especiales. Doble matriculación y matrículas «mal cargadas».** Del cruce de información se obtenían generalmente una gran cantidad de matrículas correspondientes a desprendimientos posteriores efectuados por las personas a quienes CORVIDE había titulado; principalmente después de constituir reglamentos de propiedad horizontal o de realizar ventas parciales. Sin embargo, de la base de datos se obtuvieron también matrículas reales, que una vez estudiadas, se definió que estaban «mal cargadas» por parte de la Subsecretaría de Catastro, ya sea porque correspondieran a inmuebles físicamente ubicados en otra manzana, o que hacían parte de otro

78. En el estudio preliminar de títulos que se efectuaba durante la primera fase de los diagnósticos, se implementaban las pautas básicas de lo que se ha conocido en la práctica del Derecho con el nombre de estudio de títulos, que preliminarmente puede definirse como la forma ordenada de estudiar los documentos relacionados en el certificado de tradición de un inmueble, verificando que estos guarden perfecta relación con el contenido de los documentos allí descritos, teniendo en cuenta todos sus elementos de constitución. En el mismo sentido, se trata de verificar si los actos o contratos fueron legalmente registrados y si quien los otorga tenía la legitimación para hacerlo.

79. «Antes del Decreto 1250 de 1970 en la Oficina de Registro de Instrumentos públicos y privados (antiguo sistema): se registraban las modificaciones y limitaciones realizadas al derecho de dominio sobre los bienes inmuebles, incluso la posesión; y además, permitía el registro de documentos privados. Este registro se realizaba en unos libros, donde los libros pares correspondían al registro de documentos privados, y el registro de instrumentos públicos se realizaba en los libros impares. Respecto a este último, hay que decir que se asignaba un folio a cada bien inmueble, y podía suceder que se tuviera que asignar otro folio, incluso variando de tomos, lo cual se tenía que indicar en el folio anterior, aunque no siempre se hacía. Este registro se realizaba de forma manual.» (Luz Gabriela Toro Rendón, Abogada Coordinadora de las Zonas Centro Oriental y Noroccidental durante la ejecución del Proyecto.)

80. Es el caso del barrio la Esperanza de la Zona Nororiental, que fue reloteado por la Familia Restrepo antes de 1970 y hasta el día de hoy (léase al momento de ejecución del contrato) la Oficina de Registro no ha trasladado al Nuevo Sistema las anotaciones efectuadas en el viejo sistema.

barrio u otra tradición jurídica⁸¹. Para estos casos la información se presentaba en tablas anexas con el fin de que la Subsecretaría de Catastro corrigiera la base de datos. En esta fase del proceso también se identificaron casos de doble matriculación, es decir; de inmuebles con una identidad físico-espacial pero con dos matrículas reales asignadas⁸².

«(...) cuando se hace un estudio jurídico plano, uno como abogado no concibe la doble matriculación a menos que sea por error que se abra al mismo lote en registro, pero no, este asunto, como lo vivimos nosotros, que eran dos lotes totalmente distintos, uno montado encima del otro, entonces eran problemas que sólo se logran percibir cuando se hace un estudio técnico como el que hicimos.» (Luz Gabriela Toro Rendón, Coordinadora Zonas Centro Oriental y Noroccidental).

8. **Elaboración del Informe final de diagnóstico.** Finalizada la etapa de estudio y ya con la información obtenida del cruce de las bases de datos -jurídica y catastral-, se procedió a elaborar el informe final de diagnóstico de cada barrio o sector.

Componente jurídico: El equipo jurídico realizaba una primera parte correspondiente al estudio de títulos propiamente, en la que se incluía el análisis de las matrículas e instrumentos públicos en el siguiente orden:

- a) **Mayor extensión:** Estudio del título de adquisición, linderos y área transferida a CORVIDE.
- b) **Desprendimientos anteriores a la adquisición de CORVIDE :** Correspondientes a reloteos y ventas parciales efectuadas por los anteriores propietarios del inmueble. En este apartado del estudio, se puso especial énfasis en los desprendimientos anteriores que no se habían declarado en la escritura de adquisición y que surgieron a partir del cruce de información jurídica y la Base de Datos Catastral.
- c) **Actualización de área y linderos de la mayor extensión:** en esta parte del estudio, a partir de la primera fase y con el apoyo del equipo técnico, se trazaron las directrices jurídicas necesarias para la actualización del área y linderos de la mayor extensión -cuando hubo lugar a ello-.

81. «Otro problema que se encontró fue el relacionado con la aparición de 800 matrículas en el sector de Villatina, el cual se dejó diagnosticado debido a la falta de tiempo, por ello se solucionará en un proceso posterior, debido a que este trabajo tomaría alrededor de 2 a 3 meses.» (Luz Gabriela Toro Rendón, Coordinadora Zonas Centro Oriental y Noroccidental)

82. Se trataba de predios sobre los cuales previamente se había asignado otra matrícula inmobiliaria dentro de la misma mayor extensión y tradición jurídica. Este problema, como se verá más adelante, se ocasiona por falencias en el soporte técnico en los procesos de intervención en el territorio, principalmente cuando estos se adelantan desde una sola perspectiva: la jurídica, en este caso.

- d) Gravámenes y limitaciones al dominio:** A partir del estudio de los títulos se identificaron los gravámenes y limitaciones que soportaba el inmueble de mayor extensión y los desprendimientos. Aunque no era común, se encontraron algunas servidumbres, hipotecas y condiciones resolutorias.
- e) Bienes transferidos y bienes a nombre de CORVIDE.** El estudio de cada uno de los **desprendimientos** de la mayor extensión, admitía relacionar en una base de datos los inmuebles que aún pertenecían a CORVIDE y aquellos que habían sido transferidos a particulares o al Municipio de Medellín. Este estudio permitió descontar tales inmuebles de la mayor extensión, con el fin de transferir al Municipio tanto el lote resto, como los inmuebles correspondientes a espacio público y equipamientos, además de los lotes sin titular.
- f) Relación de matrículas y escrituras estudiadas:** El informe, en su dimensión jurídica, finalizó con una relación de las matrículas y escrituras estudiadas.
- g) Componente técnico:** De manera paralela, el equipo técnico⁸³ realizaba el diagnóstico físico-espacial de los inmuebles del barrio o sector; en principio, a partir de los títulos adquisición y la planimetría relacionada -cuando se disponía de ella-. El componente técnico del diagnóstico siguió un orden similar al jurídico, pues su papel principal era verificar, complementar, soportar y graficar la información contenida en los títulos y matrículas inmobiliarias.
- h) Definición de la mayor extensión.** A partir de la información obtenida del título de adquisición, la planimetría disponible, y con el apoyo de *ArcGis Desktop*, esta primera parte del diagnóstico técnico se ocupaba de la georreferenciación del inmueble de mayor extensión de acuerdo con los linderos descritos en el título de adquisición.⁸⁴ El estudio evidenciaba las

83. El equipo estaba compuesto por dos componentes; uno integrado a partir de los Sistemas de información Geográfico, que realizaban todo el trabajo de georreferenciación y convalidación de la información jurídica y catastral de los inmuebles; y otro componente de predicación, que tenía la tarea de comparar la cartografía sencilla y roteos hechos por CORVIDE y la georreferenciación de escrituras antiguas con base en la cartografía catastral, a partir de lo cual se buscaba traer la información gráfica vieja a una nueva fuente de información.

84. Una de las mayores dificultades en el proceso estuvo relacionada con la georreferenciación de la Mayor Extensión; pues no siempre se disponía de la planimetría necesaria, o no se protocolizaba con la escritura, o porque se había extraviado en la Notaría respectiva. En este caso, la identificación del inmueble de mayor extensión se realizaba a partir de la descripción de los linderos de la escritura, con el apoyo de la *Geodatabase* del Municipio de Medellín. Un escenario más complejo era el representado por la ausencia de planimetría y la utilización, en la descripción de linderos, de hechos geográficos y colindancias indeterminables, como apellidos de los propietarios de los inmuebles vecinos, árboles frutales, mojones o acequias antiguas. En estos casos, era necesario buscar información complementaria en los archivos del Municipio, la Gobernación, Catastro y CORVIDE. «*Es muy complicado porque es un lenguaje muy diferente el que manejan en las escrituras y más escrituras tan viejas, porque se alcanzaron a mirar escrituras hasta de 1802 y la forma en que redactaban y aún redactan los linderos jurídicamente hablando, son muy diferentes. Armonizar el lenguaje jurídico con el lenguaje técnico fue todo un trabajo- muy satisfactorio el llegar a conjugar ese lenguaje.*» Luz Marina Vanegas Osorio, Coordinadora General del Proyecto.

inconsistencias relacionadas con las áreas declaradas en la escritura de transferencia a CORVIDE y las efectivamente entregadas; así como las superposiciones entre las mayores extensiones de CORVIDE y los inmuebles colindantes.⁸⁵

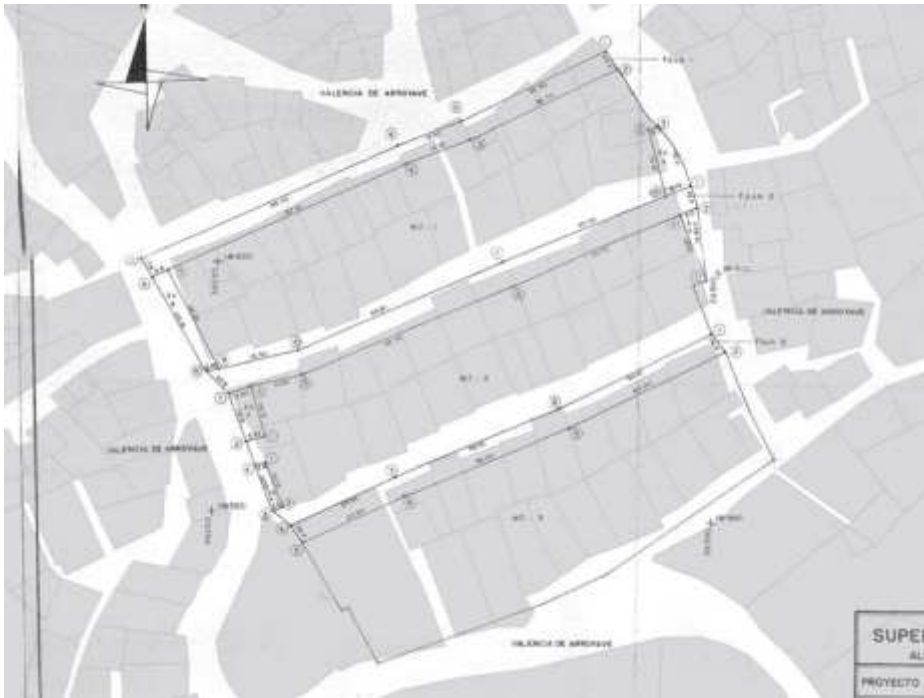
i) Estudio de los desprendimientos: En la idea de verificar y soportar la información jurídica, el equipo técnico se apoyaba en la Geodatabase del Municipio de Medellín para georreferenciar los desprendimientos efectuados por CORVIDE; reloteos y ventas parciales en cada uno de los barrios o sectores. En este sentido, el proceso de georreferenciación permitía establecer las variaciones de área en cada uno de los reloteos, a partir de la comparación entre las áreas reloteados por CORVIDE y las definidas en la actualización catastral⁸⁶. De esta manera se definía, de acuerdo con el número de la matrícula inmobiliaria, cuáles inmuebles desprendidos de la mayor extensión coincidían exactamente con la base catastral; cuáles habían sido localizados por la descripción de linderos o la dirección; cuáles tenían cruzada la matrícula; cuáles no estaban reseñados en la base de datos catastral y eventualmente, se encontraban algunos que no estaban formados catastralmente.⁸⁷

85. En este sentido se encontraron situaciones paradigmáticas en sectores como Villatina, en la cual el área declarada en el título de adquisición no correspondía a la efectivamente entregada, pues no se habían descontado la totalidad de las ventas parciales y demás desprendimientos efectuados por la familia Arroyave antes de la venta a CORVIDE. Esta situación no sólo evidenció la ausencia de un estudio de títulos riguroso antes de la protocolización de la compraventa, sino además la necesidad de acudir al viejo sistema de registro para encontrar los desprendimientos efectuados antes de 1970 y determinar con mayor certeza, el área real del inmueble denominado en títulos Villatina.
86. Se buscaba establecer la proporción en la variación de las áreas y graficarla en el plano respectivo de acuerdo con la siguiente escala:

Variación de área (%.)
0-5 %
5-10 %
10-20 %
>20 %
Total general

87. «Una parte fundamental de este estudio, es la ubicación cartográfica que realiza el equipo técnico a partir de las fichas catastrales obtenidas del sistema de información catastral, y del levantamiento de planos que realiza el mismo en el software ArcGis 9.2, que orientado al dibujo de polígonos, permite la visualización de las manzanas, los lotes, sus linderos, su área y el estado de su tenencia. Igualmente, el equipo técnico maneja una codificación más exacta para los lotes en cuestión, que consta de once dígitos, denominada COBAMA LOTE, que se compone de los números asignados a la comuna, a los barrios, a las manzanas y a los lotes». Verónica Molina Mesa, Abogada Zona Centro Oriental.

Mapa 10. Proceso de georeferenciación de plano original sector Villa Turbay (Villatina)



«(...) la base de la información siempre van a tener que ser las escrituras públicas y los certificados de tradición, pues sólo así es posible encontrar casos como los de CORVIDE, donde se compraron unos lotes muy fácil y resulta que le estaban vendiendo el lote que no era. Lo ideal para estos estudios es tomar la escritura del lote de mayor extensión y su certificado de tradición, identificar su propietario y levantar el plano y georeferenciarlo, si se tiene información secundaria como la que nosotros tenemos en Catastro, es necesario bajarla. Si no se tiene, hay que empezar por levantar el predio en campo contratando un técnico, confrontar áreas y lo siguiente es identificar, si en esa mayor extensión que están alinderando hay propietarios, porque uno de los problemas que encontramos es que el certificado no siempre dice lo que es. No se trata de ubicar la mayor extensión y suponer que dentro de ella hay sólo poseedores; es necesario mirar si tienen desprendimientos. Las herramientas son el certificado de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y la verificación en campo y hacer un rastreo, pero no de poseedores porque ya sabe que los hay, sino de propietarios. Lo otro es revisar las colindancias de la mayor extensión para revisar si el predio de enseguida, por lo menos, describe o respeta el mismo lindero para determinar que no haya una superposición.» Juan Guillermo Zuluaga, Coordinador del Equipo Técnico.

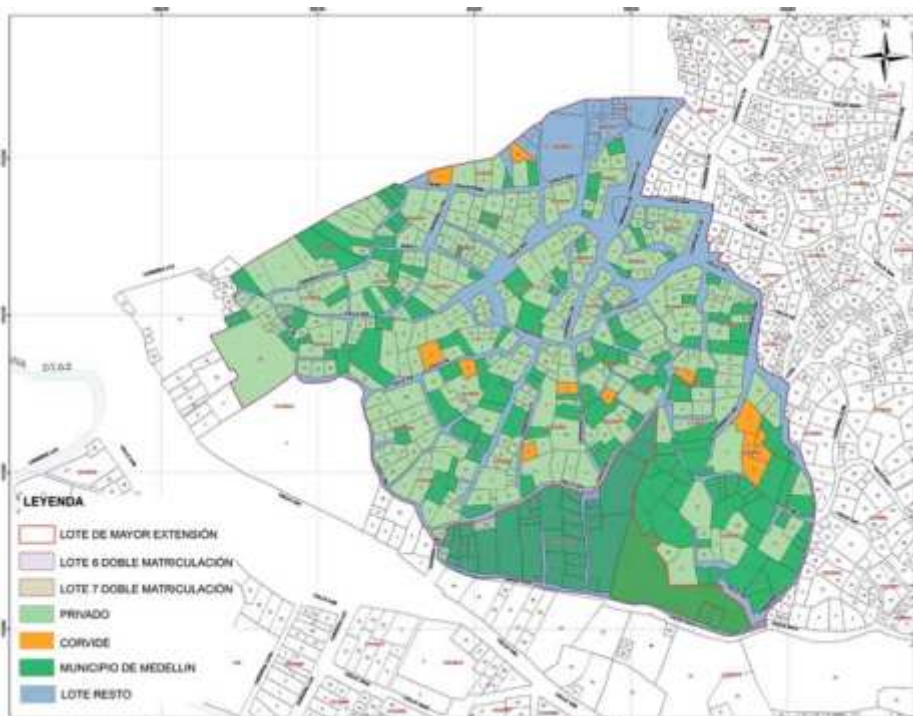
Mapa 11. Plano observaciones y modificaciones de áreas, sector El Triunfo



- j) Estudio de la tenencia:** El diagnóstico jurídico también se ocupaba de graficar la información jurídica relativa a la tenencia de los inmuebles en el barrio o sector. De esta manera, en un plano de tenencia, se mostraban los desprendimientos que habían sido transferidos a particulares, así como aquellos que aún pertenecían a CORVIDE y los que ya habían sido cedidos al Municipio de Medellín.
- k) Matrículas mal cargadas, no coincidentes y doble matriculación:** En este apartado, el equipo técnico diagnosticaba cuáles de las matrículas del barrio o sector estudiado estaban asignadas incorrectamente en la Base de Datos Catastral del Municipio, cuáles no coincidían con las asignadas por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, y aquellos

casos de doble matriculación, en los cuales, dos inmuebles con identidad jurídica distinta, aparecían físico-espacialmente idénticos.⁸⁸

Mapa 12. Polígono 2 que hace parte del sector hoy denominado Las Independencias mostrando doble matriculación



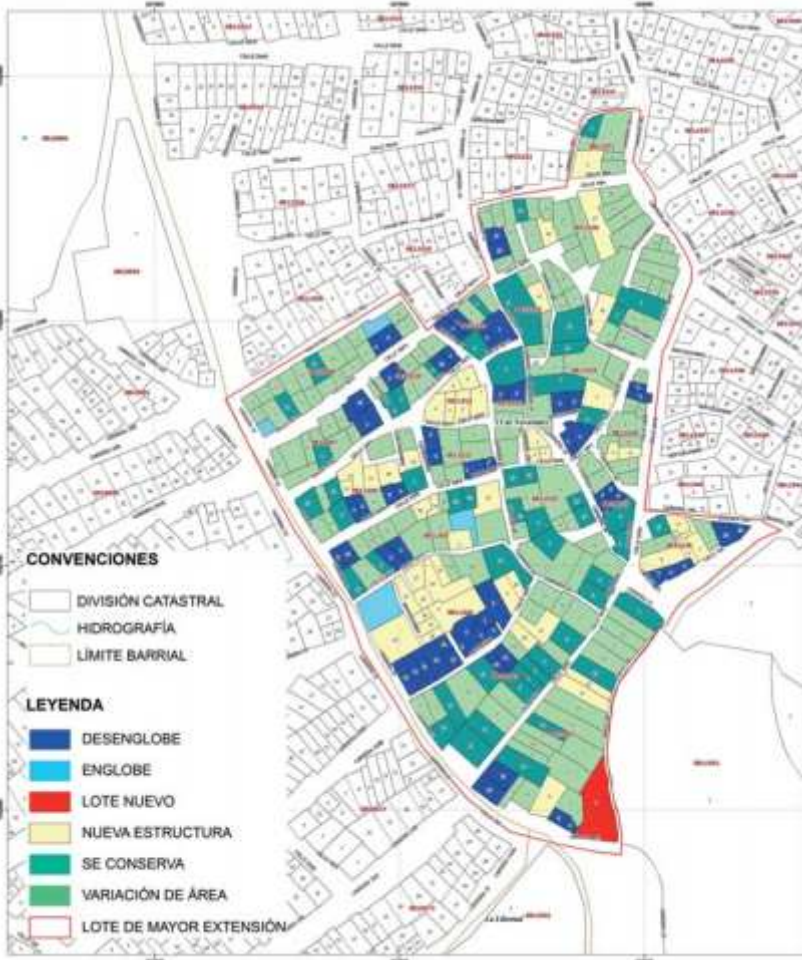
I) Observaciones: Conjuntamente, los equipos técnico y jurídico, redactaban el acápite de observaciones, resaltando las situaciones problemáticas del barrio o sector, para que fueran saneadas por el Municipio de Medellín cuando fueran transferidos los inmuebles. Estas observaciones daban cuenta de los errores incurridos durante el proceso de calificación y registro de los títulos⁸⁹, de las omisiones y fallas de algunas escrituras de

88. «El estudio de cada uno de los lotes de CORVIDE se hacía a través del CBML, que era uno de los elementos conectores entre las bases de datos, con el fin de identificar una matrícula y contrastar: la información jurídica obtenida, con la reportada en la base de datos catastrales. En el transcurso de este proceso se encontraron doble matriculaciones; (...) lotes que jurídicamente se encontraban en un lugar y físicamente pertenecían a otro lado.» Edwin Alberto Suárez, Ingeniero Forestal Especialista en SIG.

89. «... aunque se espera que los registros concuerden con la realidad, debido a la imposibilidad de poder verificar la información suministrada en las escrituras públicas, se pueden presentar errores importantes, hasta el punto de no poder encontrar algunos bienes inmuebles; a lo cual debe adicionarse que las falencias en la comunicación constante -que debe haber entre la Oficina de Registro y la de Catastro-, no permiten que la información jurídica y físico espacial de los inmuebles esté correctamente concatenada.» Luz Gabriela Toro Rendón, Coordinadora Zonas Centro Oriental y Noroccidental.

transferencia, así como de las inconsistencias de la actualización catastral en el barrio o sector.⁹⁰

Mapa 13. Observaciones y modificaciones de áreas, sector 13 de Noviembre



90. «Después de una serie de errores de todo tipo: de fondo, como la descripción del lote equivocado, o de forma como los errores de digitación, al citar el área o las matrículas, está la segunda oportunidad de elevar las aclaraciones a escritura pública. Pero en este caso, resarcir no disminuye el grado de confusión: las escrituras aclaratorias, en muchos casos si bien rectifican el error, podían generar confusión en otros aspectos al omitir datos relevantes del recuento o al equivocar, adicionalmente, otros datos. A la hora de plantearse la posibilidad de sanear los títulos, debe pensarse en los errores involuntarios de la Oficina de Registro, referentes a la generación de los folios de matrícula inmobiliaria de mayor extensión: configuraciones de los lotes y su tenencia que no han existido ni existirán jamás, en la realidad.» María Verónica Molina Mesa, Abogada Zona Centro Oriental.

m) Elaboración de planimetría: A medida que se avanzaba en el diagnóstico, el equipo técnico elaboró los planos que servían de soporte a la información jurídica y físico-espacial encontrada en cada barrio o sector. Una vez finalizada la fase de diagnóstico se verificó, antes de la entrega, la información contenida en los planos, que podían ser: de tenencia, de observaciones y modificaciones al reloteo, de variaciones de áreas, de la mayor extensión y de lote resto, según el caso.

Revisada la información por el equipo técnico y jurídico en cada sector o barrio, se elaboraba el informe final de diagnóstico, acompañado de las minutas de transferencia de los inmuebles pertenecientes a CORVIDE. Este informe sería previamente revisado por la Coordinadora General del proyecto y, una vez depurado, era impreso y entregado al interventor designado por el Municipio de Medellín.

Esta metodología para el diagnóstico jurídico-técnico de inmuebles a partir de los estudios de títulos, otorga un porcentaje muy alto de confiabilidad al producto final, pues se logra la mayor concatenación posible entre la información jurídica propiamente y la dimensión físico-espacial de los inmuebles⁹¹. Una de sus principales ventajas tiene que ver con su aplicabilidad a proyectos urbanos grandes, no solamente para los de Titulación, Legalización y Regularización de Asentamientos, sino para que aquellos que precisen de bases sólidas desde lo jurídico y lo físico-espacial, para lograr intervenciones importantes sobre el territorio, representado por grandes extensiones de tierra.

De acuerdo con la metodología de trabajo implementada, previa aprobación y dirección de la Coordinación General, el Coordinador de cada equipo era el encargado de fijar las directrices de trabajo en cada uno de los barrios y sectores asignados, por lo cual era necesario que conociera todos los procesos que de manera paralela y conjunta, iban adelantando los abogados con el equipo técnico. Así, cuando se terminaba el diagnóstico de un barrio, ya se había adelantado el diagnóstico de otros, pues de este modo era posible cumplir las metas establecidas en el cronograma del proyecto, que implicaba no sólo la entrega mensual de

91. «En mi experiencia siempre iba el equipo técnico por un lado y el equipo jurídico por el otro, lo jurídico se limitaba al estudio de títulos a mirar las escrituras, a determinar los gravámenes, y los técnicos partían de la realidad, por aquí va su lindero y sin importar si tenía gravámenes y nunca se cruzaba ese estudio en campo con el estudio jurídico, el trabajo del proceso pasado fue precisamente ese cruce de información.» Juan Guillermo Zuluaga, Coordinador del Equipo Técnico.

productos, sino también de informes de avance a la interventora. Esto sin contar con los asuntos imprevistos que era necesario resolver para las entregas.

Para encontrar este método, el equipo de trabajo reflexionó sobre la necesidad de generar una forma de trabajo interdisciplinario a partir del cual fuera posible poner en constante diálogo los saberes y profesionales convocados al proyecto. Esto implicaba no sólo realizar una tarea conjunta desde dos componentes (jurídico y físico-espacial), sino también establecer unos puntos de partida y criterios comunes a partir de los cuales ambos saberes pudieran encontrarse y convalidarse mutuamente.⁹²

4.1.3.1.1.1 Sistemas de Información Geográfica

La incorporación de los Sistemas de Información Geográficos al diagnóstico jurídico técnico de inmuebles y al estudio de títulos propiamente fue vital para el adecuado desarrollo de la metodología de trabajo implementada en el proyecto y para el logro de los objetivos trazados desde el contrato. Ello implicó reconocer que un estudio que pretendiera dar cuenta de la realidad de los inmuebles desde estas dos perspectivas, debería vincular todos los datos disponibles a una serie de mapas digitales elaborados en por la Subsecretaría de Catastro Municipal, que desde 1997 emprendió la tarea de digitalizar la información catastral del Municipio. De la misma manera, ello implicaba aceptar que la información jurídica consignada en las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos no era suficiente para diagnosticar y transferir los inmuebles estudiados, teniendo como meta la futura realización de proyectos de titulación y regularización de los barrios y sectores, para lo cual resultaría fundamental el diagnóstico; además su pertinencia estaría condicionada por su grado de confiabilidad.

«Actualmente es una ventaja -en los últimos diez años-, antes era puro papel y las fichas catastrales eran Kardex, y por medio de cartones se hacía en inventario de predios y no se podía realizar un buen análisis de la información. Con el

92. «En el momento en que se comienza a organizar y a procesar la información, y elaboramos la metodología, nos encontramos con un problema, analizar la información que construía el grupo técnico y los abogados, ya que cada uno de ellos podría llegar a trabajar de manera independiente y además compararla luego con la información catastral para identificar posibles conflictos; se sabía que empleando el software Access era posible realizar dicha tarea, por lo cual realicé consultas con el profesor de bases de datos de la Universidad San Buenaventura, Roberto Manjarés, y con Fredy Suárez (Gerente de sistemas de Información), para luego sentarme toda la mañana de un sábado con Marco Gamboa y Juan Guillermo Zuluaga para aprender a hacer una tarea y establecer unas pautas de trabajo, que luego nos permitieron adelantar actividades de alta complejidad en tan sólo diez minutos y esa, creo que fue una de las claves del proyecto.» Edwin Alberto Suárez, Ingeniero Forestal Especialista en SIG.

sistema, en un corto plazo se pueden analizar muchas variables: se puede analizar fallas, predios catastrales, matrículas inmobiliarias asignadas; se puede enlazar con la historia jurídica de los bienes, con la mayor extensión, entre otros; es un sistema clave y básico, pienso que sin él no se puede hacer un estudio de títulos confiable de mayores extensiones» Juan Guillermo Zuluaga, Arquitecto Coordinador del Equipo Técnico.

Una de las dos conclusiones preliminares de la sistematización es que la incorporación de los SIG a este tipo de estudios es imprescindible, más aún si se trata de intervenciones en la denominada ciudad informal o irregular;⁹³ pero también se concluye que tales estudios deberán enmarcarse en programas y proyectos de intervención integral que planeen dentro de sus fines, el logro de mayores niveles de inclusión socio-espacial. En este caso, el estudio de títulos y la transferencia de los bienes de CORVIDE al Municipio, respondía a la necesidad de formular y desarrollar para estos sectores, los proyectos de titulación, regularización y legalización, con los que se han comprometido las últimas administraciones municipales de Medellín.⁹⁴

La experiencia del proyecto ha mostrado que los SIG no sólo están llamados a apoyar la elaboración de mapas y el almacenamiento de información gráfica asunto que no reviste de mayor complejidad si se le compara con otro de sus principales atributos: la posibilidad de realizar consultas a la base de datos catastral con el fin de contrastar o corroborar la información jurídica, frente a la obtenida a partir de los procesos de actualización catastral que ha adelantado el Municipio de Medellín.

93. Existe una posición mayoritaria en la doctrina sobre los estudios de los procesos de ocupación del territorio, según la cual la ciudad contemporánea y particularmente, el territorio de la ciudad latinoamericana, se divide en dos: por un lado está la ciudad formal, a la que corresponden las porciones del territorio conformadas a partir del marco legal de la planificación urbana de origen estatal y que responden a uno o varios modelos regulados de ocupación del suelo; y por el otro, subsisten en nuestras ciudades grandes porciones del territorio ocupadas irregularmente por poblaciones socio-económicamente vulnerables, ya sea porque su conformación ha respondido a procesos espontáneos o por que ha mediado un tercero por fuera de la ley, como es el caso de urbanizador pirata de ciudades como Bogotá o Medellín. Al respecto pueden verse trabajos como el de Alfonsín (2007), Rincón (2003), Fernández (2001) o Smolka (2000).

94. «En la ciudad formal es conocido qué hay y qué no. Hay casos en los que los bienes públicos no están inventariados, porque esto sólo se realizaba con los bienes privados, pero Catastro no lo hacía con los bienes públicos –fiscales o de uso público-, que es algo que ahora se está revaluando e inventariar las vías, porque aunque se sabe que son públicas, son un componente social que requiere tradición, así se diga que por ser de uso público no prescriban, si se empiezan a invadir no es posible darse cuenta y el proceso puede llegar a ser irreversible.» Juan Guillermo Zuluaga Carmona, Arquitecto Coordinador del Equipo Técnico.

4.1.3.1.2 Los diagnósticos

El producto entregado consistió en un documento denominado *Diagnóstico Técnico-Jurídico*, ya descrito en sus componentes. Sin embargo, para llegar a este insumo, el equipo de trabajo experimentó algunas dificultades que finalmente contribuyeron a la creación colectiva de documentos altamente confiables para la toma de decisiones en el ámbito público. En este aspecto, surgieron problemas con la utilización de varias versiones del mismo informe, lo que indujo a que se presentaran errores, principalmente cuando se trataba de hacer los cruces de información con las bases de datos obtenidas a partir del estudio de títulos, y la base de datos catastral. De la misma manera, la estructura del informe de diagnóstico se fue enriqueciendo con el paso de las entregas, pues el trabajo fue evidenciando la necesidad de incluir más consideraciones y omitir otras sin importancia.

4.1.3.1.2.1 Elementos comunes en los diagnósticos

En principio, el trabajo del equipo consistía en diagnosticar en cada uno de los barrios y sectores, la calidad de la tenencia, áreas, linderos y desprendimientos de las mayores extensiones; para ello, el principal insumo eran las escrituras, las matrículas y la información complementaria remitida por CORVIDE.

4.1.3.1.2.1.1 Subdivisiones del Territorio

Respecto de la división de los barrios y sectores a través del manzaneo y reloteo, llevada a cabo por CORVIDE durante su vida jurídica, los diagnósticos evidenciaron que su implementación no obedeció a criterios técnicos y que la entidad carecía de los estudios de soporte necesarios para realizar este tipo de intervenciones en el territorio. Prueba de ello, y a manera de ejemplo, lo constituye la implementación del manzaneo y reloteo en zonas que hoy son consideradas -en el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín-, como de alto riesgo mitigable y no mitigable⁹⁵.

Esta situación sin embargo, refuerza otra de las conclusiones preliminares de este trabajo: los procesos de intervención en el territorio, deben concebirse y

95. Lo que no quiere decir que la entidad o sus funcionarios hayan actuado de mala fe, entre otras cosas porque para entonces no existía en el Municipio de Medellín un completo mapa de riesgos, como el que tiene el POT en la actualidad. La mayoría de los procesos de división del territorio que adelantó CORVIDE, tendientes a la titulación, fueron realizados antes del año 2000, época para la cual entraron en vigencia los Planes de Ordenamiento Territorial en Colombia, que tenían entre sus normas estructurales y generales, la clasificación e identificación de zonas de riesgo para el asentamiento humano en los Municipios.

ejecutarse desde una perspectiva integral e integradora de todas aquellas áreas que tengan, entre sus objetos de estudio, la preocupación por el territorio. En este sentido los aportes del Urbanismo, el Derecho, la Arquitectura, la Ingeniería y la Geología, entre otros, proporcionan las bases conceptuales, metodológicas y técnicas para adelantar procesos urbanísticos que tengan como finalidad principal, garantizar condiciones de inclusión socio - espacial en nuestras ciudades.

4.1.3.1.2.1.2 Inconsistencias en las áreas

Se identificaron inconsistencias en las áreas transferidas a CORVIDE y en las transferidas por CORVIDE a los particulares beneficiarios de los procesos de titulación. En el primer caso, sobre los negocios de compraventa de las mayores extensiones, el estudio de títulos jurídico – técnico permitió evidenciar las incoherencias en las áreas declaradas en las escrituras, con respecto a las áreas objeto de entrega material.⁹⁶

Mapa 14. Mayor extensión Villa Tina. Fuente: Universidad de Antioquia



96. En el caso de la venta de la Mayor extensión Villatina, el diagnóstico advirtió que existen grandes discrepancias entre el lote que se muestra en el plano protocolizado y el lote que se describe en la escritura. El área resultante para el lote de la mayor extensión luego de georreferenciar los linderos es de 1.693.370,30 m². Lo que significa un aumento de 70.370,30 m². con respecto al área inicial de la escritura de 1.623.000 m²; una variación del 4.33%

En el segundo caso, referido a las ventas a particulares, se encontró que el área transferida mediante escritura pública, no correspondía, en repetidas ocasiones, con el área del lote según la base de datos catastral.⁹⁷

4.1.3.1.2.1.3 Linderos y áreas superpuestas

Otro elemento de análisis tiene que ver con la superposición entre inmuebles de distinta tradición jurídica. Fuera de las inconsistencias en las áreas de los inmuebles, el proceso de georreferenciación de los linderos de los bienes de mayor extensión adquiridos por CORVIDE, hizo evidente las dificultades en los negocios de compraventa a la hora de describir el inmueble por sus linderos o mediante plano protocolizado. La superposición se entiende como la coincidencia parcial de dos inmuebles a partir de la declaración de sus linderos.

Mapa 15. Superposición Pan de Azúcar y La Primavera.
Fuente: Universidad de Antioquia



97. «...lo que se encontraba era un lote de 100 metros en el terreno o en la base de datos Catastral con área diferente al de las escrituras; pero era porque Catastro, al realizar las actualizaciones, levantaba la información con la medida real que tenían, en cambio en la escritura no había concordancia con la realidad; entendiéndolo que lo real para el particular es lo que tiene en su escritura o su matrícula inmobiliaria, pero en Catastro estaba de otra manera y ese es un saneamiento que hay que hacer.» Luz Marina Vanegas Osorio, Coordinadora General del proyecto.

4.1.3.1.2.1.4 Reloteo en bienes fiscales, de uso público y zonas de riesgo

Un punto determinante en lo que a inconsistencias formales se refiere, es el relacionado con los bienes públicos, diferenciados en el ordenamiento jurídico en bienes de uso público y en bienes fiscales⁹⁸. Los primeros se refieren básicamente a las vías, senderos, retiros de quebrada; y los segundos, a bienes inmuebles en general de propiedad de entidades públicas, que pueden ser destinados a diversos usos. Al ser la entidad contratante el Municipio de Medellín, todos sus bienes van a tener la connotación de públicos; y dentro de estos, algunos están afectados como de uso público, mientras que otros son sencillamente fiscales.⁹⁹

4.1.4.1.2.2 Diagnósticos por Zonas

4.1.4.1.2.2.1 Zona Centro Oriental

En esta zona y de acuerdo con los términos de referencia del Contrato, se estudiaron los sectores: La Primavera, Pan de Azúcar, Villatina y La Asomadera. Con respecto a la Asomadera, se trata de una urbanización cuyo estudio no presentó mayor grado de dificultad, pues sólo fueron invadidas dos fajas de terreno que habían quedado por fuera del cerramiento. Estas fajas de terreno fueron transferidas al Municipio mediante escritura pública durante el proyecto.

La Mayor extensión Villatina, constituyó un caso contrario, pues fue un sector que presentó gran complicación debido a su extensión, antigüedad y cantidad de desprendimientos identificados¹⁰⁰. Este sector comprende los Barrios La Sierra,

98. En el caso de la Zona Centro Occidental: «...el reloteo de CORVIDE no tuvo en cuenta en el total del área las vías ni el espacio público. Lo anterior creó la impresión de que faltaba mucho terreno por relotear y que era un «lote sin fondo», pero lo que realmente había sucedido era que la exclusión de las vías y el espacio público como parte del lote de mayor extensión, generó la impresión de que quedaba mucha área por relotear. Es de anotar que cuando se realizó esta intervención, no se exigía la expedición de licencias urbanísticas.» Ana Yadira Saldarriaga, Coordinadora Zona Centro Occidental.

99. «...en muchos de los reloteos estudiados, se encontraron bienes de uso público reloteados para destinarlos a vivienda, sin un acto administrativo previo que los desafectara y les cambiase la vocación, por ejemplo: en la década de los noventa –posterior a la ley de reforma urbana- de la zona verde No 1 de la Urbanización La Libertad, por medio de escritura pública de reloteo suscrita por CORVIDE, se originó la Urbanización Pinar del Cerro; de la zona verde no. 5 de la Urbanización la Libertad, por medio de escritura pública de reloteo suscrita igualmente por CORVIDE, se originó un barrio nuevo, denominado Barrio La Libertad; y no fueron los únicos casos». María Verónica Molina Mesa. Abogada Zona Centro Oriental.

100. «Eran cuatro fincas de las cuales se habían realizado ventas parciales. Ante la imposibilidad de determinar cuáles eran esas ventas y sus límites, se procedió a dividir esas cuatro fincas en un número mayor de fincas, con el fin de realizar la transferencia a los herederos, los cuales le vendieron a CORVIDE, dentro de ellas si incluyeron algunas zonas que ya habían sido enajenadas.» Luz Gabriela Toro Rendón, Coordinadora Zona Centro Oriental.

Villa Turbay y lote resto que a su vez comprende los barrios Villa Lilian, Villatina, Las Estancias y San Antonio. A partir del estudio de títulos, se evidenció que su alto grado de complejidad se debía, en gran parte, a que antes de que fuera adquirido por CORVIDE, este lote de terreno pertenecía a la familia Arroyave Valencia, la que realizó una gran cantidad de ventas parciales, de las cuales un buen número aparecían en el viejo sistema de registro¹⁰¹, por lo que un estudio completo de la tradición de este inmueble, debía comprender el análisis de los negocios registrados tanto en el nuevo, como en el viejo sistema de registro. Por ello, el proceso de identificación de los desprendimientos de esta mayor extensión fue más largo que en los demás sectores. Además esta actividad debía ser complementada con el estudio de los barrios que habían sido objeto de reloteo por parte de CORVIDE -La Sierra y Villa Turbay- y de los desprendimientos por ventas parciales realizados sobre el lote resto, que comprendía los demás barrios.

Aún bajo la creencia de que el equipo de trabajo había identificado y estudiado la totalidad de los desprendimientos de la mayor extensión, al momento de realizar el cruce de las bases de datos jurídica, con la base de datos catastral, se encontraron 800 matrículas inmobiliarias reportadas por catastro en la zona, de las cuales no se tenía información relativa a su tradición, asunto que se dejó diagnosticado para su depuración y aclaración posterior. En este sector también se presentó un problema de doble matriculación, pues sobre algunos inmuebles que ya habían sido vendidos por la Familia Arroyave, CORVIDE realizó declaraciones de reloteo posterior.

La otra mayor extensión de la Zona Centro Oriental, es la conocida como Pan de Azúcar, adquirida por CORVIDE a partir de la transferencia que le hiciera el municipio de Medellín en el año 1977. Esta mayor extensión se dividió en tres, Sector I (Urbanización y barrio la Libertad), sector II (13 de Noviembre, Isaac Gaviria I y Isaac Gaviria II) y el sector III (zona A y zona B). Los reloteos sólo se realizaron en las dos primeras divisiones. El problema principal consistía en la identificación de los linderos, pues la escritura remitía a árboles frutales y accidentes geográficos difíciles de identificar en la actualidad. Por ello, el trabajo técnico de georreferenciación implicó el estudio de las matrículas de los predios vecinos.

En el Sector de Pan de Azúcar también se identificaron varios inmuebles superpuestos: caso del sector La Primavera ya ilustrado, en el cual la

101. «La complicación con el viejo sistema es que algunas ventas parciales no aparecen registradas en él, o al menos no se hace referencia en cual hoja fue registrado, también porque se registraban falsas tradiciones. Este viejo sistema fue modificado por el Decreto 1250 de 1970.» *Ibidem*.

Congregación de Hermanos de las Escuelas Cristianas, vendieron jurídicamente un lote a CORVIDE, pero físicamente le entregan otro, que ya parcialmente pertenecía a CORVIDE. Este lote lo había adquirido la congregación por compra a Juan Cancio Restrepo¹⁰². Casos similares se encontraron a partir del estudio de la tradición de inmuebles, como los pertenecientes a la Señora Elena Gaviria de Saint Sorny, Francisco Arango Pimienta o la misma Congregación de Hermanos de las Escuelas Cristianas, que ocupaban parte del barrio Los Mangos, que de acuerdo con la escritura de adquisición de CORVIDE, hacía parte de la mayor extensión de Pan de Azúcar.

4.1.4.1.2.2.2 Zona Centro Occidental

En la Zona Centro Occidental de la Ciudad de Medellín se estudiaron las Urbanizaciones el Cucaracho y Santa Margarita, El Mirador de Calasanz y Vallejuelos, sobre las cuales y en cuanto a la clarificación de la tradición jurídica de los lotes de mayor extensión¹⁰³ no hubo mayores problemas. Situación distinta se encontró en el sector La Divisa y Juan XXIII, pues en un comienzo la parte técnica no pudo georreferenciar el inmueble, ya que también sus linderos estaban descritos a partir de referentes naturales que ya no existían -por ejemplo el árbol de Guayabo Norbejo, árbol de Moro o la quebrada la Bolillala mencionados en la escritura de adquisición del lote de mayor extensión-. Ante esta situación, el procedimiento implementado fue reconstruir con los habitantes del sector la historia y los referentes naturales de los linderos. Esta visita fue determinante para establecer por parte del equipo técnico que el terreno de la Divisa se encontraba inmerso dentro de la mayor extensión Juan XXIII.¹⁰⁴

La tradición del lote de mayor extensión de los Polígonos tiene asociada su historia a los predios de propiedad de Juan Nepomuceno Arroyave y de su señora

102. «Este tipo de dificultades se presentaron en parte porque la Congregación, al momento de realizar las ventas parciales, no hacía declaración de área restante, lo que generaba confusiones en el registro de los instrumentos públicos e implicaba su aclaración mediante una nueva escritura, lo que contribuía a que terminara siendo mayor al área que había tenido el lote antes de la venta». *Ibidem*.

103. «Este sector tiene partes plenamente urbanizadas y consolidadas en las que CORVIDE empezó titulado; la mayoría de ellas no presentaban problemas de titulación o tenencia de la propiedad, dado que no se trataba estrictamente de asentamientos irregulares, sino de sectores urbanizados que adquirió CORVIDE y tituló a particulares y al Municipio de Medellín.» Ana Yadira Saldarriaga, Coordinadora Zona Centro Occidental.

104. «En el sector COC el grueso del trabajo se concretó al sector de las Independencias I, II y III, Conquistadores, Nuevos Conquistadores y El Salado, correspondientes a 8 polígonos, cada uno con la respectiva escritura de reloteo, dando origen a 181 manzanas y 3.799 lotes. El trabajo se dividió de acuerdo al número de matrículas a estudiar.» Ana Yadira Saldarriaga, Abogada Coordinadora Zona Centro Occidental.

esposa Josefina Valencia de Arroyave¹⁰⁵, lo que representó dificultades en la delimitación de algunos de los polígonos por la forma como la familia Arroyave había loteado y vendido los predios de su propiedad. En este punto, era fundamental establecer la existencia de doble matriculación en algunos de los polígonos, debido a que CORVIDE, al momento de realizar los reloteos, se extendió más allá de los límites del lote de mayor extensión, a terrenos que habían sido objeto de venta con anterioridad a la adquisición de CORVIDE.

Para esclarecer esta doble matriculación, fue necesario remitirse al juicio de sucesión de Juan Nepomuceno Arroyave y la adjudicación a su señora Josefina Valencia de Arroyave, siguiendo cronológicamente la historia traslativa de los bienes, hasta identificar cada una de las ventas realizadas con anterioridad a la compra efectuada por el Municipio de Medellín y su posterior venta a CORVIDE, la que recibió la mayor extensión con el fin de cumplir con el Programa Integral de Mejoramiento de barrios subnormales de Medellín, esta entidad, hoy liquidada, tenía a su cargo la legalización de la tenencia de la tierra en los sectores donde se localizan los barrios las Independencias y Nuevos Conquistadores.¹⁰⁶

A través del diagnóstico, se pudo establecer que CORVIDE no había tenido en cuenta todos los desprendimientos por ventas parciales efectuados con anterioridad a la adquisición, por esta razón, al realizar los reloteos, lo hizo en áreas que no eran de su propiedad, originando la doble matriculación referida que conllevó a que los predios, que aún eran propiedad de CORVIDE, no fueran

105. A partir de los diagnósticos, se pudo establecer que La Familia Arroyave Valencia, junto con la Familia Cock o la Familia Restrepo de la Zona Nororiental, eran no sólo las propietarias de una buena parte del suelo de Medellín, sino también actores principales de un proceso de urbanización que en sus inicios fue regulado, como en los barrios Campo Valdés o Villatina parte baja, conformados a partir de subdivisiones del territorio que si bien respetaban la normatividad vigente para la época, se hacían a partir de métodos artesanales. Este proceso finalmente se transformó y dio origen a lo que hoy conocemos como asentamientos irregulares o informales, debido en parte a la imposibilidad de atender la demanda de suelo urbanizable, representada por el aumento de la migración de población de origen campesino a la Ciudad.

106. «Este recorrido por la historia de la tradición jurídica del lote de mayor extensión, nos permitió conocer cómo fue el proceso de urbanización de estos sectores, en donde en un comienzo los Arroyave, de manera más o menos organizada, iban loteando y vendiendo a particulares con su respectiva escritura lotes resultantes del mismo; sin embargo, este proceso por parte de los herederos más adelante no fue tan organizado y esto desencadenó la negociación de predios con simples promesas de venta; en otros casos, se elaboraba y se registraba la correspondiente escritura pública pero en ella, se consignaban los linderos de un lote totalmente distinto al predio objeto de venta» Ana Yadira Saldarriaga, Coordinadora Zona Centro Occidental.

transferidos al Municipio de Medellín, pues se consideró que las tradiciones anteriores tenían prelación¹⁰⁷.

En el mismo sentido, se evidenció que en algunos momentos de la tradición jurídica del inmueble, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos incurrió en un error al desprender la mayor extensión de los polígonos, de una matrícula que correspondía a otro predio totalmente distinto; esta inconsistencia se perpetuó en todas y cada una de las matrículas inmobiliarias que se generaron como consecuencia del reloteo realizado por CORVIDE en Las Independencias.

En cuanto a la metodología de trabajo, la extensión de la zona requirió la colaboración de todos los integrantes del equipo; a cada abogado se le entregó el estudio de uno o dos polígonos, debiendo entregar sendos informes al Coordinador del Grupo, quien debía cumplir con unos requisitos previamente establecidos -tenía a su cargo la elaboración del informe consolidado, con sus respectivas observaciones y conclusiones-. Esto facilitó el proceso de retroalimentación, principalmente con el equipo técnico, pues la socialización de conocimientos de cada una de las disciplinas, contribuyó a que al final del proceso, abogados y arquitectos, interactuaran con escrituras, matrículas inmobiliarias y planos, sin las dificultades presentadas al inicio con las formas y el lenguaje propio de cada saber.

4.1.4.1.2.2.3 Zona Noroccidental

La Zona Nororiental comprendió el estudio de los sectores Kennedy la Jesusita, El Triunfo, Urbanización La Carmelia, Mirador del 12, Mirador I y II, Picacho, Picachito y la Madera. En algunos de estos sectores CORVIDE realizó el reloteo sin tener en cuenta las zonas de alto riesgo ni los retiros de quebrada, y transfirió lotes a particulares, como en el caso de la Carmelita y Kennedy. Pero en general, en el estudio de este sector no se presentaron grandes complicaciones, probablemente porque se trataba de una zona de asentamientos irregulares, medianamente planificados. Sectores como la Urbanización La Carmelita, La Madera y Kennedy, presentaron dificultades en la medida en que los procesos de manzaneo y reloteo, se adelantaron sin tener en cuenta las limitaciones físicas del suelo, lo que implicó que se titularan predios en zonas de alto riesgo.

107. «El proceso de CORVIDE quedó inconcluso, pues la entidad loteó y alcanzó a entregar más o menos la mitad de los predios. Sin embargo, cuando CORVIDE hace la adquisición, el lote fue bien descrito y bien medido, pero cuando comienza a realizar las intervenciones desconoció varias delimitaciones y tomó varias áreas cercanas de la comuna trece que estaban invadidas y que creía suyas, como por ejemplo el 20 de Julio, generando de esta manera la doble matriculación.» *Ibidem*.

En cuanto la Urbanización la Carmelita, el estudio permitió identificar bienes, propiedad de CORVIDE, con limitaciones al derecho de dominio e hipotecas a favor de la Entidad. Respecto del proceso de georreferenciación, fue necesario acudir al plano de reloteo dibujado por CORVIDE en el año 1995 y a la descripción de linderos de las escrituras, pues en la escritura de compraventa del inmueble de mayor extensión no se protocolizó plano alguno. El estudio técnico permitió evidenciar las inconsistencias, a partir de la comparación de las zonas objeto de reloteo, con respecto al inmueble que describe la escritura de adquisición, que resultó ser de mayor área. Adicionalmente, se encontraron errores en el área, dirección y nomenclatura de algunos inmuebles, así como en la escritura de reloteo, que no hacía mención a un área importante de la mayor extensión. En el diagnóstico, también se recomienda la cancelación de las escrituras constitutivas del régimen de propiedad horizontal sobre inmuebles que tuvieron que ser demolidos, ante el riesgo que representaban para el asentamiento humano –por el tipo de edificación en altura de la Urbanización-.

Para el estudio del Barrio El Triunfo, se acudió también al plano protocolizado con la escritura del reloteo del sector, pues con el acto de compraventa no se protocolizó plano alguno y la descripción de linderos por sí misma no permitía llevar a cabo la georreferenciación. También se pudo constatar que la cartografía del Municipio de Medellín, correspondiente al Barrio El Triunfo, estaba desajustada con respecto a la realidad de los inmuebles que lo conforman, acción verificada a partir del trabajo de prediación realizado en el proyecto.

Por su parte, la Urbanización Kennedy la Jesusita, fue parte de un proyecto adelantado por CORVIDE, para establecer allí a familias de diferentes sectores de la ciudad mediante dos modalidades: entrega de vivienda prefabricada y autoconstrucción dirigida. El proyecto se desarrolló a partir de dos lotes cedidos a título gratuito por el Municipio de Medellín a CORVIDE, la que posteriormente efectuó declaraciones de englobe, manzaneo y reloteo, quedando con un área total aproximada de 70.287.65 metros cuadrados divididos en 28 manzanas y 412 lotes. El diagnóstico resalta algunas superposiciones de linderos con lotes colindantes, y una diferencia en el área del lote de mayor extensión -que se encontró al compararlo con el área de la escritura de englobe y reloteo otorgada por CORVIDE-. Pese a que algunos lotes no poseían información catastral, se usó el área de dibujo del Sistema, para calcular la variación de área en cada uno de los informes estudiados.

En cuanto al Diagnóstico del sector la Madera, su estudio tampoco presentó mayores dificultades, sin embargo se encontraron algunas áreas que no han sido

cedidas al Municipio de Medellín, algunas matrículas que no figuran dentro del desprendimiento del lote de mayor extensión y diferencias en las áreas de algunos lotes, para lo cual se recomendó hacer las respectivas aclaraciones. Este caso es similar al de los Sectores Mirador I y II, en los que adicionalmente se encontraron unas hipotecas a favor de CORVIDE, que deben ser cedidas al Municipio de Medellín, previa notificación al deudor.

En cuanto al sector conocido como Mirador del 12, además de las comunes variaciones del área de los inmuebles, el estudio evidenció que el lote de mayor extensión presentaba una limitación al dominio, consistente en una condición resolutoria a favor de la entidad cedente -INURBE- que supeditaba el perfeccionamiento del negocio de transferencia a CORVIDE, a la realización del proceso titulación antes de 36 meses. En virtud de esta limitación al dominio, el contrato se entiende resuelto y el inmueble pasaría al dominio del INURBE, si el proceso no se realizaba, sin necesidad de que mediara una declaración judicial al respecto. Esta situación se diagnosticó en el informe.

Los términos de referencia del contrato, contemplaban el estudio de unos sectores denominados Picacho y Picachito, sobre los que CORVIDE había manifestado a la Universidad que tenía la certeza de la existencia de inmuebles de su propiedad en estos sectores. Por ello, ante la ausencia de documentos para el estudio, éste se llevó a cabo a partir de un rastreo de la información jurídica disponible en la base de datos catastral del Municipio de Medellín, en la que se reportaban algunas matrículas inmobiliarias a nombre de la Entidad. Sin embargo, su estudio desde los folios de matrícula inmobiliaria, permitió evidenciar que en efecto, no existen inmuebles de la entidad en ninguno de los dos sectores.

4.1.4.1.2.2.4 Zona Nororiental

En la Zona Nororiental de la Ciudad de Medellín se estudiaron los sectores conocidos como Moscú, Urbanización Moscú, la Esperanza, María Cano Carambolas, La Aldea Pablo VI, La Piñuela y Carpinelo. En esta zona, los estudios más complejos, por tamaño e información disponible, fueron La Esperanza¹⁰⁸ y Carambolas; en los que todavía la mayoría de los inmuebles seguían en cabeza de CORVIDE.

108. «El sector que estuvo más complicado fue La Esperanza, donde los predios no coincidían con la planimetría de Catastro y Juan Guillermo y yo tratamos de organizarlo para que se aproximara la planimetría a la realidad, y fue muy difícil». Paula Andrea Bustamante, Prediadora.

En el caso de la Piñuela, se trataba de un sector muy pequeño que había sido propiedad de la familia Cook, los urbanizadores de Aranjuez, Manrique y Campo Valdés. A CORVIDE le faltó un lote por titular en el sector, y una faja de terreno, correspondiente a un área obligada, sobre la cual había folios de matrícula inmobiliaria asignados, que no procedían de la historia jurídica de la Piñuela¹⁰⁹. El análisis de estos predios permitió establecer que uno de ellos se adquirió por pertenencia y no por transferencia que hiciera CORVIDE, debido a que era un predio ubicado por fuera de la mayor extensión; sin embargo, las personas al describir sus linderos, identificaban un inmueble distinto, induciendo al juez a error.¹¹⁰

Por su parte, Aldea Pablo VI corresponde a un inmueble que había sido propiedad de una Congregación Religiosa llamada «Hermanas Pequeñas Apóstoles de la Redención» que empezó una labor social con las familias que se asentaron en la zona. Su trabajo incluyó la construcción del colegio, parques y demás equipamientos. El inmueble adquirido por CORVIDE de la comunidad religiosa, comprende además los sectores: El Compromiso, parte de Carpinelo y la Vereda Piedras Blancas. Uno de los principales problemas de este sector consistió en la superposición de lindero en el costado norte con parte de los lotes de mayor extensión de La Esperanza N° 2. Dentro del área superpuesta entre las dos mayores extensiones, se identificaron matrículas reales cargadas por Catastro, las cuales se confrontaron con el estudio de títulos de La Esperanza N° 2, encontrándose que se desprendían correctamente de este sector. Sin embargo, uno de los problemas se presentó, en parte de la información jurídica de la base de datos catastral, en la que se reportaron matrículas que correspondían a otras tradiciones jurídicas.

María Cano Carambolas corresponde a un inmueble donado a CORVIDE por las herederas de la Familia Restrepo. Una vez iniciado el estudio de títulos, se encontró que, ya descontados los desprendimientos de área por ventas parciales anteriores y posteriores a la adquisición de CORVIDE, el área digitalizada variaba drásticamente con respecto a la declarada por el título. Al respecto se planteó en

109. «En la Piñuela, en el trabajo de apoyo con los técnicos, nos dimos cuenta que los linderos con los que se identifica un predio, pueden no corresponder con la realidad, porque ya en campo los linderos dan cuenta de que los predios están ubicados en partes distintas a las que se determinan en los títulos.» Gloria Patricia Gómez Fonnegra, Coordinadora Zona Nororiental.

110. «...es decir, era el dueño de Venezuela para abajo y alinderaba de Venezuela para arriba, y pasó la pertenencia con sentencia favorable (...) el problema es que todo ya pasó por sentencia judicial y es cosa juzgada, lo que es problemático, porque el verdadero dueño, el Municipio nunca fue notificado ni fue parte en el proceso.» Juan Guillermo Zuluaga Carmona, Arquitecto Coordinador Equipo Técnico.

el diagnóstico, que al momento de realizar la medición del predio, se cometió el error de tomar como referencia un tanque de procesamiento de agua, el cual fue construido en los años 60, cuando lo correcto era haber tomado como referencia el tanque de la planta eléctrica de Piedras Blancas. Esta equivocación representó una variación de área superior al 300%.

El cruce de información jurídica y catastral, permitió establecer que existen 515 matrículas reales cargadas por Catastro dentro del lote de mayor extensión de María Cano Carambolas, de las cuales 200 corresponden a las ventas parciales ligadas a la historia jurídica del inmueble de mayor extensión, pero no existen las anotaciones en el folio de matrícula inmobiliaria para soportar dichos desprendimientos. Para las 315 matrículas inmobiliarias restantes, no se tiene certeza de su procedencia, ya que su tradición no es clara y no existen bases sólidas para su estudio.

Con relación al sector Moscú, el estudio evidenció que se trataba de una finca donada por partes a comunidades religiosas. Además de algunas inconsistencias en las áreas, se encontró que el reloteo hecho por CORVIDE, se había extendido varias manzanas sobre el lindero sur-oriental, tomando parte del lote donde se encuentra ubicada la urbanización San Pablo, que fue loteada con anterioridad. Ambos fueron propiedad de María Luisa (Jesusita) Vallejo de Mora Vásquez, presentándose así una superposición de mayores extensiones en el costado sur oriental, que generó doble matriculación en dicho sector.

4.1.4.2 Transferencia de inmuebles de CORVIDE al Municipio de Medellín

Una vez los diagnósticos eran entregados a la Interventora -y acompañados de la minuta de escritura pública de transferencia-, se iniciaba la etapa de transferencia mediante escritura pública¹¹¹ de los inmuebles que aún eran propiedad de CORVIDE en cada uno de los sectores estudiados. El trámite daba inicio con el sometimiento a reparto de las minutas, por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, a las Notarías de la Ciudad. Una vez se protocolizaban en la Notaría

111. «Dichas escrituras de cesión contenían básicamente, en las primeras cláusulas, una identificación de los sujetos, una historia del bien relativa a su adquisición, una descripción del inmueble a ceder que consta del área, la matrícula inmobiliaria, si fuere el caso, y los linderos, que en virtud del decreto 2157 de 1995 se reemplazaban por el plano anexo, evitándose de esta manera las confusiones propias de la descripción de inmuebles de mayor extensión por sus colindancias. En las cláusulas finales, se enuncia el acto motivo de la misma (cesión, en este caso) y algunas exenciones especiales de los gastos notariales con las que cuentan las entidades públicas.» María Verónica Molina Mesa, Abogada Zona Centro Oriental.

respectiva, se aportaban los Paz y Salvos por concepto de impuestos expedidos por la Subsecretaría de Catastro. El proceso culminaba con el registro de los instrumentos públicos en la Respectiva Oficina de Registro.

«Después de todo quedaron muchos inmuebles sin ceder, porque ni la Universidad de Antioquia ni CORVIDE -el cual también estaba encargado de estudiar unas zonas- tenían la Facultad en ese momento, de hacer el saneamiento necesario para la transferencia, y había errores jurídicos y técnicos de tal magnitud, que requerían todo un proceso; incluso, en algunos casos judicial, pero el alcance del contrato en términos de tiempo y objeto, no permitía adelantar actividades de saneamiento.» Luz Marina Vanegas Osorio, Coordinadora General del Proyecto.

Ante la imposibilidad de ceder algunos inmuebles por la preeminencia del saneamiento, se consignó en el diagnóstico la situación de ciertos inmuebles que impedían la cesión, así como las directrices principales para su saneamiento¹¹². Sin embargo, algunas irregularidades que se podían sanear administrativamente, como los casos de simples correcciones numéricas, o las matrículas inmobiliarias mal asentadas, se corrigieron durante el proceso. Aquellas dificultades que requerían adelantar procedimientos ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, o aclaración de escrituras públicas por parte de quienes las habían otorgado, se dejaron diagnosticadas con el fin de que el Municipio iniciara los trámites procedentes.

4.1.4.3 Implementación del Englobe

Transferidos, mediante escritura pública, al Municipio de Medellín cada uno de los inmuebles pertenecientes a CORVIDE en los diferentes sectores, el equipo de trabajo inició la implementación del englobe. Para ello, previamente era necesario verificar las condiciones jurídicas y físico-espaciales, requisito del englobe:

112. El saneamiento comprende un conjunto de acciones y procedimientos jurídicos y técnicos necesarios para corregir situaciones irregulares, ya sea en la tradición de los inmuebles, o en su realidad físico especial cuando ésta no corresponde con la realidad jurídica de los mismos. Es el caso típico de la doble matriculación, que se presenta cuando a un lote, que tiene una sola realidad físico-espacial, se le asignaron dos matrículas inmobiliarias, ya sea a nombre de dos particulares, o a nombre de CORVIDE y el Municipio, o del Municipio y un particular o de CORVIDE y un particular. «... mientras los inmuebles tuvieran doble matriculación, nosotros teníamos que sanear administrativamente y mostrarle a la Oficina de Registro para que hiciera un proceso administrativo de cancelación de las matrículas inmobiliarias. Ese fue uno de los errores más grandes que encontramos y más difíciles de subsanar en tan poco tiempo, y se presentó en todos los sectores que estudiamos.» Luz Marina Vanegas Osorio, Coordinadora General del Proyecto.

- **Colindancia entre los inmuebles a englobar** El englobe sólo procede cuando todos los inmuebles están físicamente unidos, de manera que al englobarse jurídicamente, conformen un solo lote de terreno
- **Derecho de dominio en cabeza de una sola persona natural o jurídica** Para que proceda el englobe, además de la condición anterior, los inmuebles deben ser propiedad de la misma persona, ya sea natural o jurídica.

Adicionalmente, este estudio implicaba descontar del globo de terreno a englobar, cada uno de los inmuebles que ya habían sido cedidos a particulares. Una vez había claridad al respecto de la titularidad del dominio en el sector, se realizaba el plano del englobe, que se protocolizaría con la escritura pública respectiva, en la que se solicitaba la cancelación de todas las matrículas inmobiliarias existentes en su interior, con excepción de las que correspondían a predios de particulares. Una vez se elaboraba la escritura, ésta se sometía a reparto en las Notarías de la Ciudad y cuando fuese protocolizada se sometía a registro.

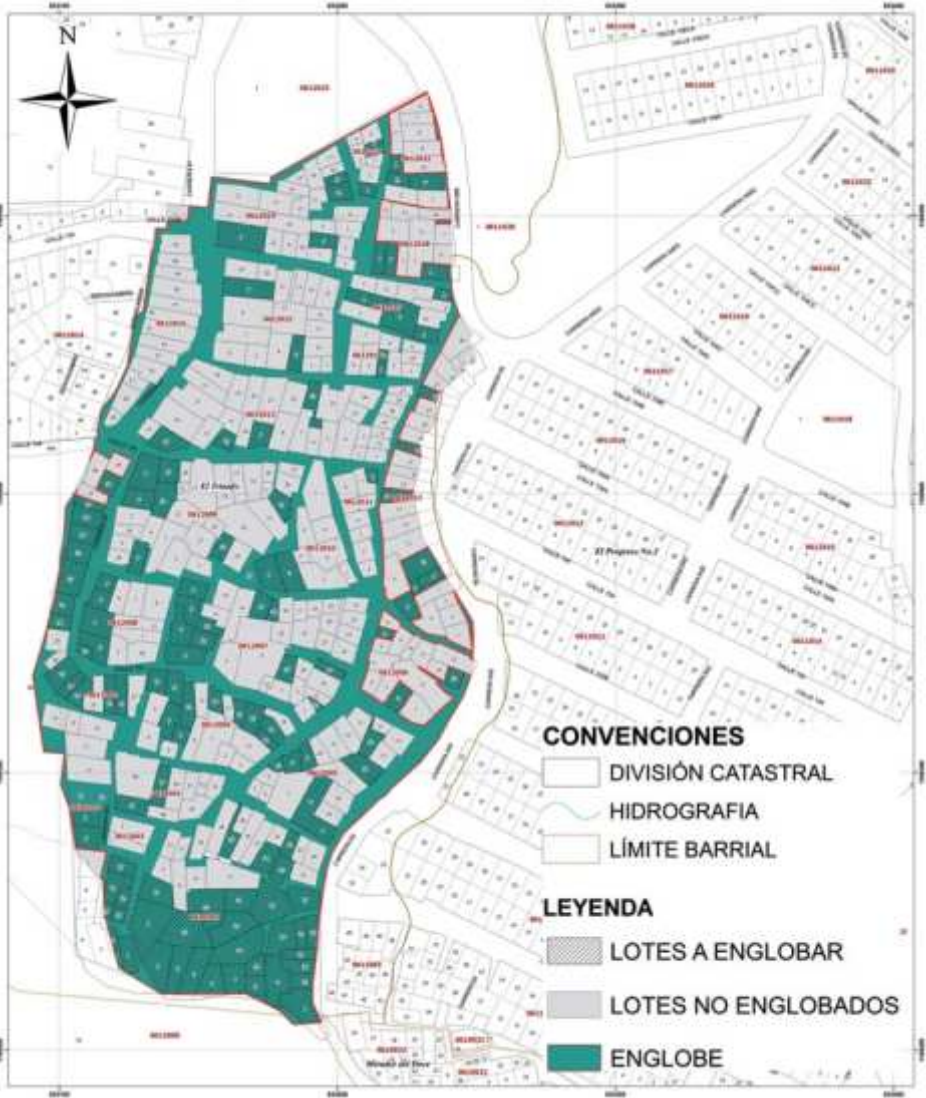
«Un inconveniente que se presentó en la etapa de englobe fue que muchas familias, que habían comprado a CORVIDE o a sus anteriores propietarios, no registraron las escrituras sino hasta transcurridos varios años, ello dificultó el registro de la escritura de englobe, pues al momento de ingresarla a registro, se detuvo su calificación por el ingreso de un acto escriturario de venta anterior, sobre inmuebles que estaban incluidos en el englobe, pero que el estudio no había identificado como transferidos, porque el particular no había efectuado el registro.» Luz Marina Vanegas Osorio, Coordinadora General del Proyecto.

Los procedimientos de englobe se realizaron en las cuatro zonas objeto de estudio, siempre que los inmuebles cumplieron con los requisitos antes mencionados. En esta etapa resultó fundamental el aporte del componente técnico, pues la realización del plano a protocolizar en las escrituras, evitaba que se cometieran errores en cuanto a la cabida del inmueble a englobar o sus linderos¹¹³.

113. En la centro occidental «... se logró registrar el englobe de los predios de Juan XXIII y la Divisa, el cual trató de realizar CORVIDE durante su existencia jurídica en varias oportunidades y jamás concretó por cuanto las escrituras públicas que realizaron quedaron con algunas imprecisiones y fueron devueltas por las Oficinas de Registro, aduciendo razones como por ejemplo, la no citación de la cabida ni los linderos de la Divisa y tampoco la ubicación y linderos del lote englobado, aspecto de especial importancia por cuanto en este caso para efectos del registro, Juan XXIII correspondía a un inmueble ubicado en la zona Sur y la Divisa en la zona Norte; al final CORVIDE desistió de la realización de dicho englobe y en la primera etapa del proyecto se cedieron al Municipio de Medellín cada uno de los lotes de manera individual.» Ana Yadira Saldarriaga, Coordinadora Zona Centro Occidental.

Con el englobe se buscaba conformar un solo lote de terreno que estuviera identificado con una sola matrícula inmobiliaria, para así facilitar la realización de la siguiente etapa del proceso de titulación y regularización, en la cual este globo de terreno debía ser sometido a manzaneo y reloteo, esta vez, de acuerdo con la normatividad de ordenamiento territorial vigente.

Mapa 16. Englobe sector El Triunfo.
Fuente: Universidad de Antioquia



4.2 IDENTIFICACIÓN JURÍDICO – TÉCNICA E IMPLEMENTACIÓN DE MANZANEO Y RELOTEO

4.2.1 Presentación del objeto

A raíz del éxito del anterior proyecto y de acuerdo con las metas establecidas en el Plan de Desarrollo, el Municipio de Medellín, por intermedio de las Secretarías de Hacienda y Planeación, convocaron de nuevo a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, para la realizar la siguiente fase de un proceso que, se pretende, termine con la titulación y regularización de los asentamientos en desarrollo ubicados en los bienes fiscales del Municipio de Medellín.

Para ello, se suscribió el contrato interadministrativo 4600010438 de 2008 con el que se aspira «Realizar, previa identificación jurídica y técnica, el reloteo de tres zonas de la ciudad de Medellín que involucran ocho sectores propiedad del Municipio de Medellín, susceptibles de titulación y legalización y que están siendo ocupados de manera irregular por una población socio-económicamente vulnerable. Estos inmuebles habían sido englobados como producto del contrato interadministrativo 4800001837 de 2006»¹¹⁴. Para dar cumplimiento a este objeto, se pactó un plazo de cinco meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio.

El objeto se desarrollaría en las siguientes zonas del Municipio de Medellín:

ZONA NOR ORIENTAL: Sectores Aldea Pablo VI, Barrio Moscú 2 y La Avanzada - Carpinelo

ZONA NOR OCCIDENTAL: Sectores El Triunfo, la Madera y Mirador del 12.

ZONA CENTRO OCCIDENTAL: Sectores Juan XXIII-La Divisa y Vallejuelos.

De acuerdo con cálculos previos al contrato, se estimó que el número de predios a relotear en todos los sectores era de 2.631. Sin embargo, la Universidad había advertido que esta cifra variaría cuando se implementara el Manzaneo y Reloteo de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, pues necesariamente debían excluirse los predios ubicados en suelos de protección y

114. Tomado de los términos de referencia del Contrato Interadministrativo No 4600010438 de 2008. Secretaría de Hacienda del Municipio de Medellín.

en espacio público.¹¹⁵ De acuerdo a cálculos previos al proceso, fue necesario establecer en el contrato la realización de visitas a 1.271 predios que presentaran una variación de área mayor al 20%, con respecto a la información catastral.

De esta manera, se esperaba realizar una fase previa a la titulación y evitar caer en los errores del pasado. Para aquel momento la Administración Municipal había comprendido que las decisiones de ordenamiento y las intervenciones en el Territorio, deben ejecutarse de acuerdo con unas bases sólidas desde los ámbitos jurídico y técnico. De esta manera, el proceso de manzaneo y reloteo se constituiría en una pieza importante de la que dependerían, en buena medida, los procesos de inclusión socio-espacial en estas zonas de la Ciudad de Medellín a partir de la titulación y regularización de los asentamientos.¹¹⁶

Para el desarrollo del contrato, fue necesario realizar las siguientes actividades:

- Elaborar las escrituras de manzaneo y reloteo necesarias para la subdivisión total de los predios propiedad del Municipio de Medellín, siguiendo las disposiciones del decreto 2157 de 1995.
- Elaboración de mapas de manzaneo y reloteo determinando:
 - ◆ *Suelos de Protección*: Zonas de riesgo no recuperables, retiros a corrientes de agua e infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios.
 - ◆ *Espacio público y Equipamientos públicos y privados*: vías (calles, carreras, servidumbres), zonas verdes, parques, plazas y plazoletas, equipamientos colectivos (canchas, placas polideportivas, escuelas, colegios, bibliotecas, casas de cultura, acciones comunales, sedes de bienestar, asilos de ancianos,

115. «CORVIDE reloteaba en zonas de alto riesgo, donde la Ley siempre ha sido muy precisa e indica que en suelos de protección no se puede entregar predios a particulares, por eso en esta fase, se busca cruzar los predios englobados con la actualización catastral vigente y con el Plan de Ordenamiento Territorial, para saber con la actualización cómo están físicamente, cuáles son las restricciones y cuáles no se pueden titular; en consecuencia el derecho de dominio permanece a nombre del Municipio de Medellín y los fiscales si serán objeto de este proceso; de todas maneras hacemos un reloteo para bienes fiscales y para bienes públicos y aquellos componentes públicos que son suelos de protección, espacios para equipamientos y vías, se determinan normalmente; siempre se había reloteado sólo lo que se fuera a titular y dejar sobrante como un lote resto o como una cesión obligatoria.» Juan Guillermo Zuluaga Carmona, Coordinador del Equipo Técnico.

116. (...) lo que estamos haciendo, por decirlo de alguna manera, es una segunda etapa, porque lo ideal sería titular un sector que ya estuviera regularizado, sin embargo regularizar un barrio es un proceso más lento y costoso, por ello la idea del Municipio es ahorrar tiempo, así este proceso tiene un producto final que es una escritura de manzaneo y reloteo, es la fase previa a la titulación y simultáneamente la segunda etapa en la intervención de la Universidad.» Luz Marina Vanegas Osorio, Coordinadora General del Proyecto.

lugares de atención al adulto mayor) y otros como Iglesias, Instalaciones para organismos de seguridad - bomberos y policía-, etc.

- ♦ *Bienes Fiscales*: Realizar los ajustes necesarios a la planimetría en aquellos predios donde existiera un margen de error del 20% entre el área titulada por CORVIDE y las áreas establecidas en la base catastral, así como los lotes catastrales que se hubieran integrado o subdividido catastralmente y fuera necesaria su modificación para la elaboración de la escritura de manzaneo y reloteo.
- ♦ Realizar el seguimiento y control de los procesos de notariado y registro que permitieran el registro efectivo de las escrituras.

Para ello, era necesario tomar el lote de mayor extensión, englobado en el proyecto anterior, al que se le cancelaron todas las matrículas internas y proceder a dividirlo correctamente de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial. Lo que implicó identificar las vías, los lotes destinados a vivienda y a otros usos compatibles, los suelos de protección -retiros de quebrada, zonas de riesgo por movimientos en masa-, los equipamientos y las zonas verdes. Por lo tanto, este ajuste al POT implicaba identificar y diferenciar lo público de lo privado.¹¹⁷ Una de las características principales de los asentamientos irregulares, está relacionada con la dificultad para demarcar en su interior el espacio público y el espacio privado, pues las dinámicas de la ocupación irregular del territorio, a partir de las transacciones informales¹¹⁸ y las ocupaciones masivas no planificadas, dificultan cualquier intento de control urbanístico con el que se pretenda proteger los bienes públicos y principalmente los destinados al uso público.¹¹⁹

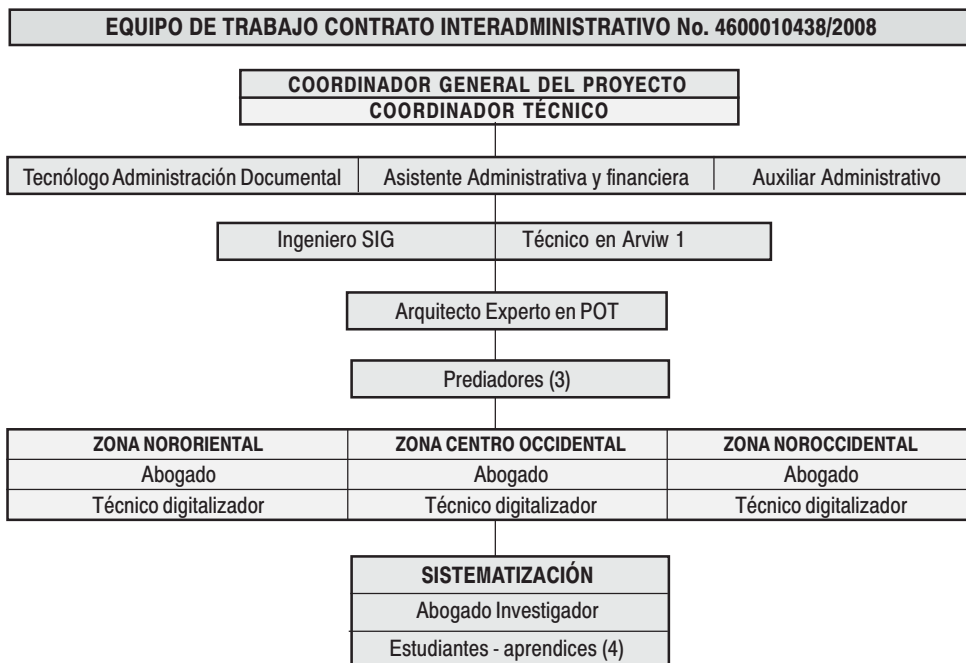
117. «Todos los lotes están invadidos en su gran mayoría, es muy escaso el lote propiedad del Municipio que no está invadido, esa es la característica principal, es decir, el valor agregado del proceso y el valor que le ha dado el Municipio a este trabajo, es porque el Municipio no sabía de qué era propietario en tales sectores, pero tiene claro que eso está completamente invadido, exceptuando algunos equipamientos y algunas zonas verdes que en su mayoría están en zonas de alto riesgo; la idea general de Municipio, que ha sido la meta de todos los alcaldes, pero ha sido muy complicado cumplirla porque no saben qué tienen, es la de titular y legalizar.» Luz Marina Vanegas Osorio, Coordinadora General del Proyecto

118. La informalidad en la tenencia de la tierra en estos sectores, se evidencia también por el permanente recurso a medios informales en el mercado inmobiliario local, como los documentos privados de compraventa, que para el caso de la ocupación de bienes fiscales, jurídicamente no alcanzan a ser considerados justos títulos.

119. «En la normatividad del Ordenamiento Territorial, se indica que debe existir un sistema de espacio público disponible para las personas, y un sistema vial que brinde conectividad. Por ello parte importante del proceso consiste en diagnosticar la situación con respecto al espacio público en los sectores, ya el Municipio toma la decisión pertinente. El procedimiento siguiente es decidir si se debe recuperar el espacio público, si se le hace derribar a las personas lo construido y reubicarlos, pues la defensa del espacio público tiene que hacerse con parámetros jurídico – técnicos claros.» Luz Marina Vanegas Osorio, Coordinadora General del Proyecto.

4.2.2 Equipo de trabajo

Al igual que en el proyecto anterior, el equipo estuvo compuesto por cuatro grupos, conformados de acuerdo con las actividades realizadas: El técnico, el jurídico, el administrativo y el de sistematización.



El equipo administrativo, conformado a su vez, por la Coordinadora General del Proyecto, la abogada Luz Marina Vanegas Osorio, la Asistente Administrativa y Financiera Olga Patricia Ossa Giraldo, la tecnóloga en Administración Documental Aura Teresa Giraldo y el Auxiliar Administrativo Camilo Uribe González. El equipo jurídico estuvo conformado por tres abogadas, encargadas del estudio jurídico de los sectores y de la elaboración de las escrituras de manzaneo y reloteo: Luz Gabriela Toro Rendón, Ana Yadira Saldarriaga Orozco y María Verónica Molina Mesa, asignadas a cada una de las zonas de estudio. El equipo técnico fue coordinado por el arquitecto Juan Guillermo Zuluaga Carmona, contó con la participación de los arquitectos Lina Posada Vélez, Lida Cenaida Correa, Milena Zapata y José Roberto Flórez; el ingeniero Forestal especialista en SIG Edwin Alberto Suárez; el geólogo experto en SIG Marco Fidel Gamboa, y los prediadores Paula Bustamante, Diego Javier Meneses y Uriel Galeano. Finalmente, el proceso de sistematización de la experiencia fue adelantado por los estudiantes Alix Yomara

Vanegas, César Augusto Londoño y Mariana García Jiménez, además del abogado Investigador Dany Granda Jaramillo.

Este equipo contó con el apoyo, dirección y colaboración del Interventor DOCTOR RODRIGO LOAIZA GARCIA (Subsecretario Administrativo), ING. HÉCTOR IVÁN ESCUDERO MONTOYA (Líder de Proyectos Especiales), ABOGADOS JORGE LUIS ESCOBAR J. Y BEATRIZ ELENA LEAL SUAZA (De la Secretaría de Hacienda), quienes con sus aportes y conocimientos enriquecieron las diferentes experiencias y disciplinas del equipo de trabajo, lo que se constituyó en el valor agregado para el éxito de esta experiencia que ahora se sistematiza. Al no constituirse en contraparte sino en parte integrante del proceso, podemos decir que el objeto se logró con su intervención oportuna y siempre abierta.

4.2.3 Desarrollo del proyecto

El 8 de septiembre de 2008 y en las instalaciones del Bloque 14 de la Universidad de Antioquia, se inició la fase de ejecución del proyecto. Las primeras semanas fueron dedicadas a la recolección de la información y demás insumos complementarios al estudio -los mismos que fueron señalados en su momento por la Coordinadora General y el Coordinador Técnico con base en los estudios previos de los términos de referencia y a las reuniones con el Interventor y sus asesores-; se repasaron los parámetros generales para realizar el trabajo y se fijaron las tareas de cada integrante del equipo, para lo cual se implementaron varias de las estrategias exitosas desarrolladas durante el estudio anterior, pues se partía de las bases comunes a las dos experiencias, como por ejemplo de que incluía ocho sectores que fueron objeto de diagnóstico, y en este sentido la información necesaria para adelantar la identificación jurídico-técnica y la implementación del manzaneo y reloteo, ya se encontraba sistematizada.

4.2.3.1 Metodología para la identificación jurídico - técnica de inmuebles y la implementación de manzaneo y reloteo de mayores extensiones

Uno de los lineamientos preliminares de la Coordinación General y Técnica, consistió en establecer el orden en que debían realizarse las actividades, pues en esta ocasión, para desarrollar el objeto contractual, fue necesario variar el orden de los estudios¹²⁰. En primer lugar, el equipo técnico debía recuperar la planimetría

120. «En esta ocasión se busca llegar a una homologación entre lo que físicamente compone el territorio y lo que jurídicamente tiene el Certificado de libertad y tradición; hay que homologar esas dos cosas porque algunas veces por errores en las descripciones que se han hecho no se tiene la certeza de hasta dónde va el predio y dónde empieza lo público y lo protegido por el POT» Juan Guillermo Zuluaga Carmona, Coordinador del Equipo Técnico.

de los sectores a estudiar, con el fin de cruzarlos con los requerimientos del Plan de Ordenamiento Territorial, principalmente en lo que incluía los suelos de protección y el sistema de espacio público. Paralelamente, el equipo de abogados recuperaba y analizaba el estudio jurídico técnico realizado en el proyecto anterior, para así identificar previamente los aspectos a tener en cuenta en la implementación del manzaneo y reloteo.

4.2.3.1.1 Paso a paso para el manzaneo y reloteo de mayores extensiones.

De acuerdo con los lineamientos establecidos desde la Coordinación General y la Interventora, siguiendo las estrategias implementadas en el proyecto anterior, la metodología para realizar el manzaneo y reloteo de mayores extensiones, puede resumirse de la siguiente manera.

- **Identificación jurídico-técnica de las mayores extensiones** En primer lugar, se trató de identificar la mayor extensión¹²¹ de acuerdo con la información generada durante el proyecto anterior. Para ello, una vez obtenida la información, se procedía a digitalizar la planimetría disponible con el fin de homologarla con la información gráfica del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, insumo básico para determinar la identidad físico espacial de un bien. Para ello se recurre nuevamente a los Sistemas de Información Geográfica.

«Son unas herramientas muy prácticas porque permiten corroborar la decisión que se está tomando, la decisión es hacer un reloteo y manzaneo, y los SIG indican los atributos al interior de cada lote catastral y se da una mayor precisión a lote que se está estudiando. La parte técnica o físico-espacial valida la interpretación jurídica.» Juan Guillermo Zuluaga, Coordinador Equipo Técnico.

- **Cruce de información planimétrica del inmueble con el Plan de Ordenamiento Territorial.** Teniendo en cuenta que uno de los principales objetivos fue garantizar que los procesos de titulación futuros se realicen con base en el Plan de Ordenamiento Territorial, es necesario establecer qué partes del territorio objeto de intervención, fueron consideradas como suelo apto para el asentamiento humano, de acuerdo con la normatividad vigente. En este sentido, se sientan las bases para la toma de decisiones públicas, pues a partir del

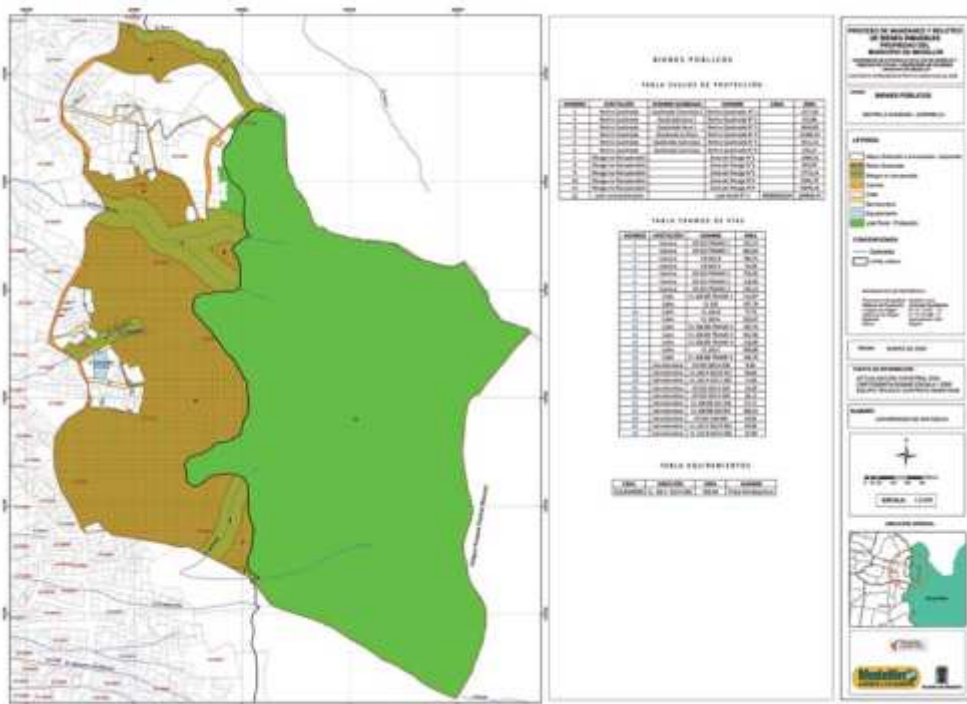
121. «Básicamente se identifica cuál es el predio objeto de reloteo, en este caso los del Municipio de Medellín, por ser fiscal tiene unas normas específicas, si el bien fuese privado el procedimiento es hacer una solicitud de licencia de urbanismo que se hace en las curadurías urbanas, en Municipios superiores a de 100.000 habitantes o en la oficina de planeación en los demás casos, ya con la licencia de urbanismo se puede iniciar el proceso de subdivisión del territorio.» Juan Guillermo Zuluaga Carmona, Coordinador Equipo Técnico.

manzaneo y reloteo las construcciones ubicadas en suelo apto, serán bienes fiscales objeto de titulación, mientras que las que están sobre suelo destinado a espacio público o de protección, se mantendrán bajo el dominio del Estado a través de la Administración Municipal.

Este proceso, a su vez, contiene varias actividades que debe realizar el equipo técnico:

- ◆ Digitalización y georreferenciación de lotes.
- ◆ Delimitación de suelos de protección: En el plano del sector, obtenido a partir del englobe, deben señalarse todos los retiros a corrientes de agua, vías, equipamientos, espacios públicos, lotes de importancia ambiental y paisajística y las zonas de alto riesgo no recuperable establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial.

Mapa 17. Manzaneo y reloteo del sector la Avanzada y Carpinelo.
En verde claro el suelo de protección por riesgo de movimientos en masa y en verde oscuro el suelo de retiro a quebradas



- ◆ **Identificación, de lotes afectados:** A partir de la información obtenida del POT, se definieron, además, qué predios estaban afectados por los suelos de protección y por lo tanto debían excluirse como lotes titulables.¹²² En este caso, los lotes ubicados en este tipo de suelo, no eran objeto de reloteo como bien fiscal destinado a vivienda, sino como bien destinado al uso público. Sin embargo, para el caso de los lotes ubicados parcialmente en suelo apto y en suelo de de protección, el procedimiento era distinto, pues su inclusión al programa de titulación debía ser definido por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, el que debía realizar una visita al predio para determinar con precisión el riesgo para la familia y la construcción.
- ◆ **Inventario de espacio público y equipamientos:** En el mismo sentido y de acuerdo con las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial, los equipos técnico y jurídico, a través de visitas a campo, identificaban los bienes públicos que podían caracterizarse como equipamientos: escuelas, centros religiosos, de salud, placas polideportivas o sedes comunitarias, y paralelamente, los definidos como espacio público: vías, servidumbres, parques, plazas y plazoletas. Para adelantar esta actividad, el equipo dispuso de una base de datos de la Secretaría de Hacienda, que recogía algunos de estos inmuebles en las zonas intervenidas. Adicionalmente, se elaboró una metodología para el registro y evaluación¹²³ de los equipamientos y espacios públicos de cada uno de los sectores -para su identificación y caracterización- que puede resumirse en los siguientes puntos:

Identificación cartográfica: Previo al desplazamiento a campo, el equipo técnico identificó en cada uno de los sectores, los inmuebles relacionados en la base de datos que pudieran corresponder a espacio público y equipamientos.¹²⁴

122. Esta es una de las situaciones de mayor complejidad en los procesos de acceso al suelo, pues jurídicamente no es posible titular en suelo clasificado como de alto riesgo para el asentamiento humano. Por ello, los programas de acceso al suelo deben incluir necesariamente, un proyecto de reubicación o reasentamiento -según sea el caso-, de lo contrario se continuarían vulnerando los derechos a la Ciudad, a la vivienda digna y a la propiedad de las personas que ocupan este tipo de inmuebles.

123. «(...) logrando con esto proporcionar una mirada integral de estos elementos, más que físicamente desde el ordenamiento territorial, contribuyendo a la generación de un instrumento que le facilite a la Administración Municipal la toma de decisiones.» Lina Posada Vélez, Arquitecta experta en POT, Documento de Trabajo.

124. «(...) En esta etapa se da lectura a las posibles condicionantes tanto físicas como ambientales que están definidas desde el plan de ordenamiento territorial para las zonas donde se localizan cada uno de los elementos de análisis, resaltando las zonas de alto riesgo no recuperable, retiros de quebrada, líneas de alta tensión, tratamientos urbanísticos, proyectos estratégicos, entre otros.» Ibídem.

Construcción e implementación en campo de una ficha en Excel.¹²⁵ El objetivo de la ficha era consignar en ella cada uno de los atributos jurídicos y técnicos de los inmuebles caracterizados como espacio público y equipamientos, tanto los proporcionados por la Secretaría de Hacienda, como los nuevos que no habían sido incluidos en la base de datos. En el caso de los equipamientos, la ficha contenía la localización, tipo de equipamiento, capacidad, jornada académica -cuando se trataba de establecimiento educativo-, estado actual, si poseía o no espacio público, tenencia, datos de construcción, datos de la persona responsable del inmueble, características generales, identificación de problemáticas principales, oportunidades y observaciones generales que pudieran influir en su desarrollo futuro. En igual sentido, para los espacios públicos se tuvieron en cuenta los datos generales, el tipo de espacio público, área, mobiliario, estado actual, nivel de apropiación, tenencia, población usuaria, jerarquía asignada por el POT, análisis de accesibilidad, proyecto que demandaba, elemento de enlace con otros sistemas o si presentaba invasión de algún tipo.

Visitas de reconocimiento y diligenciamiento de la ficha: A partir de desplazamientos a cada uno de los equipamientos y espacio público, un equipo conformado por un técnico, un abogado y un prediador, diligenciaba en campo la ficha con la información previamente definida. En esta actividad, se tuvieron en cuenta los equipamientos y espacio público incluidos en la base de datos del Municipio, así como los nuevos reportados por el equipo.

Registro fotográfico: Con el fin de complementar la información vaciada a la ficha, se realiza un registro fotográfico de cada uno de los equipamientos y espacio público que pretende dar cuenta del estado puntual de los mismos.

Construcción de la ficha técnico-jurídica en Access: Con el propósito de recoger en un mismo instrumento toda la información obtenida en campo -tanto jurídica como técnica-, así como la planimetría y los análisis que pudieran hacerse desde el Plan de Ordenamiento Territorial, se diseñó una ficha en

125. «La ficha es diligenciada por el profesional técnico delegado y permite, además, consignar ciertos elementos importantes que surgen de la visita proporcionados por las entrevistas a la población usuaria o directiva según el tipo de espacio. La visita de campo, además de permitir el diligenciamiento de la ficha, permite contrastar la realidad con la información contenida en la cartografía previamente analizada con los técnicos, siendo este procedimiento el insumo más importante para la alimentación de la ficha técnica y jurídica elaborada en Access.» *Ibidem*.

Access¹²⁶ que facilitara una mejor visualización y manejo de la información, pues ésta quedaría asociada a la cartografía y podría ser consultada y alimentada por cada una de las dependencias del Municipio de Medellín.

Durante el proceso de elaboración de la ficha, se realizó un plan piloto en el Sector Aldea Pablo VI -donde se levantaron 15 fichas de espacio público y 15 fichas de equipamientos-, a partir del cual se agregaron campos relativos a la información jurídica del inmueble y se sugirió que sólo una persona la diligenciara, mientras que sus compañeros de equipo lo retroalimentaban con la información pertinente, de no ser así, se podría generar información disímil sobre el mismo bien. En esta fase, se logró unificar un modelo de ficha que, como elemento metodológico principal, sirviera además para homologar los lenguajes técnico y jurídico en el proceso de identificación de los inmuebles. La ficha se usó también para demarcar el camino a los prediadores y a las demás personas involucradas en el trabajo de campo.¹²⁷

Procesamiento de la información recolectada en campo y análisis de los resultados. Con la información global de cada una de las fajas correspondientes a espacio público y equipamientos, fue posible realizar un análisis de fondo a la luz de la normatividad de ordenamiento territorial vigente; así, como facilitar el proceso de manzaneo y reloteo asociados a este tipo de inmuebles.



Foto 4. Acción Comunal Juan XXIII - La Divisa



Foto 5. Cancha Juan XXIII - La Divisa

126. Apoyados por el experto en Acces, Ing. de Sistemas John Fredy Suárez Pérez

127. En campo, el equipo de trabajo realizaba un análisis de la transformación física del espacio público o equipamiento, en cuanto a la estructura, articulación y conservación. A partir de este análisis se establecía si era necesario o no, actualizar el levantamiento planimétrico del espacio público o equipamiento; en caso afirmativo, ello implicaría una nueva visita por parte de los prediadores.



Foto 6. Cancha Carpinelo



Foto 7. Jardín Infantil Aldea Pablo VI

Conservación catastral: Identificados en la Base de Datos Catastral aquellos inmuebles que presentaban una variación de área superior al 20%, el equipo de prediadores realizó las visitas a campo con el fin de llevar a cabo las actividades de conservación catastral en cada uno de ellos.¹²⁸ Con esta actividad se buscó realizar la corrección cartográfica y su actualización por conservación (cambio de uso del suelo, reformas a la estructura y división del bien).

Elaboración de bases de datos: A partir de la Base de Datos Catastral y del diagnóstico elaborado en el contrato anterior, el equipo técnico elaboraba la base datos de los inmuebles de cada uno de los sectores que alimentaría la escritura de manzaneo y reloteo. En esta base se discriminaban tanto los bienes fiscales titulables, como aquellos fiscales y de uso público correspondientes a espacio público, equipamientos y suelos de protección; así, como la información obtenida en el proceso de conservación. Una de las situaciones más delicadas durante este proceso fue el manejo de las áreas, pues debían coincidir las consignadas en la base datos y en la escritura, con las declaradas en las escrituras de englobe.

128. «El trabajo del prediador es uno de los más complejos, es el trabajo de ir partiendo de una actualización catastral de hace dos años en la cual se han hecho modificaciones, y además la gente ha hecho ciertas ocupaciones a los predios. A los prediadores les toca ir a campo a indicar cuál es el suelo que es del municipio y se había cedido, a título gratuito u oneroso; pero le gente ha ocupado, ha agrandado su lotes, generalmente en las fachadas y los antejardines, se extienden y por lo tanto Catastro también los extiende hasta allá; los muchachos van a campo y miden. Otro, es el proceso de conservación, que se llama en Catastro, que es mirar en estos últimos dos años las modificaciones y qué se ha construido en estos predios, antes eran un piso, ahora está de dos, se va y se mide, se hace una calificación; y sobre tal calificación se da un puntaje, el cual se lleva a precio o números y esto alimenta el avalúo catastral sobre el cual se hace la liquidación del impuesto predial. Esta información es cargada en el Sistema de información Geográfica, ellos alimentan su base, y el próximo año le llega el impuesto predial actualizado.» Juan Guillermo Zuluaga Carmona, Coordinador Técnico.

Elaboración de la planimetría de manzaneo y reloteo: Una vez recopilada la información jurídica y técnica de cada uno de los inmuebles del sector (bienes fiscales titulables, espacio público y equipamiento, y suelos de protección) e incorporada la información obtenida en la conservación catastral, el equipo técnico elaboraba el plano de manzaneo y reloteo de cada sector. En esta actividad no se tuvieron en cuenta los inmuebles ya titulados, pues ya habían sido descontados de la mayor extensión, durante la etapa de englobe adelantada en el proyecto anterior.

Elaboración de la escritura pública de manzaneo y reloteo: Con la base de datos proporcionada por el equipo técnico, el abogado asignado a la zona elaboraba la escritura de manzaneo y reloteo, al tiempo que discriminaba los inmuebles de acuerdo con el proceso de identificación catastral realizado por el equipo técnico.

Elaboración del informe final de manzaneo y reloteo: Elaborado el plano y la minuta de escritura de manzaneo y reloteo, los equipos jurídico y técnico realizaban el informe final correspondiente¹²⁹ conteniendo los siguientes ítems.

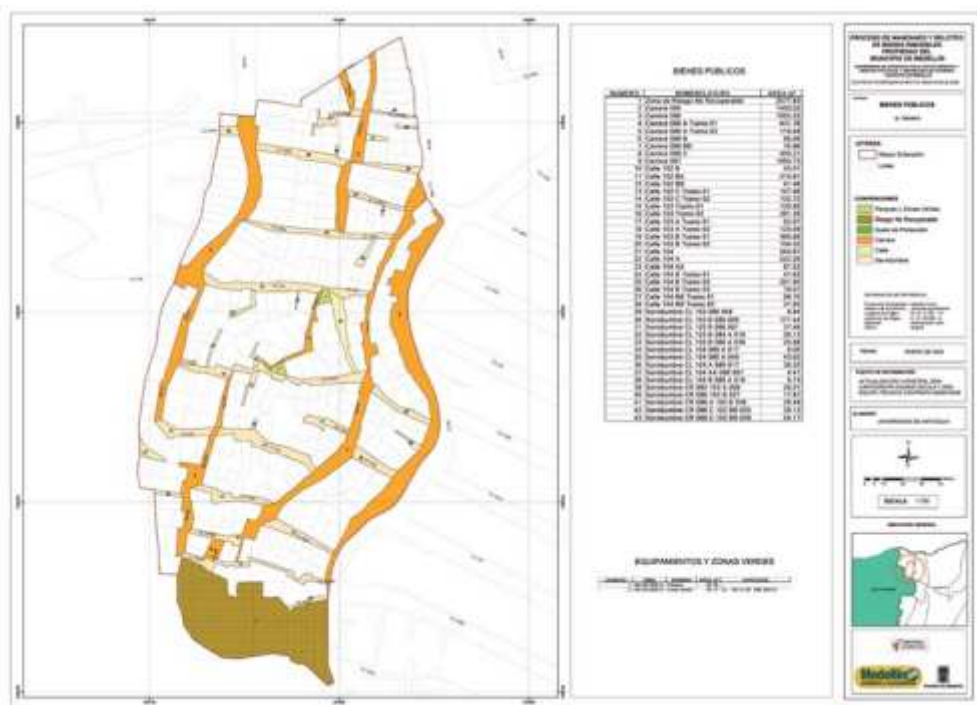
- a) **Identificación del inmueble de mayor extensión:** A partir del estudio realizado en el proyecto anterior y de la información disponible sobre el englobe, se consignó en este ítem la información relativa a la identificación del inmueble: Plano, localización, linderos, área, matrícula inmobiliaria, etc.
- b) **Manzaneo y reloteo del sector:** Se presentó en este acápite un informe ejecutivo del proceso de manzaneo y reloteo adelantado, conteniendo principalmente el tipo, cantidad y características de los bienes fiscales susceptibles de titulación; los equipamientos y espacios públicos, y los suelos de protección.
- c) **Planos de los bienes fiscales y de los de uso público.** Además del predio de mayor extensión reloteado, la información relativa a los bienes fiscales y los de uso público, también era llevada a un plano que se protocolizó con la

129. Uno de los aspectos a destacar en el proceso de elaboración del informe final de cada sector, tiene que ver con la comunicación entre los equipos técnico y jurídico; algunos de los integrantes del equipo técnico advirtieron que la mayor dificultad que se encontraron fue un problema en el lenguaje, pues el equipo técnico y el equipo jurídico manejan un lenguaje diferente, es necesario crear un lenguaje común que les permita un mejor entendimiento; se crea la necesidad de socializar el conocimiento, en otras palabras, es muy importante que el Abogado interprete o lea un plano y que el equipo técnico lo haga con las minutas de escritura pública.

respectiva escritura pública de manzaneo y reloteo.¹³⁰ La escritura, la planimetría y las bases de datos que se generaron a partir de los SIG, se incorporaron a la base catastral, remitiéndose luego al Departamento Administrativo de Planeación, con el fin de que se utilizaran también en los procesos de regularización planeados a futuro.

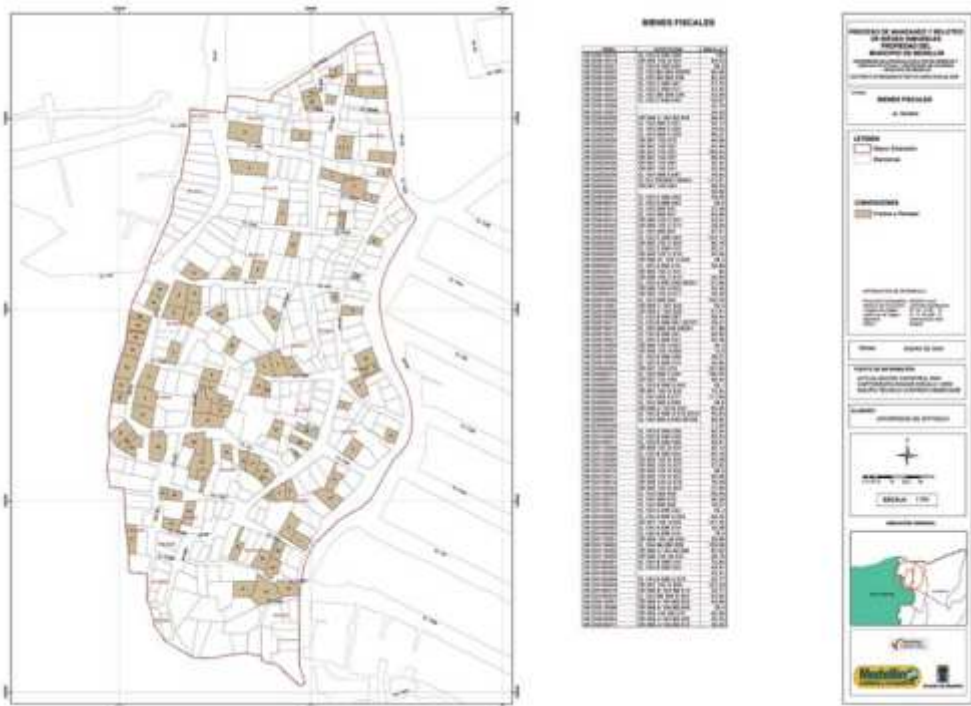
Mapa 18. Bienes públicos: El Triunfo.

Fuente: Universidad de Antioquia



130. «Cuando tenemos un lote de terreno que es de «pura» invasión, pero que no hay ningún propietario particular, ni reloteo previo, se sigue la información de Catastro y se relotean todos los predios. El objetivo es coger y organizar bien el plano, reloteando todos esos predios al interior, pasar la base de datos y conformar los planos para el soporte de la escritura, un plano donde están consignadas todas las vías, todas las afectaciones, que son: zonas de alto riesgo, retiros de quebrada, retiros de línea de alta tensión; luego empezamos con las vías que son carrera, calle, servidumbre y espacio público y equipamiento. En otro plano consignamos todos los lotes, y a cada lote o a cada porción de terreno se le calcula el área y se le da una nomenclatura que lo relacione con el plano y las escrituras. Lo otro es que tenemos que tener muy presente cuánta área tenemos disponible para reloteo, porque lo gráfico no coincide exactamente con lo jurídico, hay un desfase muy pequeño, pero lo hay lógicamente.» Lida Cenaida Correa, Arquitecta Zona Nororiental.

Mapa 19. Bienes fiscales El Triunfo.
Fuente Universidad de Antioquia.



Protocolización de la escritura de manzaneo y reloteo: Cuando la interventora le daba el visto bueno al informe que se le remitía, se iniciaba la fase de protocolización de la escritura pública de manzaneo y reloteo de cada uno de los sectores. Luego de su recepción y estudio, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos asignaba una nueva matrícula para cada uno de los bienes identificados en el proceso: los fiscales susceptibles de titulación y los de uso público.¹³¹

4.2.3.1.1 Trabajo de campo y Prediación

El trabajo de campo fue una de las actividades más enriquecedoras que se realizó en el proyecto, desde él, y a través de él, se corroboraba información

131. En esta última clase de bienes y como consecuencia del proceso, quedarán inmersos un alto número de construcciones que no pudieron ser objeto de titulación debido a las disposiciones de la normatividad de ordenamiento territorial.

relativa a la variación de áreas, conservación catastral, o sobre el espacio público y los equipamientos¹³². De esta manera, se verificaba si la información catastral, a partir de la cual se encontraron las variaciones de área en cada uno de los lotes, se debía a un error del Municipio en la actualización catastral o, por el contrario, el particular había ocupado un suelo del que no era propietario.¹³³

«Nosotros hacemos la conservación de todos los barrios que hemos intervenido, en el transcurso del proceso, después de la segunda entrega se le adicionó las fotos de las vías, los compañeros técnicos nos pasan unos planos con los tramos de vías ya definidos, nosotros tomamos la foto y ellos los montan en la geodatabase. Otra parte del trabajo es la que se ha hecho conjuntamente entre los prediadores y el resto del equipo técnico: que es también tomar los planos de CORVIDE y cruzarlos con los planos actuales de catastro; en unas ocasiones pueden coincidir y las diferencias son mínimas, en otras las diferencias han sido bastantes, en otros se puede decir que la información prácticamente no coincide. También con respecto a la ocupación de espacio público, que en unos barrios son más bien pocos o en otros nada o en otros como El Triunfo, donde todo está desfasado, tanto a nivel de espacio público, como a nivel planos de CORVIDE.» Uriel Galeano Muñoz, Prediador.

Recogida la información en campo, los prediadores emprendían la tarea de compararla con la información de catastro -contenida en las fichas- para culminar el trabajo de conservación catastral. Estas fichas, para el caso de espacio público, se acompañaron de las respectivas fotos, con el fin de informar, de mejor manera, el estado puntual de los tramos viales y las servidumbres.

4.2.3.1.1.1 Identificación de tramos viales

En este tipo de trabajo de campo, se buscó identificar cada uno de los tramos viales del sector, mejorando con ello la precisión del trabajo de manzaneo y reloteo, pues como se ha advertido en este informe, una de las mayores dificultades de

132. «El trabajo de campo ayuda a una mejor comprensión del trabajo de manzaneo y reloteo, pues se encuentra uno con la realidad de los sectores y se pueden tomar mejores decisiones para todo el proceso.» Diego Javier Meneses, Prediador.

133. «A mí me llama mucho la atención, que en la primera experiencia no se hizo un trabajo de campo, entonces siempre nos quedamos con la duda de si todo estaba solamente en el papel, no sabíamos acerca de la realidad. Lo que hacía el equipo técnico en el proyecto pasado con los planos, era una abstracción. En este proceso me ha gustado mucho la experiencia de los prediadores, que sí entablan esa relación directa con los predios, esa confrontación final que depura mucho el trabajo técnico. Me parece muy valioso y me parece que complementa mucho el trabajo.» María Verónica Molina Mesa, Abogada Zona Nororiental.

los estudios, tiene que ver con la delimitación de lo público y lo privado, no sólo desde lo jurídico, sino también desde la dimensión físico-espacial. Por eso fue importante acompañar el trabajo de identificación de tramos viales con la fotografía respectiva, pues con ella se completaba un diagnóstico que seguramente permitiría a la Administración Municipal, la toma de las decisiones de ordenamiento más convenientes para las comunidades.



Foto 8. Vía de acceso Vallejuelos



Foto 9. Servidumbre Juan XXIII - La Divisa

4.2.1.1.1.1 Identificación de espacio público y equipamientos

Con el objetivo de darle un valor agregado al proyecto, el equipo de la Universidad decidió realizar un minucioso proceso de identificación de cada uno de los inmuebles, caracterizados como espacio público y equipamiento en los sectores. En consecuencia, la visita a campo¹³⁴ buscaba corroborar la información del inventario de espacios públicos y equipamientos del Municipio de Medellín¹³⁵. Una conclusión preliminar dentro del proceso fue que los espacios públicos y equipamientos disponibles en la «Ciudad irregular», no habían sido inventariados en su totalidad por el Municipio¹³⁶. Esto ha incidido negativamente en la toma de decisiones sobre la inversión de recursos públicos, dirigidos a programas de

134. El equipo que realizaba las visitas a campo estaba conformado por la arquitecta, experta en POT, la abogada asignada a la zona, uno de los prediadores, y uno de los integrantes del equipo de sistematización que se encargaba de recoger información del sector, a partir de las guías de observación -instrumento de la sistematización-

135. Una vez identificados el espacio público o equipamiento reportado por Catastro, se procedía a registrar los nuevos, de acuerdo con el recorrido por el sector. En el mismo sentido, se establecía qué tipo de espacio público o equipamiento era, qué servicio prestaba a la comunidad, cuál su estado de conservación, nivel de articulación al sector, cobertura y apropiación por parte de la comunidad.

136. Las visitas a campo tenían como punto de partida el inventario de estos inmuebles, extraído de la Base de Datos Catastral en cada sector, por ello pudo establecerse que la Oficina de Catastro Municipal no tenía cargadas, ni identificadas todas las fajas de espacio público o equipamiento.

mejoramiento y dignificación de lo público en los sectores, y en la implementación de acciones dirigidas a su conservación y protección frente a ocupaciones irregulares.¹³⁷

En esta actividad era importante establecer el grado de articulación de los espacios públicos y equipamientos con la ciudad, considerando su accesibilidad, sistema de andenes y potencialidades del espacio. De acuerdo con las observaciones obtenidas en campo, había una característica recurrente en la ciudad irregular: la falta de un subsistema de espacio público que se articulara con el sistema de ciudad. En este sentido, es importante plasmar el análisis referente al aprovechamiento y grado de apropiación de la comunidad sobre el inmueble, con la intención de incidir en la toma de decisiones relativas a su intervención.



Foto 10. Andenes Moscú

Así mismo, uno de los conceptos transversales del proceso de identificación de espacios públicos y equipamientos, es la dignidad del espacio vista en términos de su nivel conservación, la calidad del servicio prestado a la comunidad y el

137. «¿Qué es lo que determina realmente el espacio público? Falta claridad sobre las zonas residuales del sector, dado que varias están invadidas. Las zonas residuales son aquellas zonas verdes que acompañan el espacio público (vías), como los antejardines, que no son precisamente para el disfrute público.» Guía de observación Barrio Carpinelo, elaborada por Mariana García Jiménez.

«En el sector se puede observar en cuanto a Equipamientos: Puesto de Metrosalud «El Triunfo» y Puesto de bombeo de agua «Doce de Octubre- París»; en el recorrido visitamos dos hogares del ICBF, una escuela y un colegio. Las zonas verdes que hay son muy pequeñas y se encuentran en muy mal estado y descuidadas, y se puede ver que las personas se extienden de su sector adjudicado, ampliando su lote encima de la zona verde, presentándose un fenómeno de invasión de espacio público.» Guía de observación El Triunfo elaborada por Bladimir Ramírez Valencia.

desarrollo de todas sus potencialidades.¹³⁸ El elemento de dignidad del espacio público o equipamiento, constituye la diferencia entre lo que, desde el ordenamiento territorial, puede considerarse espacio público efectivo, y espacio público meramente potencial.



Foto 11. Parque infantil Santo Domingo



Foto 12. Cancha Carpinelo

4.2.3.1.1.1.3 Análisis de conservación

La conservación catastral puede definirse como un método de actualización del estado de los predios, que tiene en cuenta todas aquellas variaciones estructurales de la construcción de interés para la Subsecretaría de Catastro Municipal. Las visitas de conservación se realizaron cuando se había identificado una variación de área superior al 20%, de acuerdo con la información de la Base de Datos Catastral; en ese momento se miden los predios a partir de la comparación

138. «Inicialmente se realizó la visita a la parroquia San Francisco Javier, es una iglesia anglicana dirigida por el señor Rodrigo Bedoya, es un espacio muy diferente a lo que todos conocemos por iglesia, es una casa, no muy bien construida, con un garaje que hace las veces de centro de reuniones donde funciona una biblioteca, un pequeño expendio de medicinas y donde se realiza el ritual. Al principio, el señor Rodrigo estaba muy reacio a atendernos, pero luego nos fue contando los servicios que se prestan para toda la comunidad. Cuando se le preguntó por la propiedad, nos dijo que todo ese sector era zona de invasión, y que él lleva ahí 12 años y solamente tiene título de compraventa. El predio es bastante grande, cuenta con un parque infantil muy deteriorado, una huerta donde la comunidad aprende el oficio de la siembra; el «padre» nos contaba que la comunidad asiste regularmente a la celebración, tiene grupos juveniles y actividades comunales para la gente del sector, compuesta por un número reducido de personas, pues la iglesia queda muy arriba. La casa no se encuentra en muy buen estado, cuenta con los servicios necesarios, pues sirve de vivienda al señor Rodrigo. La expectativa es construir una nueva iglesia. (...) luego visitamos el Colegio Gente Unida –Subsede Santo Domingo- este colegio cuenta con una excelente planta física, cubre a gran parte de la población del sector, tiene nuevas construcciones; se necesitó hacerle conservación, pues había variado su estructura. Es un colegio que queda bastante arriba, pareciera que se encuentra en zona de alto riesgo, se necesitaría verificar con el POT si se encuentra dentro de las zonas afectadas.» Guía de observación Barrio la Aldea – Pablo VI, elaborada por Alix Yomara Vanegas.

con la ficha catastral, se verifica la calificación asignada en la ficha, se valida la nomenclatura, se comprueba la información relativa a la tenencia y se toman las fotografías de soporte.



Foto 13. Conservación Sector Moscú



Foto 14. Conservación Sector Moscú

4.2.3.1.1.4 Identificación y verificación de inmuebles parcialmente en zona de riesgo

Inicialmente y para el caso de los inmuebles ubicados parcialmente en zona de riesgo, la interventora programó visitas a campo -a las que asistieron parte del equipo de trabajo de la Universidad y funcionarios de Catastro y Planeación Municipal-, con el fin de verificar la situación de cada inmueble en particular y decidir si se sometía a reloteo, o si por el contrario, el predio se incluía dentro del suelo de protección.¹³⁹ Los siguientes fueron los criterios, que desde este desplazamiento, se implementaron para decidir sobre el margen de riesgo de cada inmueble:

- a) Que en la zona de influencia del predio no se identifiquen procesos de movimiento de tierra.

139. «La decisiones del Ordenamiento Territorial deben tomarse con base en estudios técnicos minuciosos del territorio, de lo contrario se establecen normas que no corresponden a la realidad de la ciudad y que difícilmente responderán a sus necesidades. Para el caso de un asentamiento humano irregular, la falta de esta rigurosidad afecta el hábitat y las posibilidades de intervención que pueda adelantarse en el sector, para la generación de procesos de inclusión socio-espacial. Por otro lado, las decisiones tomadas en la visita de campo afectan el avance en la ejecución del convenio, pues implican modificar el manzaneo y reloteo ya proyectado para el sector. Adicionalmente, el sector ha sido objeto de varios estudios de suelos, donde se pretende analizar principalmente su capacidad de soporte y las restricciones del mismo; en algunos casos dichos estudios requieren ser actualizados para analizar nuevamente la amenaza y la vulnerabilidad después de la realización de obras de mitigación. No obstante, el criterio técnico determina hasta donde debe llegar la zona de riesgo no recuperable.» Guía de observación del Sector Capinelo, elaborada por Dany Granda Jaramillo.

- b) La presencia de intervenciones antrópicas determina un mayor riesgo o lo disminuye.
- c) La presencia de banqueos en la ladera aumentan el riesgo de deslizamiento de tierras.
- d) La intervención física que representa la construcción de la vivienda puede también alterar el comportamiento de los suelos.
- e) El grado de pendiente del sector aumenta o mitiga el riesgo de deslizamiento.
- f) La instalación de servicios públicos, senderos peatonales conformados y cunetas para la canalización de aguas lluvias y residuales, disminuye el riesgo.
- g) La canalización de las quebradas determina no sólo la dimensión del retiro de las construcciones a lado y lado de la quebrada, sino que también disminuye el riesgo para la edificación.
- h) El nivel de arborización de la zona de riesgo influye en su mitigación.
- i) La estabilidad de las construcciones y la presencia en ellas de signos de movimientos.

Era posible, eventualmente, encontrar inmuebles ubicados parcialmente en suelo apto, pero fue necesario conservar la categorización impuesta por el POT como zona de riesgo, ya que hacían parte de un polígono de riesgo; es decir, considerarlo apto, habría implicado ampliar esta característica a los otros predios que conformaban la manzana, polígono o subsistema de riesgo. En consecuencia, estos predios se caracterizaron como no aptos para el asentamiento humano y no podían titularse a particulares, hasta tanto no se realizara una modificación del POT en este sentido. Esta actividad no se realizó en todos los sectores -por decisión de la interventora-, pero se hizo el compromiso de que sería realizada posteriormente por los funcionarios del Departamento Administrativo de Planeación.¹⁴⁰

140. «La necesidad de realizar esta vista de campo afectaba las fechas de entrega del informe final de cada barrio, porque éstas se hacen una semana antes y cambian todo el proceso, pues varían las áreas públicas, las áreas de los lotes y los planos, es un problema en cuanto al cronograma y los funcionarios de Planeación no podían hacerlo a nuestro ritmo.» Edwin Suárez, Ingeniero Forestal Especialista en SIG.

4.2.3.2 Informes finales de manzaneo y reloteo de cada sector

El producto final entregado a la interventora designada por el Municipio de Medellín, fue un documento por sector, en el que se resumía el proceso de identificación jurídico-técnica y de implementación de manzaneo y reloteo de las mayores extensiones. A los informes que lo conformaban se les anexó minuta de escritura pública y la planimetría respectiva.¹⁴¹

4.2.3.2.1 Sector Moscú

Este sector, ubicado en la Zona Nororiental de Medellín, ya había sido objeto de un reloteo y titulación parciales por parte CORVIDE; sin embargo, en ese proceso CORVIDE asumió una numeración de los lotes y la Oficina de registro asignó los folios de matrícula de acuerdo con tal asignación; pero en este proceso de actualización, Catastro cambió la numeración ya establecida en el Registro de Instrumentos Públicos, lo que produjo que se trocaran los folios de matriculas en la base de datos catastral.

Las siguientes tablas resumen proceso de manzaneo y reloteo del sector:

CONCEPTO	AREA M ²
Lotes	10202,20
Retiros	22548,78
Zona Alto Riesgo	9615,56
Carreras	8529,26
Calles	11537,15
Servidumbres	1617,61
Equipamientos	1495,77
Total área reloteada	65546,33

CONCEPTO	AREA M ²
Loteo Anterior*	20803,55
Reloteo y Manzaneo Municipio de Medellín	65546,33
TOTAL ÁREA LOTE DE MAYOR EXTENSIÓN MOSCÚ - N° 2	86349,88

*Loteo efectuado por escritura pública
No. 927 de abril
22 de 1987 de la Notaría 2ª de Medellín

141. «Uno de los problemas más recurrentes en la elaboración de los informes, eran los cambios inesperados en la información de los predios, lo que implicaba cambios radicales en las minutas, como son inconvenientes que muchas veces se detectaron a última hora, retrasó el trabajo y complicó un poco el normal desarrollo del proceso, sumándole a este la situación de los datos desactualizados porque el Municipio no los suministró a tiempo.» Reunión de grupo octubre 20 de 2008.

Mapa 20. Bienes fiscales



Mapa 21. Plano de Bienes de uso público



4.2.3.2.2 Sector El Triunfo

El Triunfo hace parte de la Zona Noroccidental de la ciudad de Medellín, en él predomina el estrato socioeconómico 1. Como es común en este tipo de asentamientos no planificados, las calles llegan desde la vía principal (Carrera 86) hasta la parte baja del barrio solamente; caso semejante se da en la parte superior donde se encuentra otra vía principal (Carrera 87); las vías internas constan de un número insuficiente de servidumbres -que afecta la movilidad en su interior-, conformadas a partir de los intersticios que ha venido dejando el proceso de urbanización.

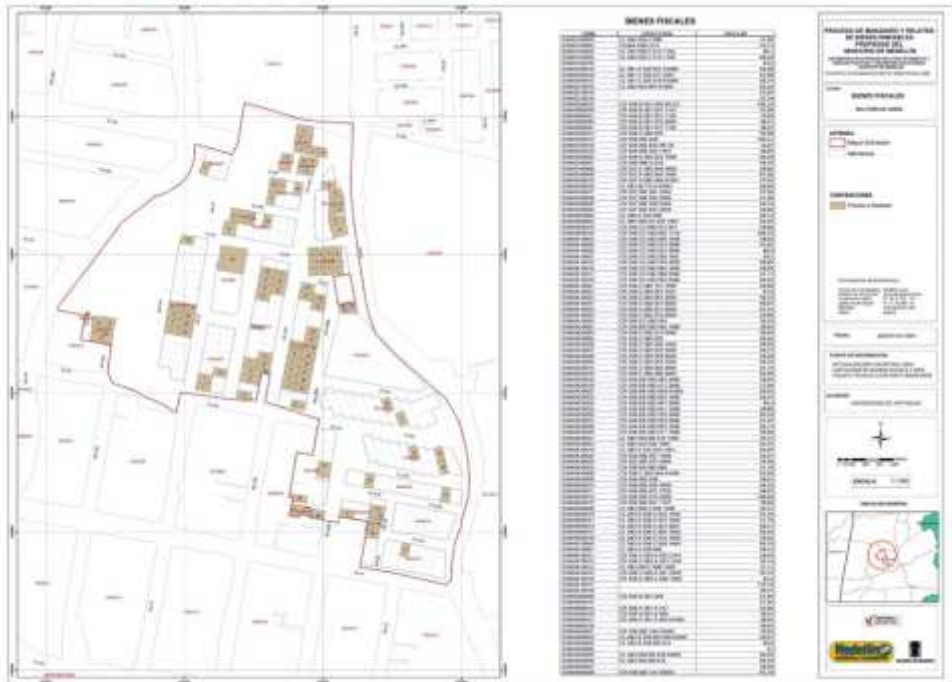
A partir de las visitas de campo fue posible identificar un proceso constante de invasión de zonas verdes y de construcción en suelos de protección, como la ladera del Cerro El Picacho.

«La ocupación del Barrio «El Triunfo» inició hace aproximadamente 18 años, y su nombre, según los habitantes del sector, se debe a las batallas políticas de los primeros habitantes para que la administración los reconociera como barrio y les otorgara la prestación de los servicios públicos domiciliarios. El sector ha sido intervenido por CODEVI, el PRIMED y CORVIDE, quien les tituló parcialmente. De mano de estas organizaciones, hacia el año 97, los habitantes del sector recibieron subsidios en especie para la construcción de las viviendas y asesoría técnica muy básica. (...) la movilidad es restringida ya que al interior del barrio las manzanas están conectadas sólo por servidumbres, por motivos de las pendientes y de la estrechez de las mismas no se ve posible la realización de vías para tránsito de vehículos; pero es claro que se debe dejar de lado la concepción clásica, por decirlo así, de la ciudad y buscar otras formas de intervención prioritarias.» Guía de observación El Triunfo, elaborada por Bladimir Ramírez Valencia.

El estado de los equipamientos es precario, aunque presentan un alto grado de apropiación por parte de la comunidad.¹⁴² El espacio público de la zona de «El Triunfo» y el «Mirador del Doce» se encuentra por lo general en muy mal estado.

142. «El colegio del sector, «Institución Educativa El Triunfo», tiene los componentes necesarios de un colegio: baños, restaurante, aulas y un espacio de recreo, pero éste último es muy pequeño, hasta el punto de que los alumnos deben desplazarse hasta una cancha fuera del colegio para practicar sus deportes, pero a esto ya se le está dando solución, ya que el Municipio compró seis casas vecinas, de las cuales ya una fue derrumbada, con el fin de construir una placa deportiva. El colegio no cuenta con zonas verdes, sólo una especie de materas y el mobiliario está muy deteriorado. El deterioro es originado también por las humedades causadas por un arroyo o cañada que baja por un costado del lugar desde antes de la construcción del colegio, el cual fue canalizado, pero que afecta al colegio en sus paredes lo que se refleja también en la parte exterior del mismo. (...) La Cancha «los del verde» se encuentra muy deteriorada, tiene un acceso muy malo y el único juego que hay es un deslizadero que se encuentra dañado. El parque donde se encuentra la cancha está en riesgo geológico ya que se encuentra cerca al pie de monte del «Picacho»» *Ibidem*.

Mapa 22. Bienes fiscales



Mapa 23. Plano de Bienes de uso público

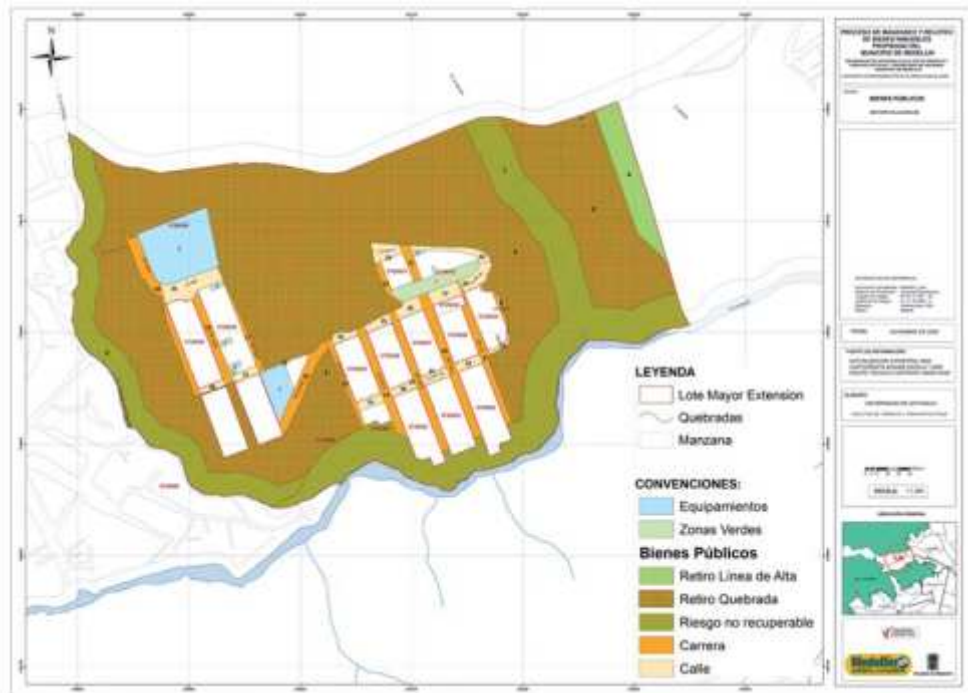


4.2.3.3 Sector Vallejuelos

De acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial casi la totalidad del barrio se encuentra dentro de una zona de alto riesgo, y a pesar de que se han excluido algunas partes de ésta, en las visitas a campo se constató que las construcciones en suelo apto se encuentran deterioradas. Al momento de este estudio, se adelanta un proceso de construcción y adecuación de espacio público en algunas zonas del barrio, especialmente en zonas aledañas a la estación de Metro Cable.

ÁREA DE ENGLOBE		124.868,48
RETIROS DE QUEBRADA	27337,47	
ZONAS DE ALTO RIESGO NO RECUPERABLE	73581,92	
RETIROS DE ALTA	2786,39	
CARRERAS	7672,66	
CALLES	4174,15	
EQUIPAMIENTOS	4167,38	
ZONAS VERDES	1233,05	
MANZANAS Y LOTES	3915,47	
TOTAL ÁREA RELOTEADA		124.868,48

Mapa 24. Bienes Públicos



4.2.3.4 Sector La Divisa – Juan XXIII

El Barrio Juan XXIII – La Divisa se encuentra en la zona Centro Occidental, Comuna 13 de la Ciudad de Medellín; su proceso de colonización se inició hace alrededor de treinta años; el barrio se conformó a partir de un proceso de asentamiento irregular, aunque algunos de sus sectores e inmuebles, ya han alcanzado un alto grado de consolidación constructiva. Uno de los elementos que vienen modificando su formación reciente, ha sido el proyecto -en ese entonces- de intervención METRO CABLE, cuya presencia en la zona ha ido transformando el asentamiento humano desde el componente urbanístico y físico-espacial, pero también ha influido en el mejoramiento del aspecto de seguridad en el barrio, al tiempo que generó nuevos equipamientos (como la estación Juan XXIII) y nuevos espacios públicos como terrazas, miradores, andenes y zonas verdes

Mapa 25. Reloteo de Bienes fiscales y Públicos



«Es un barrio que tiene pocas vías principales, la mayoría de vías de acceso son servidumbres que comunican los diferentes sectores y los predios. Dichas servidumbres cambian su aspecto a medida que se avanza a la altura del barrio, la gran mayoría son escalas que se van convirtiendo en senderos de tierra,

dándole un aspecto rural a las partes altas de la zona. Las viviendas no tienen nomenclatura, por lo que para ubicarnos tuvimos que recurrir a las vías. Las viviendas de este sector se combinan entre las que están construidas en concreto, y las que se encuentran sostenidas con palos y adobes, hechas en madera y plástico; muchas de ellas ubicadas en lo alto del barrio, cerca de la montaña. Las zonas verdes del barrio se encuentran bastante descuidadas, algunas las utilizan como botadero de basura.» Guía de observación Juan XXIII – La Divisa, elaborada por César Augusto Londoño.

Toda la zona aledaña a las estaciones del Metro Cable ha sido intervenida, mejorando el aspecto del sector¹⁴³, en cada pilote se están construyendo parques o zonas verdes a partir de la recuperación de taludes y la creación de andenes, terrazas y miradores. A pesar de que se han adelantado procesos de urbanización regulada en algunas zonas del sector, todavía existen muchas casas construidas con material reciclado que dan cuenta de los procesos irregulares de asentamiento. Pese a la intervención pública, el sector aún no cuenta con un sistema de andenes que permita, que el poco espacio público existente se articule adecuadamente con las dinámicas comunitarias.

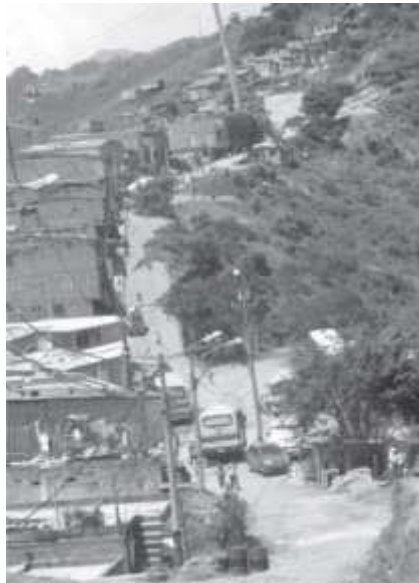


Foto 15. Juan XXIII

143. «Es necesario verificar jurídicamente la situación de la estación y el cable con respecto a los retiros que genera, pues la construcción puede constituir un riesgo tecnológico que amerite el establecimiento de un retiro legal de las viviendas.» Guía de Observación La Divisa – Juan XXIII, elaborada por Dany Granda Jaramillo.

4.2.3.5 Sector La Avanzada y parte de Carpinelo

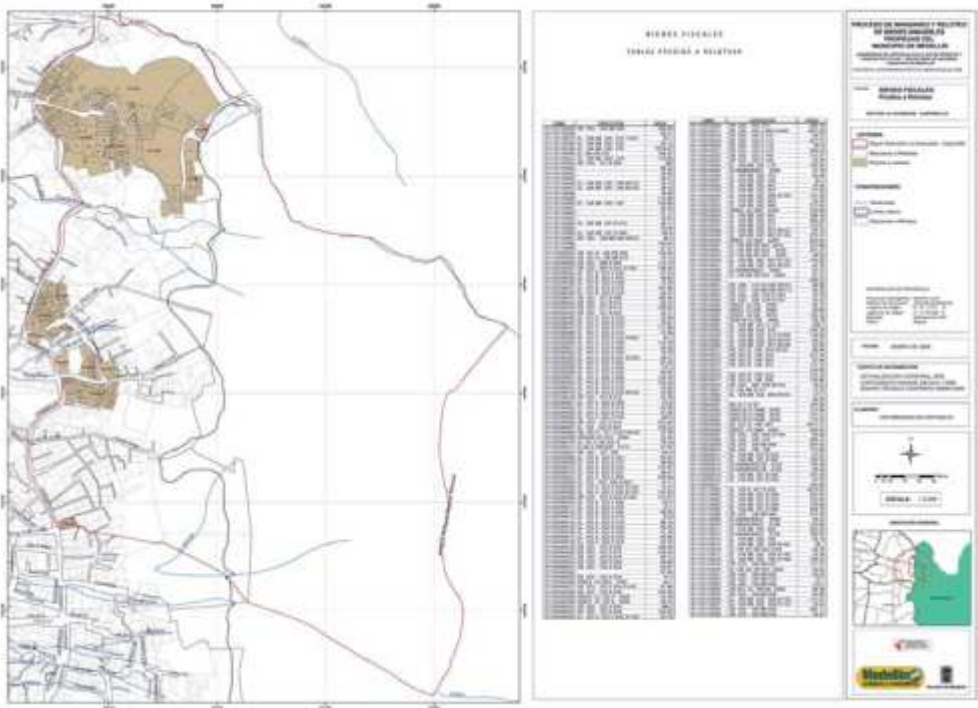
El sector puede caracterizarse como un asentamiento humano irregular y auto-conformado. El Compromiso se ocupó en el año 1986; La Aldea y Carpinelo iniciaron su conformación a mediados de los años 70. La mayor extensión, La Aldea, a la que corresponden estos sectores, está ubicada en la Zona Nororiental de Medellín. En gran proporción, los predios de estos sectores, están ubicados en un lote, en ese momento propiedad del Municipio de Medellín. Su conformación espacial ha estado mediada por el riesgo que representan, para el asentamiento humano, los factores detonantes de posibles movimientos en masa y desbordamientos de las quebradas que lo atraviesan desde el oriente al occidente -siguiendo la topografía del Valle-.

En cuanto a las intervenciones urbanas, la dotación de algunos servicios públicos por parte de las Empresas Públicas de la Ciudad, ha traído consigo la realización de algunas obras físicas que han servido para articular el impacto de los factores naturales. De la misma manera, si bien se trata de un asentamiento deficitario en sistema vial y de conectividad, se pudo constatar la presencia de algunas obras de habilitación y mejoramiento de servidumbres que comunican las manzanas entre sí o con las vías de alta circulación vehicular. Las principales intervenciones han sido las adelantadas por CORVIDE, el programa PRIMED, y CODEVI con los mejoramientos de vivienda.

El grado de consolidación de las construcciones es alto, principalmente en la parte baja del barrio, en donde se identifican estructuras en altura -de dos o tres pisos-. Las demás, son en su mayoría, construcciones en ladrillo de una sola planta. En la parte más alta del barrio se evidencia un mayor grado de precariedad en las construcciones, lo que aumenta el riesgo para la vida de los pobladores, debido a su cercanía a la ladera, de pendiente pronunciada y con altas restricciones geotécnicas.

«En cuanto a las quebradas y su inclusión en el POT, la visita permitió constatar algunas inconsistencias, pues si bien el barrio es atravesado por algunas corrientes de agua; otras, incluidas en el POT, no existen en la actualidad, o fueron categorizadas -como quebradas- las corrientes de aguas estacionarias y residuales que tienen un menor impacto sobre el asentamiento; por lo tanto la categorización como zona de riesgo y la afectación de los inmuebles aledaños a éstas, es discutible y será evaluada por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, decisión que se notificará oportunamente a la Facultad. En otros sectores, definitivamente no hay ninguna expresión en el territorio que

Mapa 27. Bienes fiscales



4.2.3.6 Sectores la Aldea Pablo VI y el Compromiso

El proceso de ocupación de este sector de la Zona Nororiental de Medellín, se inició durante los primeros años de la década del setenta, sin embargo sólo en 1985, fue reconocido administrativamente como un barrio de Medellín. El sector está político-administrativamente dividido entre La Aldea Pablo VI, El Compromiso y parte de Carpinelo; sin embargo el proceso de asentamiento se dio conjunto. Hasta 1995, el barrio El compromiso, tenía una zona afectada y otra zona apta, lo que diferenciaba la prestación de servicios; especialmente el servicio de acueducto y alcantarillado, pero la junta de acción comunal solicitó, a Planeación Municipal, la desafectación de algunos sectores con el fin de lograr la prestación de los servicios públicos.¹⁴⁴

144. Uno de los elementos que contribuyen a la generación de arraigo y seguridad en la permanencia en los asentamientos irregulares, es la dotación de servicios públicos. La experiencia ha permitido corroborar esta situación que se constituye en una de las principales demandas de las comunidades: «Todavía existe un sector

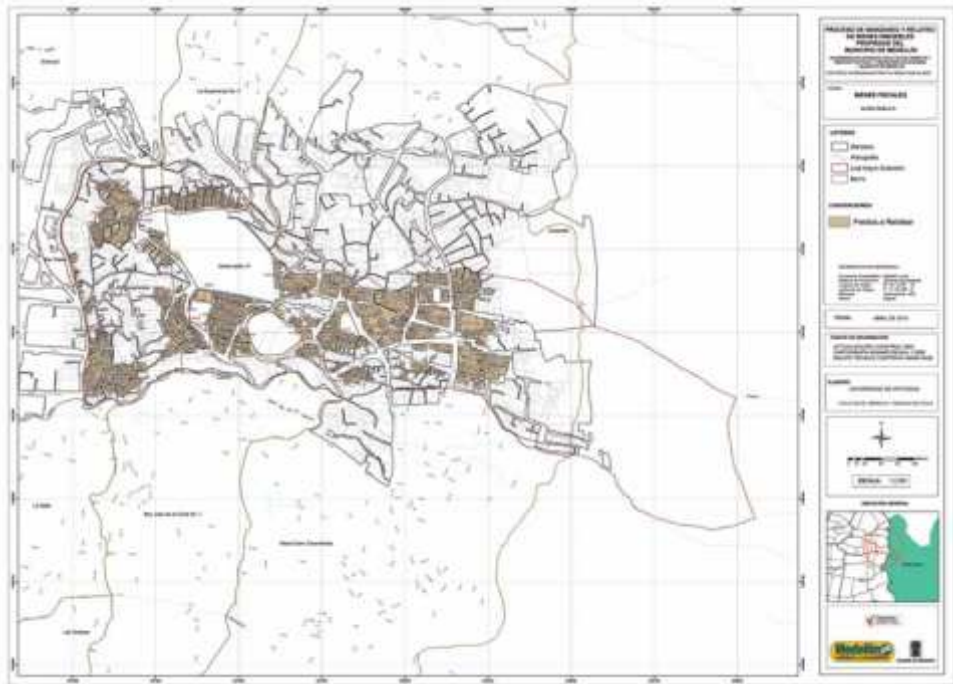
Una de las dificultades en la implementación del manzaneo y reloteo del sector, tuvo que ver con la falta de concordancia entre los planos de CORVIDE y los producidos a partir de la Actualización catastral, debido a los cambios y variaciones de área en el sector propiciados por sus moradores, lo que implicaba que los predios transitorios se convirtieran, de un momento a otro, en casas terminadas en mampostería¹⁴⁵.

			ÁREA M ²
LOTES		64488,87	
AFECTACIONES	El Compromiso	54965,10	167370,78
	Aldea	27643,82	
	Carpinelo	84761,86	
ZONA VERDE			67,09
EQUIPAMIENTOS		5347,35	
SUELO DE PROTECCIÓN		77929,25	
TOTA ÁREA RELOTEADA			315203,34

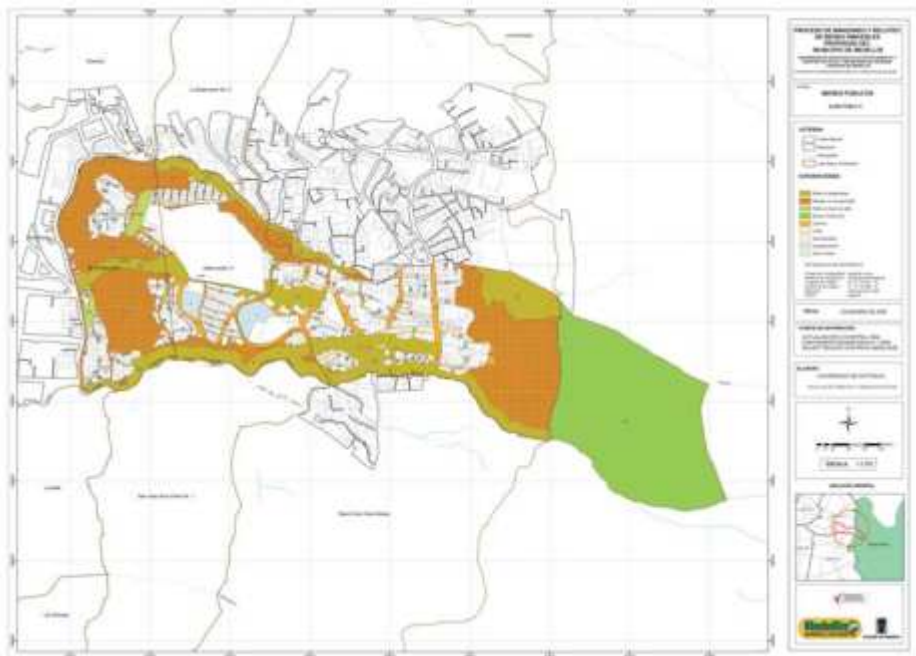
que se encuentra afectada por alto riesgo (Calle 98 entre las carreras 31b y 30 y Calle 97 entre Carreras 31-32) por lo tanto empresas públicas no se encarga directamente del suministro, sino que les da el líquido, pero la misma comunidad tiene que pagar las tuberías, mano de obra y hacerse cargo de los daños, cosa contraria en las zonas que no se encuentran afectadas, las cuales cuentan con todos los servicios suministrados directamente por EPM. (...) EPM es quien más ha invertido socialmente, el municipio como tal, es poca la presencia que ha hecho en el sector. Cuando EPM desarrolla un proyecto generalmente lo hace a través de la comunidad, es decir, con la junta de acción comunal, la cual se encarga de la mano de obra, con la asesoría de las empresas públicas; esto permite que la obra se realice en menos tiempo, pues la comunidad conoce la necesidad y trabaja con más empeño; por el contrario, cuando es obras públicas la que se encarga, abren el hueco y lo dejan ahí por mucho tiempo, pues no tiene doliente y no es efectivo el trabajo -Dice don Francisco- líder comunitario» Guía de Observación La Aldea y el Compromiso elaborada por Alix Yomara Vanegas.

145. «En los procesos de actualización catastral los técnicos van un día y encuentran los inmuebles que denominamos transitorios y volvemos a ir a los días y ya las personas están vaciando la losa o construyendo el otro piso, lo que hace que el predio cambie totalmente.» Uriel Galeano, Prediador.

Mapa 28. Bienes fiscales



Mapa 29. Bienes de uso público



4.3 RECONSTRUCCIÓN DE PRÁCTICAS Y CONCEPTOS

Las experiencias han permitido repensar algunas prácticas y conceptos propios del quehacer jurídico y del Derecho Urbanístico. A continuación se presentan los principales elementos, a partir de los cuales, puede evidenciarse el aporte de los proyectos a la reconstrucción de tales quehaceres y criterios.

4.3.1 Estudio jurídico-técnico de títulos inmobiliarios

La metodología de estudio jurídico-técnico de títulos, implementada durante el proyecto, unió dos perspectivas para el estudio de los inmuebles: la jurídica y la físico-espacial; de esta manera, no sólo se logró un mayor nivel de confiabilidad en el estudio, sino que además se enriquecieron los conocimientos de cada uno de los saberes convocados. Para el caso del Derecho, la dimensión físico espacial de este tipo de estudios, así como los aportes de la Arquitectura, el Urbanismo o la Ingeniería, permite convalidar prácticas y conocimientos empleados tradicionalmente en el quehacer jurídico y que terminan por entrar en desuso ante la falta de pertinencia de sus procedimientos. La experiencia, por su lado, permitió evidenciar que para el caso de los procesos de intervención en el territorio, sea urbano o rural, el aporte del Derecho está condicionado a su articulación con otras ciencias, saberes y prácticas que incluyen, también, al territorio entre sus objetos de estudio.

La necesidad de re-significar prácticas jurídicas concretas como el estudio de títulos inmobiliarios¹⁴⁶, se hace más apremiante cuando se trata programas de acceso al suelo, como los de titulación y regularización, en los cuales están involucradas grandes porciones del suelo urbano y rural de nuestras ciudades. En parte, porque entendemos que un proceso de intervención social a largo plazo, que pretende brindar soluciones al problema de la informalidad de la tenencia y de la irregularidad de los asentamientos en la Ciudad, debe contar con bases sólidas desde lo jurídico y lo técnico, en el conocimiento del territorio, y en la clase de comunidades a intervenir. De lo contrario, tratar de dar respuesta a un problema, que teóricamente

146. «En el estudio de títulos clásico, se mira el certificado de tradición, se examinan las limitaciones y las afectaciones, pero se desconoce si el predio tiene problemas de alinderamiento, doble matriculación o se superpone con otro inmueble (...) pero sólo a través de un estudio que incorpore la dimensión técnica, se puede detectar si el predio existe o no, o si tiene ese lindero que dice la escritura, es decir, dónde queda el lote, cuánto mide, cómo debe ser alinderado realmente; porque otro problema recurrente es que no se actualizan linderos, se continúa con el mismo registro, conservan los linderos de cien años y con propietarios de predios vecinos que ya no existen.» Juan Guillermo Zuluaga Carmona.

se ha planteado como estructural en nuestras sociedades, sería una tarea inabarcable por parte de cualquier administración.

Desde el punto de vista de la retroalimentación de conocimientos, la experiencia permitió que los integrantes del equipo de trabajo desarrollaran competencias para los estudios del territorio, desde una perspectiva integradora de las dimensiones físico-espacial y jurídica. En este sentido, el diálogo entre conocimientos, necesariamente atraviesa -y beneficia- los métodos y prácticas de las personas involucradas en el proceso,¹⁴⁷ hasta el punto de lograr innovaciones importantes en la forma en que tradicionalmente se ha presentado este tipo de estudios. En la experiencia relatada, el equipo de trabajo no sólo creó la denominación *jurídico-técnico* de los diagnósticos presentados al Municipio, sino que además cada uno de sus integrantes tienen claro hoy, que el estudio de grandes extensiones de suelo no consiste en documentarse sólo desde el folio de matrícula y llevar el estudio hasta los veinte años atrás; éste debe consistir en un rastreo jurídico-técnico que comprenda un proceso de georreferenciación¹⁴⁸, a partir del cual sea posible contrastar, verificar, convalidar o refutar la información jurídica extraída de los títulos.¹⁴⁹

De esta manera, el componente técnico cumple un papel fundamental en el proceso de diagnóstico, pues el estudio no se soporta exclusivamente en la información contenida en los títulos, sino que se complementa con un proceso de convalidación que implica la actualización y digitalización de la información gráfica disponible en planos y en la base de datos catastral, a partir de los sistemas de información geográfica -SIG- por una parte, y la verificación en campo por la otra, cuando es necesario. La incorporación del componente técnico, aunado a la metodología implementada, puso en evidencia el alto grado de desfase existente entre la realidad y las formas en estos sectores estudiados.

147. «(...) nosotros llegamos a este proceso siendo unos abogados que hacíamos estudios de títulos a partir de las escrituras y el folio de matrícula inmobiliaria, mirando que no tuviera gravámenes, limitaciones o incoherencias; ya después llegamos a entender la importancia de confrontar nuestro trabajo con un equipo técnico (...) sólo así se perciben los problemas que puede tener un inmueble y el diagnóstico queda bien hecho». Luz Marina Vanegas Osorio, Coordinadora General del Proyecto.

148. La georreferenciación se entiende como el proceso de ubicación espacial y geográfica de porciones de suelo, a partir de la digitalización de la planimetría disponible, de la información contenida en títulos y de la elaboración de mapas a partir de la base de datos catastral.

149. Ésta y otras conclusiones de la sistematización, se construyeron a partir de la herramienta de recolección de información denominada «Grupo de discusión», en el cual uno de los tópicos debatidos fue el estudio jurídico-técnico de títulos inmobiliarios.

4.3.2 Doble Matriculación

De acuerdo con la normatividad y los principios que orientan la función pública del Registro de Instrumentos Públicos en Colombia, se ha establecido que cada inmueble está identificado con un folio de matrícula inmobiliaria en el que se consignan los datos necesarios para su determinación como el área, los linderos, la tradición jurídica y demás mutaciones; limitaciones y gravámenes de que pueden ser objeto los inmuebles¹⁵⁰. Sin embargo, la experiencia permitió evidenciar, que a raíz del alto grado de desfase entre la realidad y la forma en el registro de los inmuebles, así como en la falta de correspondencia en la información registrada en los folios y la obtenida con las actualizaciones catastrales, existían inmuebles con dos matrículas inmobiliarias distintas. Durante el proceso de diagnóstico este fenómeno se denominó doble matriculación y se manifestó de las siguientes maneras:

- **Matrículas mal cargadas:** En los procesos de actualización catastral, la información jurídica obtenida por la Subdirección de Catastro Municipal es proporcionada por los habitantes de los inmuebles y no por la oficina de Registro de Instrumentos Públicos; ello implica que se presenten errores en la base de datos catastral, pues se pueden asignar matrículas a inmuebles que corresponden a otros predios desprendidos de la misma mayor extensión, o de inmuebles correspondientes a otras tradiciones jurídicas.
- **Matrículas doblemente asignadas:** En el proceso de calificación de los instrumentos públicos adelantado por la Oficina de Registro se asignaron matrículas inmobiliarias a lotes que ya la tenían adjudicada, evento que sucedía por la falta de información gráfica o por errores involuntarios contenidos en las escrituras, entre ellos que CORVIDE efectuaba declaraciones de reloteo sobre inmuebles que no eran de su propiedad, ya sea porque no tenía claridad sobre los linderos o porque estos inmuebles correspondían a desprendimientos anteriores a la adquisición de la Entidad. Esta situación conllevó a que en el momento de ejecución del proyecto aparecieran inmuebles a nombre de CORVIDE y de un particular, o de CORVIDE y el Municipio de Medellín.

En el primer caso, la situación irregular se saneó a partir de la solicitud a la Subsecretaría de Catastro Municipal en la que se pidió la corrección de la base

150. En Colombia la función registral está regulada por el Decreto 1250 de 1970.

datos. El segundo caso era más complejo ¹⁵¹, pues la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos debía adelantar un procedimiento administrativo a partir del cual se verificara la información de los títulos y se cancelara una de las matrículas asignadas en el proceso de calificación.

Esta situación evidenció la necesidad de adelantar un proceso de saneamiento de los inmuebles con doble matriculación -que impidió su transferencia al Municipio de Medellín durante la ejecución del proyecto-. Adicionalmente se sugiere adelantar los procesos administrativos necesarios para coordinar e intercambiar la información disponible de los inmuebles en las Oficinas de Catastro y Registro, pues en la actualidad -del proyecto- esta actividad es realizada por un funcionario de Catastro que se encarga de extraer, de los folios de matrícula, la información jurídica disponible. Sin embargo, esto no ha dado resultados, pues la presencia de una cantidad importante de inmuebles con doble matriculación, ha hecho evidente la necesidad de introducir reformas de fondo en el funcionamiento de ambas entidades -que en otros países del Mundo han sido fusionadas-.

4.3.3 La venta mediante cuerpo cierto

El artículo 1887 del Código Civil colombiano prescribe que un predio puede venderse con relación a su cabida, o como una especie -o cuerpo cierto-. Esta última categoría legal, corresponde a la venta de inmuebles cuya extensión se desconoce y los linderos corresponden a accidentes naturales que hacen las veces de límite espacial. En el proceso de diagnóstico se encontraron predios identificados a partir de términos y referentes inciertos como los siguientes:

«Por el norte, con propiedades de herederos de Manuel Ossa y al cruce con la carrera 99 CC, con tierras que son o fueron de Eduardo Escobar Mejía, hacia arriba por una chamba vieja, de Oriente a Occidente, hasta encontrar **un mojón de piedra**, de este mojón de piedra de norte a sur, siguiendo para abajo por otro mojón de piedra clavado al pie de un **árbol llamado Guayabo Norbejo**, de éste mojón a otro mojón clavado **al pie de un árbol de Moro**; Por el Occidente, a lindar de Occidente a Oriente con herederos de Juan de Dios Maya, herederos de Facundo Robledo, Quebrada Bolillala de por medio, de la Quebrada Bolillala distante a 60 metros se encuentra, **lo vendido a María Auxilio González G.**, y lindando con ésta a lindar con herederos de Germán Maya, propiedades de María Amanda del Socorro Metaute de G., lindando con ésta y la Quebrada

151. «(...) los inmuebles que tenían doble matriculación había que hacerles el saneamiento que llevara a la cancelación de una de las matrículas, porque no se puede ser dueño de lo que no existe, esos predios quedaron todavía a nombre de CORVIDE y si no se cancelan, se perpetuarán en la Oficina de Registro como certificados de predios de papel» Juan Guillermo Zuluaga Carmona, Coordinador del Equipo Técnico.

Bolillala de Sur a Norte, a cruzar la Calle 48DD, y por la carrera 99 CC, de Sur a Norte lindar con herederos de Manuel Ossa, punto de partida.» **(Negrilla por fuera del Texto original).**¹⁵²

Esta particular modalidad de la venta de los inmuebles, tiene su origen en la época de la Colonia, donde fue una figura jurídica «...a la que recurrieron quienes iniciaban trámites para obtener «títulos justos» sobre tierras denunciadas y apropiadas en «guerras justas». Fue el referente para las «donaciones de privilegios y tierras baldías» durante la Conquista y buena parte de la Colonia. Esa «realidad virtual» que representan desde entonces los títulos que invocan al «cuerpo cierto» para encubrir decorosamente la ignorancia e incapacidad para precisar los linderos y la localización del terreno reclamado, goza aún entre nosotros de mayor estima que la «realidad terrenal» de los predios tangibles»¹⁵³

Desde aquella época, la ambigüedad propia de la venta de inmuebles mediante cuerpo cierto, ha venido generando todo tipo de controversias y enredos difíciles de resolver con sentido de justicia, ante la legalidad y vigencia del artículo 1887 del Código Civil Colombiano, que terminó por legitimar una práctica arbitraria empleada por los españoles en las épocas de la conquista y la colonia. El diagnóstico puso en evidencia las dificultades de la venta de inmuebles de mayor extensión mediante cuerpo cierto en sectores como Primavera, Villatina, La Esperanza o Juan XXIII – La Divisa, en los cuales las inconsistencias en las áreas y linderos, daban origen a superposiciones totales o parciales con otros inmuebles. Ello por supuesto, implicó que la implementación de manzaneo y reloteo en las mayores extensiones que adelantó la entidad, dieran origen a dobles matriculaciones.¹⁵⁴

152. Tomado de la escritura número 2593 del 30 de diciembre de 1999, de la notaría única de la Estrella, mediante la cual el señor Hernán Roberto Ceballos González vendió a CORVIDE el lote de terreno denominado la Divisa - Juan XXIII.

153. PÉREZ SALAZAR, Bernardo: «Del cuerpo cierto y otras ambigüedades» En Revista de Economía Institucional de la Universidad Externado de Colombia, Vol. 8, N.º 14, primer semestre/2006. Páginas 305 – 310.

154. «En nuestro medio se tiene la costumbre de comprar como cuerpo cierto, sólo ahora se tiene la compra por metro cuadrado, pero eso no se hace cuando se compran grandes extensiones, por ejemplo se venden fincas de las cuales no se sabe cuánto miden ni hasta donde van, y en algunas ocasiones se tiene los mojones, pero no mucho, es más bien a ojo, y un lote se puede decir que tiene cien hectáreas pero puede tener mil, todo ello porque uno de los problemas que se presentan es que Registro y Catastro son entidades diferentes, es un problema estructural y va a quedar así quién sabe hasta cuándo, pero si fuera una sola entidad se tendría más certidumbre y mayor certeza del inventario real de predios. Hay propietarios que tiene predios de papel, los cuales no se encuentran, o un predio en otra mayor extensión, que es el caso de la doble matriculación que también se ve mucho, que eran un gran globo, mal alinderado del cual el propietario había hecho muchos desprendimientos de tipo espaciales, de sesenta o setenta años, y como los certificados de registro, al pasar al folio magnético, no toda la información se trasladó al folio de matrícula inmobiliaria, CORVIDE tomó los certificados y presumían que estaban correctos, limpios; o se indicaba que existía una venta parcial y se concluía que era en una esquina pero no, estaban en la mitad del lote.» Juan Guillermo Zuluaga, Coordinador Equipo Técnico.

Uno de los principales aprendizajes de la experiencia, estuvo relacionado con la identificación de los inmuebles. Por ello, para las fases de transferencia al Municipio y posterior englobe, el equipo acudió al plano anexo a la escritura como referente para la identificación del inmueble; de esta manera, se prescindió de la redacción de linderos, que aunque se describan con parámetros técnicos, su digitalización siempre traerá inconsistencias. Para tal efecto, se acudió al Decreto 2157 de 1995 que prescribe:

«Artículo 1: En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto Ley 960 de 1970, para efectos de identificar los inmuebles por sus linderos, se podrá acudir al plano definitivo expedido por la autoridad catastral correspondiente resultante de los procesos de formación, actualización y conservación catastral, el cual se protocolizará con la escritura pública respectiva.

En este evento no será necesario transcribir textualmente los linderos literales del Inmueble.»

Recurrir al plano anexo a la escritura como forma de identificar los inmuebles cedidos y posteriormente englobados, generó controversia en algunas notarías y en las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, cuyos funcionarios aún se resisten a prescindir de la enunciación de los linderos. Sin embargo, la claridad de la norma citada, permitió adelantar las fases bajo esta modalidad.

4.3.4 El Registro de Instrumentos Públicos

La experiencia ha permitido conocer de cerca el funcionamiento del Sistema Registral en Colombia, particularmente en lo que tiene que ver con la calificación y registro de instrumentos públicos de compraventa de inmuebles. En primera instancia, se hizo evidente que para el diagnóstico adelantado, no era suficiente con la historia traslativa de dominio de veinte años contenido en las matrículas inmobiliarias, que hasta ahora han expedido las oficinas de Registro. En esto tiene que ver la extensión y naturaleza de los inmuebles estudiados; pues como ya se advirtió en este informe, no es lo mismo realizar un estudio de títulos de un inmueble cualquiera ubicado en la «ciudad formal», que diagnosticar jurídica y técnicamente inmuebles de mayor extensión ubicados en la «ciudad informal», que soportan no sólo asentamientos irregulares, sino toda una historia de conflictos por la tierra.

En este sentido, fue necesario trascender los veinte años¹⁵⁵ en el estudio para poder desentrañar toda la historia jurídica del bien e identificar cada uno de los desprendimientos que había sufrido el inmueble, así como poder encontrar los linderos reales del mismo. Siguiendo esta ruta, se encontraron errores que había cometido la Oficina de Registro en los procesos de calificación, relacionados principalmente con el incorrecto desprendimiento de inmuebles¹⁵⁶: en la complementación de las matrículas, en la anotación de las áreas declaradas en los títulos y en la transferencia de datos del viejo al nuevo sistema de registro.¹⁵⁷

La práctica jurídica parte de varios supuestos o imaginarios, a partir de los cuales se estructuran los procedimientos de los abogados en el litigio. Tradicionalmente y con respecto a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, se ha dado por cierta la información que se consigna en los folios de matrícula inmobiliaria y que se entrega en los certificados de libertad. A partir de esta información, en la práctica del Derecho, se emiten conceptos y se asignan consecuencias jurídicas. Una lectura más amplia de la actividad registral en Colombia, debe suponer, además, las dificultades que le son propias al registro de instrumentos públicos –entre las que se debe contemplar la forma de identificar los inmuebles, actividad que nunca ha gozado de un carácter técnico y que cuando se trata de mayores extensiones en la «ciudad informal», los conflictos por la tierra han permeado también la función pública del registro-.

«No pongo en duda su trabajo, pero uno como abogado confía mucho en lo que dice registro; para uno lo que decía es palabra casi sagrada, pero con el estudio de títulos del proyecto, se demostró que no siempre la X marca el real propietario

155. «La creencia según la cual, para dar cuenta de la situación jurídica de un inmueble, basta con estudiar sus últimos veinte años, no siempre es acertada a veces uno llega y antes de los veinte años queda la claridad completa, en algunos casos, con en la mayoría de los estudios que hemos hecho en el proyecto, nos toca retroceder mucho más de los veinte años hasta encontrar esa claridad.» Luz Marina Vanegas Osorio, Coordinadora General del Proyecto.

156. Es el caso de la Mayor Extensión La Esperanza de la Zona Nororiental, a la cual la Oficina de Registro al pasar la información del viejo al nuevo sistema, asignó a la mayor extensión, la matrícula de uno de los lotes desprendidos.

157. «El trabajo que nosotros hicimos estaba muy relacionado con la época del cambio de ley, en ese momento fue toda una tragedia para registro; pues a partir de toda la reestructuración que se hizo en el año 86, pedían que los calificadores fueran abogados, después de que habían sido personas empíricas sin ningún conocimiento jurídico de las cosas; adicionalmente con el sistema de libros, la historia estaba un pedacito aquí otro pedacito allí. Un ejemplo es el caso de Villatina que supuestamente teníamos todos los desprendimientos con relación a los libros y al nuevo sistema, pero luego empezaron a aparecer lotes que no se sabía de dónde se desprendían.» Luz Gabriela Toro Rendón, Coordinadora Zona Centro Oriental.

de un inmueble. El año pasado nos encontramos muchos errores, no se puede decir que todo era culpa de Registro, la misma deficiencia de las escrituras hacía que se equivocara en la calificación, pues CORVIDE se equivocó; prueba de ello es el número tan alto de escritura aclaraciones que en algunos casos confundían más el trabajo de calificación e inducían a errores, también la técnica inadecuada en la elaboración de las escrituras y no tener claro qué se quiere plasmar en ellas, trae este tipo de consecuencias.» Ana Yadira Saldarriaga, Coordinadora Zona Centro Occidental.

En el proceso adelantado, el estudio de los títulos debió comprender hasta los últimos setenta u ochenta años, pues la información anterior a 1970 –año de instauración del nuevo sistema de registro- se consignaba en los libros del viejo sistema¹⁵⁸, que a la fecha, no ha sido transferida en su totalidad al nuevo sistema. Entre otras cosas, porque se trata de libros en los que la información sobre un mismo inmueble se encuentra dispersa en distintos folios manuscritos, algunos ya ilegibles por el paso del tiempo, y también porque algunos de los desprendimientos remiten a otros libros. Ello implica que encontrar la historia jurídica de un inmueble en el viejo sistema de registro, suponga un grado de complejidad mayor; y por supuesto, tome más tiempo hallarla.

En este sentido, la experiencia sirvió también para rescatar el valor de la información contenida en el viejo sistema. Algunas actividades de saneamiento que debían realizarse en algunos inmuebles, partieron de encontrar la información en los libros; principalmente en el caso de la doble matriculación -generada por el desconocimiento de los desprendimientos anteriores a la adquisición de CORVIDE-.

« (...) Es el caso del Cucaracho, que se quedó detenido porque la Oficina de Registro asentó un patrimonio de familia en la matrícula de la mayor extensión, debido a un error de la escritura de venta de CORVIDE al Particular, en la que se citó mal la matrícula del lote. Esa mayor extensión quedó afectada, jurídicamente

158. Este proceso implicó la transformación del folio real (cartulina que contenía toda la información histórica de un bien inmueble) al folio de matrícula inmobiliaria en medio magnético (folio magnético), con el cual se busca almacenar toda la información asociada a una matrícula inmobiliaria en discos magnéticos y organizada dentro de una base de datos relacional. Estas bases funcionan como colecciones de datos organizados, que permite efectuar diversas operaciones como la consulta de índices de propietarios y direcciones, actualización de datos de registro y la generación de reportes con rapidez y seguridad.

A partir de 1994 se programó la sistematización de los folios de matrícula inmobiliaria en las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, logrando alcanzar en 1999 el 100% de los resultados esperados. A diciembre de 1999 se contaba con 8.921.056 folios sistematizados, representando el 82.98% de la totalidad de matrículas inmobiliarias.

un absurdo porque una entidad pública no puede gravar sus inmuebles con un patrimonio de familia. Esta situación sólo se puede sanear mediante un proceso, pero surge una situación muy extraña, pues el Alcalde como representante legal, no puede ir a cancelarlo porque, primero, no es una familia y segundo, no lo constituyó; hay que hacer un proceso donde un juez ordene la cancelación del patrimonio. El proceso se debe iniciar ante la negativa de Registro porque se demostró realmente cuál fue el error, pero ellos se negaron a cancelarla. El Municipio quedó encargado de hacer saneamiento.» Luz Marina Vanegas Osorio, Coordinadora General del Proyecto.

4.3.5 Asentamientos irregulares e informalidad en la tenencia de la tierra.

La irregularidad urbana y la informalidad en la tenencia de la tierra, son dos de los conceptos transversales a la experiencia: a partir de ellos se enmarcan y explican tanto las políticas públicas de titulación y regularización impulsadas desde el Plan de Desarrollo Municipal, como la necesidad de realizar un proceso de diagnóstico como el que se adelantó en el proyecto, pues la puesta en marcha de programas de inclusión socio-espacial, precisa de bases sólidas desde lo jurídico y lo técnico, para la toma de decisiones y la correcta implementación de acciones político-administrativas de ordenamiento e intervención en sectores, que como los estudiados, están siendo ocupados por poblaciones socio-económicamente vulnerables.

La experiencia ha proporcionado elementos para la discusión sobre el tema de la irregularidad urbana y la informalidad en la tenencia. En primera instancia, ha permitido diferenciar con claridad los dos fenómenos, que tradicionalmente se han confundido en uno solo: de un lado, la irregularidad urbana está relacionada con la falta de adecuación de un asentamiento humano, a la normatividad vigente sobre planificación y ordenamiento territorial.¹⁵⁹

Se trata de porciones del territorio urbano que han surgido desarticuladas del entramado urbano regular y planificado de la Ciudad; sectores caracterizados, principalmente, por la precariedad de los subsistemas vial y de conectividad en la

159. «El plan de ordenamiento territorial le dice a usted cuándo y dónde puede construir, es decir, está prohibido construir en zonas de alto riesgo; los asentamientos irregulares generalmente se hacen en estas zonas, en el retiros de quebradas, en el espacio público, en zonas ecológicas y de conservación; por eso los califico como asentamientos irregulares, pues desconocen las normas indicadas. Para construir o modificar un inmueble, se requiere una licencia -licencia previa-, nunca es posterior (...) hay una norma que le dice: usted debe construir en un área mínima, por decir algo, cincuenta metros, y las personas construyen en dos, en diez o veinte metros». Luz Marina Vanegas Osorio, Coordinadora General del Proyecto.

zona, por la carencia o ausencia de espacio público efectivo, y por la falta de equipamientos dignos que respondan a las demandas de servicios públicos en la zona; pero, la irregularidad urbana está relacionada, básicamente, con la falta de adecuación de las construcciones a la normatividad vigente para los procesos de edificación y urbanización en el Municipio.



Foto 16. La Arenera Las Independencias

En otro sentido, la informalidad en la tenencia de la tierra está relacionada con la ausencia total o parcial de los elementos constitutivos, ya sea del Derecho de dominio, del Derecho de posesión o de la mera tenencia. La experiencia ha permitido poner en evidencia la falta de adecuación de los asentamientos, a las tipologías de tenencia de la tierra que contiene el ordenamiento jurídico colombiano, situación que se derivó del hecho de que la mayoría de las familias asentadas en las zonas estudiadas, no poseían un título de propiedad, pues CORVIDE no alcanzó, en ese entonces, a culminar el proceso.

Esta situación, en otros escenarios, conllevaría a afirmar que, cuando menos, la relación que establecieron estas familias con los inmuebles, corresponde a la posesión, que es un derecho constitucionalmente protegido. Sin embargo, la naturaleza de bienes fiscales que tenían los inmuebles ocupados, por el hecho de ser propiedad del Municipio de Medellín -antes de CORVIDE- descarta toda

posibilidad de que estos bienes fueran adquiridos mediante la prescripción¹⁶⁰ y desvirtúa la figura de la posesión.

Esta situación nos permitió afirmar no sólo el carácter informal de la tenencia de la tierra en los sectores estudiados, sino también la naturaleza inflexible de nuestro ordenamiento jurídico para reconocer otras formas de ocupación y acceso al suelo, distintas al derecho de dominio individual sobre los bienes y a la posesión. En este punto, es necesario anotar que las formas de tenencia reconocidas, aquellas en las que se desvirtúa el ánimo de señor y dueño por la mediación de un contrato entre el ocupante y el inmueble, no respondían a las demandas que debían adelantar las familias con respecto a los procesos de formalización y acceso al suelo. En este punto, la principal demanda de la comunidad, tuvo que ver con la transferencia del derecho de dominio, a partir del otorgamiento de la escritura pública respectiva.

Esta situación representó uno de los principales retos en la formulación e implementación de los procesos de titulación y acceso al suelo, que se pretendían adelantar en las zonas estudiadas. Así, la necesidad de responder a la demanda puntual de transferencia de dominio del Municipio de Medellín a las familias ocupantes, en contraste con las dificultades que habían tenido entidades como CORVIDE para adelantar estos procesos, hacían necesario que la Administración Municipal renovara sus políticas de acceso al suelo y los procedimientos tradicionalmente implementados en la titulación, con el fin conjurar el conflicto social por la tierra, al menos en estos sectores.

4.3.6 Urbanización de riesgo

Una de las características de los procesos de urbanización irregular se asocia al asentamiento en zonas de riesgo.¹⁶¹ La investigación urbana, ha vinculado este fenómeno con la lógica de la desigualdad en la producción de las ciudades latinoamericanas, marcada por la falta de políticas públicas para que la población

160. Según el artículo 63 de la Constitución Política de Colombia, los bienes de uso público «(...) son inalienables, imprescriptibles e inembargables.» En el mismo sentido, aquellos bienes propiedad de las entidades de derecho público, que no están destinados al uso común de los habitantes, tienen la categoría de bien fiscal, con respecto al cual se ha dicho que su régimen legal se asimila al que tienen los bienes particulares, pero con la diferencia de que estos no pueden ser adquiridos por prescripción, sino que la transferencia del dominio debe someterse a los procesos de venta o adjudicación.

161. La terminología proviene de los investigadores brasileros Raquel Rolnik y Nelson Saule Júnior, citados por Betania de Moraes Alfonsin en «Legalidad e ilegalidad en la producción del espacio urbano: Nuevas sendas para superar viejos caminos – Porto Alegre y el Urbanizador Social» Lincoln Institut Of Land Policy. Programa para América Latina y el Caribe. Curso Acceso y Gestión del suelo para pobres en América Latina. 2006.

socio-económicamente vulnerable, obtenga acceso al suelo urbano en condiciones dignas, y garantías de derecho a la ciudad¹⁶².



Foto 17. Zona Nororiental parte alta

Para el caso de Medellín, y tomando como referente los ocho sectores intervenidos, la experiencia permitió constatar que la escasez de suelo urbano apto, ha llevado miles de familias a ocupar suelos protegidos, ya sea por corresponder a retiros de quebradas o por el riesgo de movimientos en masa.¹⁶³ Esta situación no sólo constituye una vulneración de los derechos a la ciudad y a la vivienda digna de las familias ocupantes, sino también «...para la ciudad como un todo, que se expande ilimitadamente, avanza sobre áreas de interés ambiental, compromete recursos naturales y paga un alto precio por la expansión de la infraestructura.»¹⁶⁴

162. Al respecto pueden consultarse los trabajos de Aristizábal y Ortiz (2002); Fernández y Smolka (2004)

163. «A través de la visita se puede observar que se están realizando obras para estabilización del suelo (pilas llenas de concreto) de suma importancia, ya que éste en algunas partes no es muy firme, lo que se agrava con la problemática de alcantarillado, que al llover obliga al agua a buscar el nivel de caída por las servidumbres y vías del sector, produciendo la desestabilización del suelo. Fuera de eso, la base sobre la cual se encuentran construidas las casas es de concreto ciclópeo, material menos costoso para sentar la estructura de las mismas a comparación de los pilares y las columnas, y que no ofrece garantía sísmo resistente.» Guía de Observación del Sector El Triunfo, elaborada por Bladimir Ramírez Valencia.

164. Alfonsín, Betania de Moraes, «Legalidad e ilegalidad en la producción del espacio urbano: Nuevas sendas para superar viejos caminos – Porto Alegre y el Urbanizador Social» LINCOLN INSTITUT OF LAND POLICY. Programa para América Latina y el Caribe. Curso Acceso y Gestión del suelo para pobres en América Latina. 2006, p. 2.

La siguiente tabla representa la cantidad de inmuebles ubicados en las cuatro zonas objeto de estudio de acuerdo con la información obtenida de la Base de Datos de la Subsecretaría de Catastro Municipal.

SECTOR O BARRIO	Cantidad lotes Catastrales	Lotes Privados	Lotes privados en suelos de protección	Lotes Municipio en suelos de protección	Total lotes en suelo apto	Lotes Privados en suelo apto	Total lotes Municipio	Lotes a Titular
ZONA CENTRO ORIENTAL	8.818	3.304	675	3.609	4.453	2.553	5.514	1.841
PAN DE AZÚCAR	2.564	1.676	177	299	2.012	1.354	888	603
VILLAS	6.254	1.628	498	3.310	2.441	1.199	4.626	1.238
ZONA NOR ORIENTAL	18.482	8.236	1.928	5.767	10.738	6.273	10.250	4.286
NOR BAJA	12.320	7.323	1.586	2.655	8.085	5.741	5.001	2.384
MARÍA CANO - CARAMBOLAS	2.653	573	181	1.475	997	353	2.080	605
ALDEA PABLO VI	2.063	1	0	1.128	898	1	2.062	934
BARRIO MOSCU	741	268	160	129	452	108	473	164
LA AVANZADA CARPINELO	616	3	1	380	235	2	613	198
PIÑUELA	89	68		71	68	21	1	
ZONA NOR OCCIDENTAL	1.237	958	46	11	1.097	912	279	583
EL TRIUNFO	416	278	28	8	327	250	138	101
MADERA	75	64	0	0	75	64	11	4
KENNEDY	439	338	18	3	389	320	101	69
MIRADOR 1 Y 2	184	177		184	177	7	7	
MIRADOR DE 12	123	101		122	101	22	402	
ZONA CENTRO OCCIDENTAL	5.470	2.660	866	688	3.552	1.984	2.810	1.645
JUAN XXIII-LA DIVISA	658		408	0	658	605		
INDEPENDENCIAS	4.179	2.526	866	688	2.849	1.850	1.653	979
VALLEJUELOS	633	134		295	134	499	61	
TOTALES	34.007	15.158	3.515	10.075	19.840	11.722	18.853	8.355

De este consolidado -obtenido en ese entonces- pueden extraerse las siguientes conclusiones, que contribuirán a ilustrar al lector sobre el proceso de urbanización de riesgo que se había llevado a cabo en la Ciudad de Medellín hasta ese momento.

- a) De los **34.007** inmuebles existentes en las cuatro zonas intervenidas durante las experiencias, **19.840** (equivalente al 58% del total) se encuentran en suelo apto para el asentamiento humano. Los restantes **14.167** inmuebles (el 42%) se encuentran afectados por el suelo de protección del Municipio.
- b) De los **34.007** inmuebles, **15.158** son propiedad de particulares. Esta cifra comprende los inmuebles desprendidos de las mayores extensiones con anterioridad a la adquisición de CORVIDE y los que fueron vinculados a los programas de titulación adelantados por CORVIDE, entre los cuales **3.515** (23% del total de predios privados), fueron titulados en suelo de protección.
- c) En la actualidad, de los **18.853** lotes propiedad del municipio de Medellín, **8.355** (el 44%) pueden ser incluidos en el programa de titulación, los restantes **10.498** predios (56%) deben incluirse en programas de reubicación o reasentamiento, según el caso, pues se encuentran afectados por alguno de los elementos determinantes de protección jurídica (retiros de quebrada, movimientos en masa, protección ambiental).

4.3.7 Sistema vial, espacio público y equipamientos

Los procesos de urbanización de riesgo, la deficiencia del sistema vial, de espacio público y equipamientos, fueron elementos comunes a los estudios presentados en el transcurso del proyecto. La mayoría de los asentamientos, en su proceso de conformación espontánea, siguieron la forma de los accidentes geográficos y quebradas del sector, sin diferenciar si el suelo era apto para el asentamiento humano. El resultado fue un entramado de viviendas, complejo e irregular, en el que la conectividad, la movilidad y el espacio para el uso común, se constituyeron en fines secundarios pues, en primer lugar, debía ser satisfecha la necesidad de una vivienda.



Foto 18. Zona Centro Occidental



Foto 19. Zona Centro Occidental

De esta manera, las calles devienen en un complejo de servidumbres que terminan por conectarse con una única vía principal¹⁶⁵, de la que depende la conectividad y acceso de toda la comunidad al resto de la ciudad:

165. «En el caso de los sectores trabajados por Lida Correa, se advirtió un problema con el que se encontró en el desarrollo del trabajo, ya que algunas vías no tenían nomenclatura y al grupo le tocó tomar decisiones sobre las direcciones, y basarse en las de algunos predios que tampoco tenían la nomenclatura muy definida, adicionalmente existían predios con el mismo CBML y al revisarlos, se descubría que no eran predios sino vías.» Reunión de grupo de trabajo, octubre 20 de 2008.

«Había un parque recreativo en pésimas condiciones; las quebradas pasan muy cerca de las casas; los predios presentan nuevas construcciones; un par de calles en concreto y la gran mayoría de las servidumbres sin pavimentar (...) había fajas de vías que realmente no vale la pena que el municipio las reclame ya que son tan pequeñas que por si solas no conforman una vía.» Guía de observación Carpinelo, elaborada por César Augusto Londoño.

En cuanto a los equipamientos,¹⁶⁶ la precariedad de los asentamientos también se reflejaba en la ausencia de programas de intervención y mejoramiento de los equipamientos existentes. Las placas polideportivas se encontraron en un alto nivel de deterioro, debido, principalmente, a que en muchos casos oficiaba en el sector como el único espacio público efectivo.

Otro de los elementos comunes a los sectores tuvo que ver con la mutabilidad o alternancia de lo público y lo privado, en relación con la ocupación irregular del espacio, y la demolición permanente de viviendas a causa de las intervenciones urbanísticas y de los riesgos geológicos latentes allí. En sectores como Juan XXIII – La Divisa, las zonas verdes que habían sido invadidas se han recuperado -a la fecha de este informe- a raíz de la intervención de Metro Cable. En contraste y en otros sectores, los procesos de ocupación del espacio público continuaban siendo una constante, frente a lo cual no se habían implementado acciones públicas efectivas.

166. «Fue en el sector de la Aldea, donde se presentaron problemas, principalmente con los equipamientos, pues no se tenía certeza de su situación jurídica y Yadira, la abogada encargada de este sector, se vio en la necesidad de buscar de Secretaría en Secretaría en el Municipio de Medellín, quién le diera información acerca de estos equipamientos, pues el Municipio padece el grave problema de que no tiene la información centralizada, o al menos para ese momento no se conocía.» Acta de Reunión de grupo realizada el 20 de octubre de 2008.

5. Análisis y Comprensión de las Experiencias. Aportes al Conocimiento de la Teoría

En este apartado del trabajo se pretende examinar, desde una perspectiva teórica, algunos elementos conceptuales que sirven de base al Derecho Urbanístico, de manera que sea posible evidenciar los aportes de las experiencias al conocimiento y comprensión de la irregularidad urbana, y a la informalidad en la tenencia de la tierra. Para ello, se partirá de los conceptos clave expuestos ya en el capítulo tercero, y así generar nuevos elementos para la discusión académica en torno a los procesos de regularización de asentamientos y titulación de predios, lo que constituyen el acervo instrumental diseñado por el Estado para tratar dichos fenómenos.

Como elemento transversal a la discusión, se hará el ejercicio de mostrar la relación entre la problemática planteada y el régimen jurídico de la propiedad en Colombia, con la intención de poner en común los retos de la Administración Pública a la hora de implementar programas de acceso al suelo -a partir del marco normativo vigente en el país-; esto por cuanto creemos que la interpretación de cualquier aspecto de la realidad, en este ámbito, carece de sentido cuando no se pone al servicio de la transformación social o no aporta al mejoramiento de la gestión pública sobre el suelo urbano -desarrollada por los gobiernos central y local-. La búsqueda de una política pública eficaz e incluyente en esta materia, podría ser más fácil si se apoyara en los resultados de la Investigación, carencia que vale la pena señalar en nuestro país, donde academia y gestión pública, se encuentran sustancialmente separadas.

5.1. DERECHO URBANÍSTICO Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROPIEDAD

El régimen jurídico de la propiedad, se constituye en elemento Derecho Urbanístico colombiano. Desde su formación como rama del Derecho, la intervención y limitación del Derecho de propiedad se ubica en la base misma de sus normas, dirigidas a planificar y ordenar el territorio. Dichas limitaciones implican

la redefinición del contenido y alcance de su ejercicio por parte de los particulares. De esta manera, se evidencia uno de los rasgos importantes del Estado de Derecho,¹⁶⁷ relativo a la posibilidad de reconocer y garantizar los derechos ciudadanos, pero al mismo tiempo referido a la potestad de limitarlos en función del bienestar general.

Durante las últimas décadas se ha observado un proceso de *juridificación del urbano*¹⁶⁸ que ha conllevado a la expedición de nuevas normas y a la reutilización de otras figuras jurídicas, que ya tenían vigencia en los códigos civiles y administrativos, tendientes a regular los fenómenos territoriales y a establecer un orden específico en la producción de la ciudad que corresponda a los nuevos ideales que impone el modelo de economía capitalista. En este sentido, el conjunto de normas que hoy conforman el acervo jurídico del Derecho Urbanístico, está compuesto por una serie de disposiciones de naturaleza disímil que buscan « (...)

satisfacer requisitos funcionales provenientes de las nuevas formas de producción y consumo; regular los conflictos que surgen de la propiedad privada del suelo en el marco de una economía capitalista, y conciliar el aprovechamiento económico de la producción de la ciudad y sus bienes públicos, con la satisfacción de un conjunto de demandas de acceso a bienes y servicios, que la institucionalización de los derechos de ciudadanía convierte progresivamente en insoslayables.»¹⁶⁹

5.2 LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD

Con el fin de regular los conflictos sociales que se presentan alrededor de la propiedad.¹⁷⁰, desde la reforma constitucional contenida en Acto Legislativo 01 de

167. «Es en este punto donde aparece lo que considero el tercer componente fundamental del estado de derecho: la vigencia de un sistema jurídico que obliga al poder público a garantizar un conjunto de derechos (los fundamentales, definidos normalmente como garantías constitucionales) a la población sometida y al mismo tiempo protegida por dicho sistema jurídico.» DUHAU, Emilio. Estado de derecho e irregularidad urbana. En Revista Mexicana de Sociología. Instituto de Investigaciones Sociales. México, No. 1. 1995, p. 4.

168. La terminología es de Emilio Duhau. *Ibíd.*, p. 11.

169. *Ibíd.*, p. 12.

170. «El doctor Darío Echandía, ministro del Dr. López Pumarejo, defensor y mentor intelectual de la reforma, se expresaba en estos términos: «Encontrar un régimen legal que obligue al laboreo de todas las tierras aptas para la agricultura. Dar con las formas que nos permitan salir del monocultivo y aprovechar la técnica. Hallar los medios para fomentar las industrias nacionales. Descubrir la manera de reivindicar para los colombianos el usufructo de las riquezas naturales del país. Ampliar los mercados para nuestro comercio exterior, he aquí un conjunto de necesidades económicas inmediatas a las que es necesario atender.» OCHOA CARVAJAL, Raúl Humberto. La función social de la propiedad en la reforma del 36. En: Estudios de derecho. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia. Volumen 44 Número 107-108. Marzo-Septiembre 1985, p. 193.

1936 -inciso 2, artículo 10-, en nuestro país la propiedad se ha definido a partir de la función social que debe cumplir. De tal forma que su régimen legal está enmarcado en el principio de solidaridad, en virtud del cual la propiedad se garantiza como derecho, en la medida en que el propietario cumpla con un conjunto de cargas y obligaciones que condicionan su ejercicio y que han sido establecidas para responder a demandas ciudadanas concretas. Esta figura no sólo resulta indicativa del alcance de la reforma constitucional, sino que también ha permitido expedir un marco normativo tendiente a democratizar los procesos de explotación de la tierra y facilitar la implementación de acciones de planeación y ordenamiento territorial¹⁷¹

Esta reforma es uno de los hitos de la historia jurídica colombiana, pues ha permitido superar la concepción absolutista y subjetiva del Derecho a la propiedad, que había estado presente en las legislaciones latinoamericanas desde el siglo XIX, pues todas se habían inspirado en el Código Civil Francés de 1804.¹⁷² Esta naturaleza metafísica de la que gozaba la propiedad en nuestro ordenamiento jurídico, se sustentaba en su definición como derecho subjetivo, que en términos de León Duguit, se entendía como «(...) el poder que corresponde a una voluntad de imponerse como tal a una o varias voluntades, cuando quiera una cosa que no está prohibida por la Ley.»¹⁷³

Desde el punto de vista del principio de solidaridad y aun desde una visión positivista del régimen jurídico, la naturaleza absolutista e individualista de los derechos desaparece, pues cada cual tiene deberes para con los demás, pero nadie tiene derechos por encima de este mandato. La Reforma de 1936 fue inspirada, en buena medida, en la obra del profesor León Duguit, quien citando a

171. «El derecho de propiedad, por lo visto, es un derecho patrimonial regulado en las leyes y en la Constitución. Cargado en la actualidad de limitaciones, unas antiguas, otras modernas, que surgen con el desarrollo de las necesidades sociales. Por ello hoy al propietario, se le exige un comportamiento solidario, dentro de los lineamientos de la función social, si no quiere ver extinguido su derecho. Por mandato de la Constitución Política, el derecho de propiedad no se protege si no cuando cumple con la función social allí prevista. Se ha presentado un giro radical en la concepción de este derecho, hasta el punto de que cada vez se mira menos como un derecho subjetivo privado, para convertirse en un derecho en el cual la comunidad está interesada.» *Ibíd.*, p. 173.

172. «El sistema jurídico de la declaración de los derechos del hombre y del código de Napoleón, descansa en la concepción metafísica del derecho subjetivo. El sistema jurídico de los pueblos modernos tiende a establecerse sobre la comprobación del hecho de la función social imponiéndose a los individuos y a los grupos. El sistema jurídico civilista era de orden metafísico; el nuevo sistema que se elabora es de orden realista.» DUGUIT, León. *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón*. Traducción: Carlos G. Posada. Francisco Beltrán librería Española y Extranjera. Madrid. 1905, p. 25.

173. *Ibíd.*, p. 26.

Augusto Comte, afirmaba que «nadie posee más derechos que el de cumplir siempre con su deber.»¹⁷⁴ El autor partía de la base de que la idea de un derecho individual ejercitable, aun por encima de la voluntad de los otros, es inadmisibile, pues todo derecho implica, de manera necesaria, la relación entre dos sujetos.¹⁷⁵

En esta concepción del derecho a la propiedad, los intereses colectivos (principalmente de carácter socio-económico) juegan un papel principal. Ello implica una transformación del derecho en absoluto a complejo, en cuanto el propietario, al momento de ejercer el derecho, debe también avocar por la satisfacción de los intereses colectivos; en esta medida ya el propietario no goza de la potestad o no de ejercerlo, sino que tiene el deber de cumplir la función social atribuida, situación que se convierte en requisito para que él pueda solicitar la protección por parte del Estado. En palabras de la María Juliana Rojas Cortes, el cambio hacia la concepción social del derecho a la propiedad, tiene fundamento en:

(...) la nueva posición del hombre dentro de la sociedad. Bajo su perspectiva, el hombre deja de ser un fin en sí mismo, que disfruta de una serie de derechos entendidos como prerrogativas a su favor; el hombre ya no ocupa una posición independiente y absolutamente libre; en estas circunstancias, no es posible hablar de derechos en el sentido liberal, ahora el hombre debe cumplir con una serie de funciones específicas para alcanzar fines colectivos»¹⁷⁶.

La reforma de 1936 fue entendida por la Corte Suprema de Justicia, la que en su momento se constituía en el juez constitucional, como el establecimiento de limitaciones externas al derecho de propiedad.¹⁷⁷ Posteriormente, la Corte Constitucional, con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, establece que el aspecto social referido en el artículo 58 de la Carta, no constituye un elemento externo sino estructural del derecho a la propiedad, por lo que toda limitación fundada en la función social, se encuentra dentro del derecho y no es externo a éste. De esta forma, el derecho de propiedad será protegido en la medida en que

174. *Ibidem*, p 29.

175. «El propietario, es decir, el poseedor de una riqueza tiene, por el hecho de poseer esta riqueza, una función social que cumplir; mientras cumple esta función sus actos de propietario están protegidos. Si no la cumple o la cumple mal, si por ejemplo no cultiva su tierra o deja arruinarse su casa, la intervención de los gobernantes es legítima para obligarle a cumplir su función social de propietario que consiste en asegurar el empleo de la riqueza que contiene conforme a su destino.» *Ibidem*, p. 37.

176. ROJAS CORTEZ, María Juliana. *Función Ecológica de la propiedad en Colombia: de la imprecisión conceptual a la contracción de un nuevo derecho de propiedad*. Tesis, Facultad de Derecho, Universidad de los Andes, Bogotá, p. 23.

177. Corte Suprema de Justicia, Sentencia 98 del 14 de Septiembre de 1989.

se cumpla la función social de ésta, acorde con las necesidades de la comunidad, de lo contrario se podía acudir a la extinción del dominio, la cual fue pensada como una sanción impuesta al propietario por no explotar el bien¹⁷⁸, diferente a la expropiación, la cual se realiza por motivos de utilidad pública o interés social. En palabras de la Corte Constitucional:

«...la vinculación intrínseca de la propiedad privada a la función social, ha querido subordinar la garantía de la misma a los requerimientos de la producción y la generación de riqueza. (...) La propiedad privada ya no puede reclamar para sí el tributo de la arbitrariedad ni el carácter absoluto que en tiempos ya superados constituyeron elementos inherentes a ella.» (...) «La función social, tiene por una parte el significado de moderar y restringir el alcance del derecho de propiedad, mientras por otra parte, le corresponde el de implicar una mayor afirmación de ciertas clases de propiedad.»¹⁷⁹

Además de la reforma constitucional de 1936, el desarrollo legal de la función social de la propiedad tiene lugar en las siguientes normas:

- Ley 200 de 1936 o de Reforma Agraria, que buscaba hacer efectiva la reforma constitucional mediante la expropiación de los predios rurales que no cumplen con la función social que le es inherente.
- Ley 9 de 1989 ó de Reforma Urbana, que establece la expropiación de los inmuebles urbanos que no cumplen la función social que les corresponde.
- Constitución de 1991, artículo 58. Se reitera a la propiedad una función social, adhiriéndosele una función ecológica.
- Ley 388 de 1997 o de Desarrollo Territorial, que regula los planes de ordenamiento, tanto en su aspecto urbano como rural, determinando los mecanismos mediante los cuales se hará efectivo el principio de la función social y ecológica de la propiedad.

Tuvieron que pasar cinco décadas y 19 proyectos de ley fallidos después de la reforma de 1936, para que se expidiera en Colombia la Ley 9 de 1989, denominada Ley de Reforma Urbana, que se constituye en el primer intento de codificar la normatividad relativa a la planeación del territorio. Esta ley respondía a

178. Esta figura introducida por la Ley 9 de 1989, fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia, Sala Civil en ejercicio del control de constitucionalidad de la Ley.

179. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-595 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

la necesidad de dotar a los entes territoriales, de las herramientas que le permitieran lograr condiciones óptimas para el desarrollo en los aspectos físico, económico, social y administrativo. Para ello, introdujo el concepto de *obligación urbanística*, que desde entonces comprende el conjunto de cargas que el propietario debe cumplir en el marco de los desarrollos inmobiliarios.

De la misma manera, la Ley buscaba reformar el uso y la tenencia de la tierra; incorporar suelo al desarrollo urbano para adelantar proyectos de vivienda social; crear mecanismos para la adquisición pública de tierras, y la reserva de suelos bien localizados a través de los bancos de tierras municipales.¹⁸⁰ De tal suerte que se considera que esta ley, anterior a la Constitución Política de 1991, sentó las bases de lo que hoy conocemos como planeación urbana y ordenamiento territorial en Colombia, hasta el punto de conformar -con la Ley 388 de 1997- una especie de *estatuto urbanístico colombiano*, al no haber sido expedida la ley orgánica de ordenamiento territorial. La ley 9 de 1989 cambió la manera de regular la tenencia de la tierra en nuestro país, al derogar el decreto ley 1333 de 1986. Sin embargo, esta Ley no alcanzó a aplicarse en toda su dimensión, pues para 1991 la Constitución hizo evidente que la planificación del suelo urbano, debía acompañarse de los instrumentos de gestión necesarios para garantizar su eficacia.

Esta Ley consagró, entre otras cosas, la obligación de los municipios de elaborar planes de desarrollo, de asegurar y defender el espacio público, para lo cual reglamentó la expropiación de inmuebles urbanos por motivo de utilidad pública, la enajenación voluntaria de los mismos, la afectación de terrenos por causa de obra pública, la protección a moradores de proyectos de renovación urbana, la legalización de títulos para la vivienda de interés social, el derecho a tener servicios públicos domiciliarios, reducción de la prescripción adquisitiva de dominio para viviendas de interés social, expropiación sin indemnización para cierto casos especulación, cesión a título gratuito de bienes fiscales ocupados ilegalmente para vivienda, extinción de dominio para inmuebles urbanos o urbanizables que no cumplan con la función social (lotes de engorde), bancos de tierras para llevar a cabo procesos de reasentamiento de población en riesgo, entre otras.

180. Para ello se importaron de otras legislaciones instrumentos como el reajuste de tierras, el Derecho de preferencia y bancos de tierras; la transferencia de Derechos de Construcción; el impuesto de plusvalía; la declaratoria de Desarrollo prioritario y la extinción de dominio (sin indemnización), esta última que posteriormente fue declarada inconstitucional por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la época.

Otras leyes aun vigentes en nuestro ordenamiento son las 2 y 3 de 1991, mediante las cuales se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, el subsidio familiar y posteriormente el subsidio familiar por habilitación legal de títulos (Decreto 3111 de 2000).

El otro hito importante de nuestro ordenamiento, en esta materia, es la Ley 388 de 1997 ó de Desarrollo Territorial, que adicionó y reformó parcialmente la ley 9 de 1989. El principal aporte de esta Ley fue la introducción de los dos tipos de instrumentos que conocemos: los de gestión, y los de planificación del territorio urbano y rural en Colombia. Más novedosa ha resultado la integración de estos dos instrumentos en los planes de ordenamiento territorial, los planes parciales y las unidades de actuación urbanística¹⁸¹, y la creación de tres tipos de instrumentos de gestión: urbanísticos, jurídicos y financieros. Urbanísticos como el reajuste de tierras y la integración inmobiliaria; jurídicos como la cooperación entre partícipes, el reparto equitativo de cargas y beneficios, los índices de edificabilidad, la adquisición forzosa de inmuebles, la acción de cumplimiento; y financieros, como la plusvalía urbana, los títulos valores equivalentes a derechos de construcción, los bancos inmobiliarios, la compensación en tratamientos de conservación y los fondos de compensación.

5.2.1 Revisión de las experiencias. Los retos del ordenamiento territorial

Todo el marco normativo del Derecho Urbanístico está fundado en la necesidad de responder a las demandas que impone el desarrollo de los asentamientos humanos.¹⁸² En nuestro contexto, una de las demandas ineludibles del desarrollo territorial, tiene que ver con la provisión de suelo digno (urbanizado o urbanizable) para la localización de los asentamientos de la población socioeconómicamente vulnerable. Una buena parte de los instrumentos de planificación y de gestión territorial contenidos en la normatividad vigente, busca responder a esta necesidad,

181. Cada uno de estos instrumentos implica la adopción de herramientas propias de la planeación, pues responden a una visión determinada del territorio que se pretende realizar en unos plazos específicos; mientras que a su vez permite lograr niveles aceptables de gestión de los procesos urbanos.

182. «...el centro del debate sobre el ordenamiento territorial del país, que como se sabe no se reduce a un problema de cartografía, sino que está relacionado con la dinámica permanente de creación y apropiación del espacio por parte de los grupos sociales con sus propias cultura y organización social, y con la estructura general y la forma, administración, recursos, competencias y planeación del Estado.» BORJA, Miguel. Estado, Sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. CEREC. Bogotá. 1998. 13-25, p. 15.

que para el caso de las ciudades latinoamericanas, se ha convertido en uno de los principales retos del ordenamiento territorial.¹⁸³

Las experiencias, objeto de sistematización, han permitido evidenciar que el proceso de urbanización que ha experimentado la ciudad de Medellín durante las últimas décadas, se ha caracterizado por la desigualdad en el uso y aprovechamiento del territorio urbano. Tal como se ha mostrado en este trabajo, 14.167 inmuebles correspondientes al 42% de los existentes en las zonas estudiadas por la Universidad de Antioquia, se encontraron ubicados en suelos de protección de la ciudad. Se trata de espacio urbano no apto para el asentamiento humano, ya sea porque corresponde a áreas de retiro de quebradas, de interés ambiental o que presentan algún riesgo geológico. En esto ha tenido que ver no sólo el acelerado crecimiento de la ciudad -fruto de los procesos de industrialización y migración forzada y voluntaria-, sino, además, la falta de aplicación de los instrumentos de planeación y ordenamiento que permitieran proveer suelo urbano en condiciones dignas a la población pobre.

El estudio adelantado por la Universidad ha mostrado cómo, ante la ineficacia de los instrumentos legales para controlar y encausar los procesos de urbanización irregular de la ciudad¹⁸⁴, estos se han llevado a cabo por parte de agentes privados dueños de la tierra urbana en sectores como Villatina, de la Zona Centro Oriental; las independencias de la Zona Centro Occidental, o la Esperanza de la Zona Nororiental; nombrando sólo los casos más significativos. Los urbanizadores privados, que han llevado a cabo estos procesos, han subdividido la tierra de

183. «En países latinoamericanos como Brasil, Argentina y Colombia, más del 75% de la población vive en ciudades. En estos países, por ejemplo, el proceso de industrialización ha ido mano a mano con el proceso de urbanización. Un hecho notable es que un gran porcentaje de este crecimiento se atribuye a procesos de desarrollo informal» ACIOLY Jr. Claudio y SMOLKA, Martim. Razón de los proyectos de regularización de los asentamientos informales: desde el mejoramiento de los asentamientos hasta la integración. Lincoln Institut of Land Policy, Cambridge MA, USA. 2002, p. 1.

184. El estudio adelantado ha permitido evidenciar cómo los procesos de urbanización irregular, pueden clasificarse en dos subgrupos de la siguiente manera:

- a) **Ocupación medianamente planificada.** Como la que se llevó a cabo en la Zona Nororiental: barrios Moscú, Populares y Santo Domingo, que se trata de procesos de urbanismo y construcción que se iniciaron por parte de urbanizadores particulares, pero que no se terminaron, en los cuales se hizo un loteo más o menos técnico, permitiendo la conformación del damero tradicional.
- b) **Ocupación espontánea:** Como la que se presentó en el sector de las Independencias, donde no hubo una planificación que permitiera la separación y complementariedad entre el espacio público y el privado. De esta manera, desde lo físico-espacial, la forma que toman estos asentamientos es absolutamente particular, generalmente siguen la forma de los estructurantes naturales del sector, como las quebradas, laderas y cerros.

manera arbitraria: en manzanas más o menos rectangulares y largas, siempre que el suelo mismo lo permite, lo que actualmente dificulta su consolidación. Solamente reservaron espacio para vías peatonales, muy angostas, que terminan por conectarse a una única vía principal que da acceso a todo el asentamiento. De la misma manera, no han reservado la cantidad de suelo necesario para el uso público como parques, infraestructura, colegios, vías principales, y tampoco tuvieron en consideración las regulaciones urbanas de la ciudad para estos sectores. Las densidades resultantes de este proceso son altas, generalmente mayores a las que el mismo suelo soporta.

Posteriormente, los urbanizadores vendieron los lotes con sistemas de pago accesibles para la comunidad; los lotes se entregaban a las familias y se iniciaba la autoconstrucción de viviendas sin tener en cuenta, tampoco, ningún tipo de reglamentación distinta a la de los usos y prácticas de los procesos constructivos de origen popular. Ante esta situación, las autoridades encargadas de llevar a cabo acciones de control no cumplieron su misión y por ello la autoconstrucción ha venido significando la forma predominante en que los pobres pueden ser provistos de vivienda, en una forma muy económica para ellos y para el Estado mismo. Sin embargo, aunque los costos resultan bajos en el corto plazo, suelen tornarse mucho más altos en el largo plazo, cuando las administraciones emprenden la tarea de regularizar, titular y legalizar las construcciones. Con algunas diferencias entre ambas ciudades, se ha presentado una situación análoga en Bogotá, donde los que allí se denominan urbanizadores piratas han desarrollado buena parte del territorio:

«En Bogotá, la mayoría de la vivienda de bajos ingresos ha sido desarrollada por los urbanizadores informales sin ningún tipo de planeación. En los años 60, muchos barrios de bajos ingresos fueron construidos en lotes de propiedad pública, que fueron invadidos por comunidades pobres de Bogotá. Muchos de estos casos fueron promovidos por líderes izquierdistas. Posteriormente esta forma de ocupación fue reemplazada por subdivisiones ilegales de la tierra, cuando algunos terratenientes se dieron cuenta de que existía una oportunidad de negocio sin mucho riesgo. Los urbanizadores piratas son normalmente dueños de la tierra y generalmente cuentan con el soporte soterrado de algún líder político. Generalmente tienen tierra en la periferia de la ciudad, por fuera del perímetro urbano. Estas tierras usualmente están localizadas en inmediaciones a asentamientos populares y no tienen ni disponibilidad de servicios, ni vías de acceso. Además frecuentemente están localizadas en zonas de alto riesgo, o en áreas de reserva hechas por las oficinas de planeación para obras de

infraestructura. (...) La lucha por tener acceso a los servicios públicos, el mejoramiento del barrio y el interés en la tenencia legal empieza una vez el desarrollador pirata desaparece de la escena después de la venta de los lotes, y cuando las familias han terminado de construir sus casas.»¹⁸⁵

De esta manera, el estudio evidenció cómo el crecimiento de la Ciudad de Medellín ha presentado un patrón de poblamiento similar al de otras ciudades: en el centro se ubicó el poder administrativo, político, económico y religioso de la ciudad; mientras en la periferia caracterizada, por el riesgo geológico y donde predominan las áreas de interés ambiental, se encuentran los únicos espacios disponibles para la construcción de vivienda popular, receptores de la nueva población que ha esperado construir sus vidas y hacer realidad las promesas de la ciudad industrial.

La vinculación, no controlada, de los particulares a los procesos de urbanización irregular, ha traído altos costos a la Ciudad en su conjunto, pues ante la prohibición constitucional de invertir dineros públicos en áreas privadas no urbanizadas, el Municipio, a través de entidades como CORVIDE, ha tenido que adquirir los inmuebles en mayor extensión, con el fin de continuar la tarea emprendida en estos sectores por familias como la Arroyave, Cock o Arango.

En otros casos, los procesos de urbanización irregular se llevaron a cabo de manera espontánea por parte de las comunidades migrantes, principalmente cuando se trataba de suelos propiedad de entidades públicas como el propio Municipio de Medellín. Bajo esta modalidad fue la misma comunidad la que se apropió del territorio y lo distribuyó sin tener en cuenta los parámetros normativos de ordenamiento territorial. Con relación a este fenómeno, explica el Sociólogo Mexicano Emilio Duhau:

(...) Una primera hipótesis de trabajo que es posible extraer de la discusión precedente es que, en principio, el hecho de que ciertas normas jurídicas no se apliquen de modo más o menos generalizado, no significa necesariamente que no posean efectos sociales relevantes. En este sentido, es necesario distinguir la existencia frecuente de conductas desviadas respecto de lo que las leyes prescriben, esto es, del tipo de fenómenos al que hemos hecho referencia bajo el rótulo de «irregularidad urbana». Lo que podemos denominar no aplicación

185. ARISTIZÁBAL, Nora y ORTIZ, Andrés. «Aproximación innovativa a la tenencia de la tierra para los pobres urbanos en Bogotá» Lincoln Institut of Land Policy. Cambridge MA. USA, 2002, p. 2.

de una norma jurídica no es el hecho de que existan muchas o pocas conductas desviadas, sino el de que dichas conductas, de modo generalizado, sean consentidas por las instancias públicas que se supone están encargadas de exigir el cumplimiento de dicha norma.»¹⁸⁶

En la actualidad, la Ciudad enfrenta el reto de incorporar estos asentamientos al entramado urbano formal, para lo cual debe apropiarse del marco normativo existente en materia de titulación predial, regularización de asentamientos y legalización de construcciones que se ha venido expidiendo durante las últimas dos décadas. Esto implica, no sólo aplicar los instrumentos, sino, además, reconocer las particularidades propias de cada uno de los asentamientos, de manera que sea viable incluir el mayor número de familias posible, en los programas de acceso al suelo.

De acuerdo con el proceso adelantado por la Universidad de Antioquia, como lo reseñamos antes: de los 18.853 lotes propiedad del municipio de Medellín, sólo 8.355 (el 44%) podrán ser incluidos en el programa de titulación, pues los restantes 10.498 predios (el 56%) deberán incluirse en programas de reubicación o reasentamiento, según el caso, pues se encontraron afectados por alguna de las situaciones determinantes de protección jurídica del suelo (retiros de quebrada, riesgo de movimientos en masa, o interés ambiental). En estos términos, los programas de acceso al suelo que se lleven a cabo en la Ciudad, deberán además incorporar iniciativas tendientes a la reubicación o reasentamiento de la población que no puede incluirse en los programas de titulación y regularización; de lo contrario, se estarían generando condiciones de desigualdad desde la misma gestión pública con la que se pretende corregir situaciones ya injustas.

5.2.2 El Derecho a la ciudad

Una de las perspectivas a tener en cuenta en la investigación urbana y en los procesos de gestión pública de acceso al suelo, tiene que ver con el conocimiento y apropiación del Derecho a la Ciudad. Retomando las ideas iniciales de este trabajo, una política pública que pretenda reconocer e incorporar los asentamientos irregulares al entramado urbano formal, debe partir de lo urbano, en tanto que lugar de encuentro para todos a partir de una planificación orientada a las

186. DUHAU, Emilio. Estado de Derecho e irregularidad urbana. En Revista Mexicana de Sociología. Instituto de Investigaciones Sociales. México, No. 1. 1995, p. 22.

necesidades sociales¹⁸⁷; que en nuestro contexto pasan el acceso a una vivienda digna y adecuada, a la propiedad del suelo y a la provisión de los servicios públicos e infraestructura necesaria para gozar de los atributos que la Ciudad debe brindar, con equidad, a todos sus habitantes.

Sólo desde esta perspectiva, es posible contribuir a la conformación de una sociedad urbana incluyente, concebida como la meta final de todo el proceso de industrialización y desarrollo. Así, en los términos de Henry Lefebvre, la ciudad deja de ser mero «receptáculo de la producción», para dar espacio a la vida urbana en condiciones de dignidad, y retoma su lugar de eje del desarrollo y centralidad, renovada, provista de los lugares de encuentros y cambios. Como se expuso en el capítulo tercero de este trabajo, la justificación del significado del derecho a la ciudad debe ser buscada en la legitimidad que tiene el individuo para ejercer un «derecho a exigir» sobre la ciudad. No se trata solamente de proveer un vivienda y otorgar títulos sobre el suelo; desde esta perspectiva se busca retomar la Ciudad como el operador de democracia social¹⁸⁸, en la cual tengan lugar la exigencia de los derechos, la actividad participante y la apropiación, por parte de todos, del espacio urbano¹⁸⁹ y para ello, es fundamental retomar la planificación¹⁹⁰ como el instrumento para lograr ese desarrollo urbano equitativo y

187. «La planeación urbana no puede seguir siendo lineal y secuencial, no puede pretender ser previsiva, sistemática, programática e imperativa. Para orientar, regular y gestionar, la planificación y, más aún, el urbanismo, en su acepción más amplia, deben adoptar instrumentos que admitan las fluctuaciones, la creatividad, la incertidumbre, la contradicción, la ambigüedad y la flexibilidad; es preciso pasar de la planificación estratégica a la gestión estratégica.» MALDONADO COPELLO, María Mercedes. Ordenamiento Jurídico y Ordenamiento Urbano. En Territorios, Revista de Estudios Regionales y Urbanos. Número 2. Bogotá. Colombia. Febrero – Julio de 1999, p. 34.

188. *Ibidem*, p. 48.

189. «El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado». CARTA MUNDIAL POR EL DERECHO A LA CIUDAD. Foro Social de las Américas – Quito, Julio de 2004. Foro Mundial Urbano – Barcelona, Octubre de 2004. Foro Social Mundial – Porto Alegre, Enero de 2005. Revisión previa a Barcelona, Septiembre de 2005, pp. 2-3

190. «Los gobiernos municipales están valiéndose de estrategias de desarrollo de ciudades para hacer frente a, y mitigar los efectos adversos de estos procesos. El «ambiente» externo se ha vuelto extremadamente volátil y lleno de incertidumbres. Las políticas públicas están experimentando cambios de paradigmas hacia un tipo de planificación más flexible, planes estratégicos que incluyan la participación de los grupos de interés, políticas de integración de asentamientos informales en los marcos formales y legales de las ciudades mediante mejoramiento de la infraestructura, renovación social y urbana, revitalización integrada y estratégica de desarrollo de las ciudades». ACIOLY Jr. Claudio y SMOLKA, Martim. Razón de los proyectos de regularización de los asentamientos informales: desde el mejoramiento de los asentamientos hasta la integración. Lincoln Institut of Land Policy, Cambridge MA, USA. 2002, p. 3.

sustentable, basado en el equilibrio entre el desarrollo industrial, territorial, la garantía de los derechos y la conservación del patrimonio ambiental, histórico, arquitectónico, cultural y artístico de la Ciudad.

Si logran conciliarse todos estos intereses, necesariamente se conseguirá disminuir, de manera importante, los niveles de segregación y exclusión territorial que evidencian los procesos de urbanización irregular que ha vivido la Ciudad de Medellín. Por ello, los programas de acceso al suelo deben priorizar la producción social del hábitat, garantizando, al mismo tiempo, la función social de la propiedad en la idea de avanzar hacia un territorio integrado y equitativo, en el que se provean los servicios públicos esenciales, así como, el espacio público y los equipamientos de salud, educación, abasto y recreación. Sin embargo, es necesario poner de presente que a esta tarea debe vincularse el Estado como agente coordinador de las acciones, pero también deben hacerlo las comunidades como agentes receptoras de la acción¹⁹¹, los gremios y el sector productivo como sujetos parcialmente responsables de las dinámicas económicas generadoras de desigualdad.¹⁹²

En este caso, se trata de reconocer grupos y personas en situación vulnerable que tienen derecho a medidas especiales de protección e integración, de redistribución de los recursos y de acceso a los servicios esenciales. Especialmente, por la situación de pobreza, aunada a la vida en medio del riesgo ambiental, a la victimización propia de la violencia y la migración forzada¹⁹³, lo que

191. «...Un orden espacial autónomo busca, igualmente, acercar el gobierno al ciudadano, para permitirle participar en la toma de las decisiones públicas y fiscalizar a sus mandatarios; y acomodar la división político-administrativa a la realidad, para lo cual se hace indispensable reconocer que en Colombia conviven un conjunto de culturas que determinan la diversidad geográfica y regional.» BORJA, Miguel. Estado, Sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. CEREC. Bogotá. 1998. 13-25, pp. 23.

192. «Se diferencia aquí, el planteamiento que mira la exclusión social como un asunto que debe abordarse básicamente desde la perspectiva de la ampliación de cobertura y expansión de servicios para los sectores no cubiertos, de aquel planteamiento más integral que propone no limitarse a ello, sino a ampliar la visión hacia la integración política y cultural de los ciudadanos dentro de su ciudad (...) Para ello, partimos de concebir las políticas urbanas como mecanismos que articulan múltiples actores, racionalidades económicas, políticas y sociales, dando lugar a conflictividades y consensos que definen la lógica política del espacio urbano.» NARANJO G., Gloria y VILLA M., Marta Inés. Entre Luces y Sombras. Medellín: Espacios y Políticas Urbanas. Corporación Región. Medellín 2002, pp. 9 - 12.

193. «El tema de la migración y su efecto en la construcción de nuevos asentamientos populares en las periferias urbanas, se convirtió en el principal problema a partir de la década de los sesenta. El tratamiento que dio el gobierno nacional a este fenómeno fue, de una parte, controlar la migración campesina, de ahí la importancia para esta época del tema de la reforma agraria; y en la ciudad, medidas represivas tendientes a «erradicar» los tugurios de las laderas de la ciudad.» NARANJO G., Gloria y VILLA M., Marta Inés. Entre Luces y Sombras. Medellín: Espacios y Políticas Urbanas. Corporación Región. Medellín, 2002, p. 54.

además ubica a la población de los asentamientos irregulares, en una situación de desventaja respecto al resto de los habitantes de la Ciudad.

Por ello, en el contexto de una Ciudad marcada por la exclusión es fundamental entender que las políticas públicas de regularización, titulación y legalización de predios, son absolutamente necesarias e imprescindibles para garantizar el derecho a la Ciudad que conlleva, de manera necesaria, la búsqueda de soluciones de vivienda digna, acceso a la propiedad del suelo y goce de los atributos de la ciudad en materia de espacio y equipamientos públicos, servicios e infraestructura.

5.3 TRATAMIENTO JURÍDICO DE LA IRREGULARIDAD URBANA Y DE LA INFORMALIDAD EN LA TENENCIA DE LA TIERRA..

Tal como se ha mostrado en este trabajo, la irregularidad urbana y la informalidad en la tenencia de la tierra son los fenómenos característicos de los procesos de urbanización irregular de la Ciudad de Medellín y de las grandes ciudades de América Latina; por esta razón, reciben un tratamiento especial desde el ordenamiento jurídico colombiano, a partir de los denominados programas de Regularización Integral de Predios, que comprenden la titulación del suelo, la regularización del asentamiento y la legalización de las construcciones; cuestiones que fueron abordadas en el capítulo tercero de este trabajo, por lo que en este momento nos centraremos en compartir algunas reflexiones y aportes que surgieron de la revisión de las experiencias sistematizadas.

5.3.1 Los procesos de acceso al suelo en América Latina. Dificultades y perspectivas

Desde hace ya varias décadas, las ciudades latinoamericanas han venido realizando proyectos de titulación y regularización de asentamientos. Con algunas diferencias operativas y procedimentales propias de la idiosincrasia de cada país, estos procesos parten de la necesidad de incorporar a la formalidad una serie de asentamientos, que por las razones ya vistas y otras que seguro se nos escapan, han surgido desarticuladas del entramado urbano planificado de las ciudades. No obstante, en la mayoría de los casos, diversos estudios¹⁹⁴ han mostrado que la implementación de estos programas no pudo evitar que la irregularidad siga

194. Entre ellos se destacan los trabajos realizados por los investigadores adscritos al Instituto Lincoln of Land Policy, en el marco del programa para América Latina y el Caribe.

creciendo, y que a partir de ella sigan transformándose nuestras ciudades, generándose nuevas territorialidades por fuera del orden normativo.¹⁹⁵

Una de las posibles explicaciones a este fenómeno y que se deriva de los estudios, tiene que ver con la sectorización y aislamiento de las intervenciones públicas llevadas a cabo a partir de los programas de regularización, lo que ha determinado que, en el tratamiento de la irregularidad urbana, no se tenga en cuenta el contexto urbano en sentido amplio, es decir, que no se incluyan ni todas las variables, ni los actores necesarios para conjurar el problema. Es evidente que la irregularidad urbana está conectada a lo físico-espacial, pero también interviene un elemento económico determinante, el nuestro: pues el modelo de economía de mercado es excluyente y genera desigualdad¹⁹⁶. Ello implica que los procesos de inclusión socio-espacial, a través de la regularización de asentamientos, deban acompañarse también de programas de inclusión económica.

Otro inconveniente de este tipo de procesos, también de tipo estructural, proviene de la naturaleza, funcionamiento y papel del Derecho en la ocurrencia del fenómeno y en su tratamiento¹⁹⁷. En el primer caso, una hipótesis a demostrar es que la vida urbana, dentro de la legalidad, impone unos costos que no puede asumir la población socio-económicamente vulnerable. Para demostrar esto habría

195. «En algunos países, la necesidad de establecer control social y político sobre estos cinturones de pobreza, constituye el motivo principal que impulsa las políticas de integración social, económica, jurídica y administrativa de los asentamientos a los sistemas urbanos oficiales de la ciudad. Los proyectos suelen contemplar la expansión de las redes de infraestructura y servicios públicos de la ciudad, el apoyo a los planes locales de desarrollo económico y la regularización de la propiedad del suelo (sin duda, el paso más difícil del proceso). Al final del día, la intención de las políticas municipales es neutralizar la influencia política y social de las mafias criminales radicalizadas en estos barrios desde los tiempos de descuido total por parte del Estado. De hecho, en las ciudades brasileñas se habla de ese «poder paralelo» aceptado, temido y a veces avalado por los habitantes locales.» ACIOLY Jr. Claudio y SMOLKA, Martim. Razón de los proyectos de regularización de los asentamientos informales: desde el mejoramiento de los asentamientos hasta la integración. Lincoln Institut of Land Policy, Cambridge MA, USA. 2002, p 2.

196. «En términos académicos, existe una corriente crítica que encuentra explicaciones en la lógica general del mercado de tierras, que se orientaría por agentes que buscan el lucro mediante la obtención de ganancias y rentas, complementada por un débil e ineficaz Estado y marco regulador. Esta interpretación asocia las estrategias de los agentes privados, como los propietarios de tierras y los promotores inmobiliarios, con el marco general del modo de acumulación y las diversas manifestaciones del poder económico y político.» CALDERÓN COCKBURN, Julio A. Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbano en América Latina. Reporte de investigación LP99Z16, Lincoln Institute of Land Policy, 1999, Cambridge, MA, p. 2

197. «... es la relación entre Estado y ciudadanos la que no llega a realizarse; es la voluntad estatal la que no parece dotada de capacidad de concreción. En suma, se trata de una situación en la que las normas jurídicas no llegan a constituirse en los componentes de un orden público efectivamente vigente.» DROSSO, Ferial, Citada por Emilio Duhau en «Estado de Derecho e irregularidad Urbana». En Revista Mexicana de Sociología No 1/95. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma de México, México D.F. 1995, p. 16.

que pensar en la escasez de suelo urbano o urbanizable en nuestra Ciudad, en los costos de proveer infraestructura de servicios, espacio y equipamientos públicos, en la especulación¹⁹⁸ del mercado inmobiliario formal y en todos aquellos beneficios de vivir en la ciudad planificada, que terminan por traducirse en mayores precios del suelo y, por lo tanto, en menos oportunidades de acceso para la población pobre.

En el mismo sentido y para referirnos al tratamiento de la irregularidad urbana por parte del Derecho, es necesario decir que si bien hay un marco normativo amplio para la realización de programas de acceso al suelo, estas normas carecen de la flexibilidad y coherencia necesaria para aplicarse a todos los procesos de ocupación irregular del territorio. Para dar un ejemplo ilustrativo de esta situación, la Ley 1001 de 2005 que actualmente regula la cesión a título gratuito de inmuebles fiscales por parte de las entidades territoriales, advierte que esta figura a través de la cual pueden proveerse títulos de propiedad a familias ocupantes de este tipo de bienes públicos, sólo opera para el caso de aquellos inmuebles que han sido ocupados para vivienda de interés social, es decir, para el uso residencial. La pregunta, en este caso, es ¿Qué pasa entonces con el suelo ocupado para otros usos también legítimos como el comercial?, o más aún ¿Qué pasa con la mezcla de usos, legal también, en la ciudad formal?

Este tipo de interrogantes no encuentran hoy, en el ordenamiento jurídico colombiano, una respuesta unívoca; sin embargo, reflejan las contrariedades y limitaciones de nuestro sistema jurídico, para responder a la problemática de los asentamientos irregulares. Este asunto deja entrever la inflexibilidad de las instituciones clásicas del Derecho Civil y administrativo que tienen relación con la aplicación de las normas del Derecho Urbanístico. Hay que pensar en de-construir el derecho a la propiedad, o cuando menos, cuestionar su régimen centenario y sus bases en el modelo económico. Para ello, es vital dotar de fuerza legal la función social y ecológica de la propiedad, así como el régimen legal de los bienes públicos, y las limitaciones al derecho de dominio en relación con los usos del suelo.

198. «Como se ha dicho, cada vez se ha vuelto más claro que la especulación no puede ser restringida a la retención de los terrenos sino que es un conjunto de prácticas tendientes a obtener el traslado de rentas del trabajo de la mayoría de los miembros de la sociedad hacia unos pocos, los propietarios de tierra. Esta capacidad es especialmente desarrollada y fuerte en una sociedad como la nuestra, caracterizada por el *rentismo*, capacidad que en modo alguno está ligada a una visión inmóvil de la tierra sino, todo lo contrario a la habilidad de los operadores que en un mercado legal o ilegal altamente móvil, saben imponer sus intereses.» MALDONADO COPELLO, María Mercedes. La propiedad en la Constitución de 1991 superando la tradición del Código Civil. Ponencia presentada en el Simposio, <<La Nación Multicultural, Primer Decenio de la Constitución Incluyente>>, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales CES 2002, p. 9.

Pensamos, desde estos supuestos, que la implementación de los programas de acceso al suelo debe innovarse en cuanto a la interpretación y posibles usos del Derecho. Es necesario empezar por reconocer que el Derecho es una construcción social, seguramente necesaria para nuestras sociedades, pero que, tal vez por ello, refleja sus profundas limitaciones. En términos de Emilio Duhau se podría ilustrar así:

«El sentido común nos indica, y puede apoyarse para ello en el positivismo jurídico, que las normas jurídicas existen para ser aplicadas y, si ello no ocurre, es porque o bien han dejado de corresponder a las prácticas y al orden social efectivamente vigentes, es decir han caído en desuso, o bien los órganos encargados de aplicarlas han perdido su capacidad de garantizar el orden público.»¹⁹⁹

A este respecto, una de las principales limitaciones del Derecho está relacionada con su incapacidad de responder a las nuevas dinámicas sociales enmarcadas en un modelo de desarrollo económico excluyente; en otras palabras, el Derecho desde su estructura impositiva, deja pocas posibilidades para el ejercicio de los Derechos, principalmente aquellos que tienen algún contenido económico y que por lo tanto, implican el compromiso del Estado-gobierno en el restablecimiento de unos mínimos de dignidad.²⁰⁰

Es aquí donde los estudios han coincidido en destacar otra de las dificultades de estos procesos: los programas de acceso al suelo (regularización integral de predios) son costosos²⁰¹, montos que han venido asumiendo los gobiernos nacionales y locales; sin embargo, como ya se ha explicitado, estos costos que

199. *Ibíd.*, p. 1.

200. «...Las normas, incluidas las jurídicas, no operan en la vida social del modo que pretende el determinismo normativo *parsoniano*, sino que sus alcances son negociables, actúan como recurso interpretativo en la definición de situaciones y no se «aplican» en situaciones dadas, sino que son utilizadas en la propia configuración y definición de las situaciones. (...) en tanto y en cuanto una norma jurídica opere como elemento significativo en la interpretación y definición de las relaciones, prácticas y situaciones sociales que tiene como referente, podríamos decir que posee vigencia social, independientemente de que se aplique o no se aplique.» *Ibíd.*, pp. 13 - 23.

201. «...la defensa de los programas de regularización, se apoya en el argumento de que el costo de este proceso (títulos de propiedad, parcelación y provisión de infraestructura y servicios) en los asentamientos existentes varía entre los US\$ 1000 y US\$ 2000 por familia. Estos valores son aparentemente más bajos que los que se pagan en programas públicos de vivienda popular o similar, esencialmente porque la existencia previa de viviendas reduciría el costo. Se admite, adicionalmente, que éstas son frecuentemente consideradas como de construcción más rápida, más baratas y de mejor calidad que las de promoción oficial. ACIOLY Jr. Claudio y SMOLKA, Martim. Razón de los proyectos de regularización de los asentamientos informales: desde el mejoramiento de los asentamientos hasta la integración. Lincoln Institut of Land Policy, Cambridge MA, USA. 2002, p. 4.

pueden considerarse elevados, corresponden a la tarifa mínima que debe pagar la Ciudad en su conjunto, por décadas de abandono de los procesos de urbanización popular, por la falta de planeación y de control urbano.

Una propuesta que debe estudiarse más a fondo, sugiere redimensionar la lectura del fenómeno de la irregularidad urbana, adoptando una mirada inclusiva en la que se reconozca la importancia de las dinámicas sociales y normativas dentro de las comunidades, aun cuando estén en aparente contravía con el orden normativo estatal. Es decir, una propuesta razonable para superar las barreras que impone el mismo orden normativo, es acudir a la legítima interpretación de las normas, buscando en ellas las posibilidades de aplicarse al mayor número de situaciones posibles; y cuando ello deja de ser viable, los entes territoriales, constitucionalmente encargados de resolver esta problemática, deberán ejercitar su autonomía y expedir marcos normativos complementarios, que amplíen el rango de aplicación de la norma general y abstracta.

Esto, por cuanto pensamos que la garantía de los Derechos a la Ciudad, la vivienda digna y la propiedad, pueden también lograrse a partir del contraste entre lo socialmente legítimo y el orden jurídico vigente. Con ello se reconoce la complejidad de la irregularidad urbana, pues se incluye en la discusión, la preocupación por la multiculturalidad en la que seguramente se encontrará un diálogo de valores, a partir del cual la ciudad puede convertirse en una importante fuente de construcción de un Derecho más justo. Esta perspectiva, implica reconocer que existe una pluralidad en la producción jurídica que se puede verificar en la cotidianidad de las relaciones sociales y, por supuesto, en la complejidad de los procesos de ocupación irregular del territorio.²⁰²

Concretamente, en lo que tiene que ver con la provisión de títulos de propiedad, algunos estudios²⁰³, adelantados en la Ciudad de Bogotá, han venido explorando la posibilidad de introducir a los programas de acceso al suelo, formas intermedias de tenencia de la tierra, que se ubicarían justo en la mitad de la tenencia informal y la propiedad inmobiliaria. En este caso, se propone reconocer formas intermedias

202. «El espacio, al contrario de lo que dicen los análisis abstractos, presenta las marcas de la acumulación histórica de normas que orientan su formación y apropiación. A veces estas marcas confrontan las leyes con los modelos que buscan organizar la vida urbana» TORRES RIBEIRO, Ana Clara. «Dimensiones culturales de la ilegalidad.» En Espacios urbanos no con-sentidos. Legalidad e ilegalidad en la producción de la ciudad. Editado y compilado por Análida Rincón Patiño. Universidad Nacional de Colombia -Sede Medellín-, 2005, p. 2.

203. Se destaca el trabajo de Nora Aristizábal y Andrés Ortiz titulado «Aproximación innovativa a la tenencia de la tierra para los pobres urbanos en Bogotá» auspiciada por el Lincoln Institut of Land Policy, en el año 2002.

de ocupación de la tierra que surtirían más o menos los mismos efectos del título de propiedad. Es el caso la Declaración de posesión adelantada en las notarías, cuando el morador ha ocupado el predio por más de cinco años.²⁰⁴ Sin embargo, ello no quiere decir que la provisión de los títulos de propiedad plena no deba seguir siendo uno de los objetivos principales de programas de acceso al suelo.²⁰⁵

En países como Brasil, se ha venido trabajando en formas comunitarias de posesión y acceso a la propiedad de la tierra, que han contribuido a facilitar los programas de acceso al suelo en áreas públicas. Es el caso de la concesión del derecho real de uso, a través de la cual la Ciudad transfiere mediante documento público, el derecho real de uso a la comunidad en su conjunto o a cada familia particularmente, reservándose la nuda propiedad sobre los inmuebles objeto de ocupación.²⁰⁶ De esta manera, se garantiza a la comunidad la seguridad en la

204. Si miramos la tenencia de la tierra desde una perspectiva más amplia, podemos encontrar dos extremos en Colombia, por un lado, la tenencia formal, y por el otro la forma ilegal. Entre esos dos extremos, es posible identificar «...situaciones intermedias de tenencia de la tierra, que de alguna manera y aun sin títulos, le dan a los residentes ciertos derechos de propiedad que les permiten mejorar sus viviendas y el ambiente circundante. Estos estados intermedios han sido fundamentales, ya que por medio de ellos, las familias de bajos ingresos han sido capaces de mejorar sus condiciones de vida y seguridad.» *Ibidem*, p. 1.

205. «Como resultado de los problemas mencionados, son pocos los programas en que se alcanza la etapa de legalización, y menos aún los que concluyen el registro de los lotes legalizados. Por ello, muchos analistas han concluido que los títulos no son importantes, y que lo realmente significativo es la percepción de seguridad en la tenencia de la tierra que tengan los pobladores (...) Sin embargo, la titulación es importante por dos razones: el interés personal de los residentes (por la seguridad en la tenencia de la tierra, la protección contra desalojos, los conflictos domésticos, las separaciones maritales, las herencias, los conflictos vecinales y el acceso a formas diversas de crédito), y el interés de la ciudad en su conjunto, ya que la legalización puede contribuir a estabilizar los mercados de suelo y con ello, favorecer formas más racionales y articuladas de intervención pública (...) Es importante también señalar que los beneficiarios individuales de estos programas frecuentemente desconocen la protección y las limitaciones que derivan de la titulación. ¿Para qué sirve un título? ¿Por qué se tienen que registrar los títulos? Entre otras, estas preguntas sugieren la necesidad de acompañar los programas de regularización con programas educativos, tanto para los administradores de las ciudades como para los residentes de los asentamientos informales.» FERNANDES, Edésio y SMOLKA, Martim. Regularización de la tierra y programas de Mejoramiento. En: *Informalidad, regularización y derecho de propiedad*. Instituto Lincoln of Land Policy, MA, USA, 2004, p. 150.

206. Insertamos el pie de página en el idioma original por respeto a la autora, al final la traducción al español. «Outras indagações tem acompanhado a implementação do instrumento da Concessão do Direito real de Uso no Brasil. São questões que o Poder Público se coloca a partir do desenvolvimento cotidiano do trabalho de regularização. Podemos citar como exemplo a definição acerca da titularidade do contrato de concessão. Deve ser *individual* ou *coletivo*? Para ambas as posições, novamente, estaremos diante de argumentos *pró* e *contra*. As opiniões favoráveis à concessão coletiva argumentam basicamente que o procedimento torna muito mais célere o processo de regularização, já que pode se tratar a gleba concedida como um todo do qual cada morador receberá o direito de uso de uma «*fração ideal*», aos moldes de um condomínio. Entendem que a concessão individual implica em parcelamento prévio da gleba, individualização dos lotes e que essas etapas tornam o processo de regularização fundiária extremamente moroso, com todos os problemas decorrentes dessa morosidade.» ALFONSI, Betania de Moraes. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. Lincoln Institut of Land Policy Cambridge MA, USA. 1999, p. 19.

permanencia, que ha sido uno de los atributos más llamativos de los procesos tradicionales de titulación de predios. Para el caso de la titulación masiva de áreas privadas, en ese país se han venido adelantando con éxito los procesos de usucapión o prescripción adquisitiva, con la particularidad de que es posible adelantarlos de manera colectiva, disminuyendo así los costos y tiempos de los procesos judiciales e incrementando la eficiencia de la intervención pública.

5.4 A MANERA DE CONCLUSIÓN. ANÁLISIS Y PROPUESTAS EN TORNO A LA REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS Y TITULACIÓN DE PREDIOS..

Una de las principales conclusiones de este trabajo, con respecto a las perspectivas de los procesos de regularización y titulación de predios, es que estos son absolutamente necesarios para lograr niveles de desarrollo territorial aceptables en la vigencia del Estado Social de Derecho impuesto por la Constitución Política de 1991.²⁰⁷ En este sentido, a las administraciones municipales y a la Ciudad en general, no les queda otra opción política, y jurídicamente más viable, que innovar en la política urbana de acceso al suelo, con instrumentos de prevención de la producción irregular de ciudad. No significa abandonar las políticas de regularización, sino reconocer que las mismas son curativas de un proceso consolidado y de profunda distorsión e injusticia social. En este orden de ideas, el mejor escenario en un contexto como el nuestro, es aquél en el que los programas de acceso al suelo, combinan políticas curativas y preventivas de la irregularidad urbana.

«Otras indagaciones ha acompañado la implementación del instrumento de la Concesión del Derecho real de Uso en Brasil. Son cuestiones que el Poder Público se coloca a partir del desarrollo cotidiano del trabajo de regularización. Podemos citar como ejemplo, la definición acerca de la titularidad del contrato de concesión. Debe ser ¿individual o colectivo? Para ambas posiciones, nuevamente, estaremos delante de argumentos pro y contra. Las opiniones favorables a la concesión colectiva argumentan básicamente que el procedimiento hace mucho más rápido el proceso de regularización, ya que puede tratarse la gleba concedida como uno todo de lo cual cada habitante recibirá el derecho de uso de una «fracción ideal», a los moldes de un condominio. Entienden que la concesión individual implica en parcelamento previo de la gleba, individualizado de los lotes y que esas etapas hacen el proceso de regularización agraria extremadamente moroso, con todos los problemas decurrentes de esa morosidad.» ALFONSÍN, Betania de Moraes. Políticas de regularización agraria: justificación, impactos y sostenibilidad. Lincoln Institut of Land Policy Cambridge MA, USA. 1999, p. 19.

207. «...el dilema es que no regularizar, simplemente, no es una opción política social y/o humanitaria, el desafío se presenta es cómo regularizar, sin alimentar el círculo vicioso de la irregularidad, garantizando un contenido preventivo a tales políticas y programas (...) se sugiere que cualquier política más consecuente considere, como mínimo, una visión más amplia y/o completa de los programas de regularización e idealmente, por una alteración de las reglas del juego inmobiliario urbano, que a su vez exigiría una política fiscal más contundente sobre el valor de la tierra urbanizada.» ACIOLY Jr. Claudio y SMOLKA, Martim. Razón de los proyectos de regularización de los asentamientos informales: desde el mejoramiento de los asentamientos hasta la integración. Lincoln Institut of Land Policy, Cambridge MA, USA. 2002, p. 6

De carácter curativo seguirán siendo los programas de titulación y regularización, pero no cabe duda de que la planeación urbana, desde la perspectiva del Derecho a la Ciudad, tenga la potencialidad de proveer a las administraciones municipales de las medidas e instrumentos preventivos de la irregularidad urbana. Ello debe acompañarse de acciones permanentes de control de los procesos de ocupación irregular, de lo contrario la Ciudad seguirá incurriendo indefinidamente en el círculo vicioso de la regularización.²⁰⁸

En este sentido, uno de los retos consiste en empezar a incorporar, a los programas de acceso al suelo, formas novedosas tendientes a proveer seguridad en la permanencia a los moradores, garantizando sus derechos a la Ciudad, a la vivienda y a la propiedad²⁰⁹, así mismo debe pensarse cómo modificar los procedimientos tradicionales de este tipo de procesos, con miras a generar mecanismos eficientes para el reconocimiento de construcciones, o la regularización de los asentamientos.

Es necesario, entonces, buscar soluciones complementarias a las tres ilegalidades (la relacionada con la tenencia del suelo, la del asentamiento y la de la construcción), pues concretamente, en lo que tiene que ver con los procesos de regularización, es evidente que no es posible exigir en estos sectores el cumplimiento de todos los parámetros urbanísticos del Plan de Ordenamiento Territorial, porque, seguramente, ninguno de ellos sería realizable, tratándose de procesos de ocupación espontánea: las secciones viales eran inferiores a las establecidas por el POT; las áreas mínimas de los lotes no se alcanzaban, en la mayoría de los casos; así como las densidades autorizadas, que fueron superadas en muchos de los sectores, en los que además no se cumplieron los parámetros de altura, iluminación y demás especificaciones técnicas de las construcciones.

208. «Algunos autores (Smolka, 2003) alertan sobre el riesgo de que la regularización urbanística, como intervención principal de la política habitacional, acabe actuando como cómplice de la irregularidad, en la medida en que refuerza, en el imaginario de la población de bajos ingresos, la idea de que «siempre habrá regularización por eso no hay problema en ocupar irregularmente.» ALFONSIN, Betania de Moraes. «Legalidad e ilegalidad en la producción del espacio urbano: Nuevas sendas para superar viejos caminos – Porto Alegre y el Urbanizador Social» Lincoln Institut of Land Policy. Programa para América Latina y el Caribe. MA, USA. 2006, p. 2.

209. «La legalización urbana no solamente permite la definición de los lotes privados y las áreas públicas, sino que también genera una tenencia intermedia a la comunidad para actuar y posibilitar la inversión pública con la incorporación urbana de las áreas. Este proceso de legalización implica la definición de prioridades, riesgos, afectaciones de infraestructura, y en general todo un trabajo interdisciplinario ejecutado por la oficina de Planeación, las Empresas de Servicios Públicos y la comunidad, para lograr llevar los barrios subnormales a los estándares requeridos por la ciudad.» ARISTIZÁBAL, Nora y ORTIZ, Andrés. «Aproximación innovativa a la tenencia de la tierra para los pobres urbanos en Bogotá» Lincoln Institut of Land Policy. Cambridge MA. USA, 2002, p. 5.

Por esta razón, otra de las conclusiones importantes a la que nos conduce el conocimiento de estos sectores a través de las experiencias sistematizadas, es que la regularización urbanística debe ser entendida como un proceso, mediante el cual, se reconozcan y acepten las formas, usos y costumbres desarrolladas por las comunidades en los procesos de ocupación del territorio, logrando mínimos aceptables de compatibilización entre las disposiciones normativas y la realidad físico-espacial de los asentamientos²¹⁰. Se trata de establecer, caso por caso, unas mínimas exigencias, principalmente las relacionadas con la conservación y provisión de equipamientos y espacios públicos. Esto se logrará, tal como se ha tratado de advertir en el trabajo, partiendo de una perspectiva incluyente en la que se intenten superar las barreras normativas e institucionales que los procesos de acceso al suelo han tenido en América Latina. Ello no implica desconocer que en los procesos de regularización urbanística, siempre será apremiante establecer un sistema estructurante público, natural y artificial que sea capaz de soportar los niveles de ocupación de cada uno de los sectores, y permita el goce del suelo en condiciones de dignidad.

En cuanto a la legalización de las construcciones, la norma municipal, a través de la cual se pretenda llevar a cabo este proceso, deberá ser también lo suficientemente flexible, como para permitir el reconocimiento de construcciones que, seguramente, tampoco cumplirán con las especificaciones mínimas de altura, vacíos, iluminación o ventilación. Sin embargo, tratándose de situaciones insalvables como las relacionadas con el cumplimiento de la norma técnica de sismorresistencia, es necesario que la Administración lleve a cabo un proceso de acompañamiento y asesoría técnica, que facilite la adecuación de las construcciones a estas exigencias, por medio del reforzamiento estructural que necesitare cada vivienda.

En los programas de acceso al suelo, resulta fundamental acompañar los procesos de consolidación de los asentamientos irregulares, de manera que se incorporen al programa recursos intangibles, como los esfuerzos comunitarios en las formas auto constructivas, así sea que éstas, aparentemente, contraríen el orden normativo vigente, una barrera que no debe impedir de manera indefinida el acceso de la población vulnerable al goce del derecho a la Ciudad. En este orden ideas,

210. «Quizás el problema central de los programas de regularización es la dificultad de compatibilizar la escala de las intervenciones con las propuestas técnicas, urbanas y medioambientales para definir el patrón de los asentamientos y la naturaleza de los derechos que les serán reconocidos a los residentes.» FERNANDES, Edésio y SMOLKA, Martim. Regularización de la tierra y programas de Mejoramiento. En: Informalidad, regularización y derecho de propiedad. Instituto Lincoln of Land Policy, MA, USA, 2004, p.152.

puede ser importante combinar medidas de control urbano, con un proceso de acompañamiento a los asentamientos que han logrado mayores niveles de consolidación. Para ello, resulta necesario crear un marco complementario de la normatividad vigente, que permita reconocer formas constructivas y de apropiación del territorio, compatibles con la realidad de los asentamientos.

Tal y como se sugiere, la búsqueda principal deberá ser la integralidad de los procesos²¹¹, es decir no basta con la provisión de los títulos de propiedad, o con la regularización o la legalización de las construcciones. Se trata de desarrollar programas de acceso al suelo, integrales en el marco de una política urbana sólida y continuada, que contenga, además de las tres variables de la regularización integral de predios, un acompañamiento técnico, jurídico y social dentro del proceso, que se ocupe de formular y ejecutar las estrategias de inclusión social y económica de las comunidades a la vida urbana en la legalidad. Para lograr este objetivo, habría que empezar por no dividir el problema planteado en tres tipos distintos de acciones contra la irregularidad urbana, sino pensarlo desde la perspectiva más amplia del acceso a la propiedad y la garantía del Derecho a la Ciudad.

Precisamente por ello, una parte importante de este trabajo ha sido dedicada al debate sobre la transformación de la propiedad y la emergencia de nuevos instrumentos para intervenirla y regularla, pues hoy en día no cabe duda que éste es el fondo del problema, cuyo análisis y comprensión, puede facilitar la implementación de acciones dirigidas a transformar los patrones de urbanización informal y a vincular el mercado inmobiliario a la búsqueda de soluciones a esta problemática.

Adicionalmente, porque los instrumentos de gestión del suelo, que tienen en su base el régimen jurídico de la propiedad, son dispositivos que, entre otros,

211. «En todos los órdenes gubernamentales, los programas de regularización se identifican por su fragmentación estructural: entre programas, secretarías y ministerios, y entre los ámbitos nacionales, estatales y municipales. Como resultado, los recursos no se ejercen de la mejor manera o bien no llegan a la población objetivo. Los programas también han adolecido de una falta de continuidad administrativa, casi siempre producto de cambios en los contextos políticos locales (...) En términos generales, las líneas de crédito para los programas de regularización se han establecido sin un análisis adecuado de la capacidad financiera de los gobiernos municipales. (...) Aunque se puede argumentar que la ilegalidad es producto de la oferta insuficiente de suelo servido a costos accesibles, en la práctica se observa que a pesar del énfasis en el concepto de mejoramiento, una importante proporción de los programas de regularización operan al margen de los programas de mejoramiento de vivienda y de apoyo socioeconómico, con los cuales se busca la integración de las comunidades, y tampoco se vinculan con las políticas destinadas a la legalización de terrenos y lotes individuales.» FERNANDES, Edésio y SMOLKA, Martim. Regularización de la tierra y programas de Mejoramiento. En: Informalidad, regularización y derecho de propiedad. Instituto Lincoln of Land Policy, MA, USA, 2004, p. 148.

pueden contribuir a ampliar la oferta de suelo urbanizado accesible para las familias más pobres. De este modo hay que entender que todos esos instrumentos, guardan una relación muy importante con el debate, justamente porque pueden ayudar a cerrar el círculo vicioso de la informalidad. Por tal motivo, hay que entender dichas posibilidades de acción como escenarios para superar la lógica de la regularización y del tratamiento curativo de estas situaciones.

De manera complementaria, con este tipo de acciones y programas, se configura otro de los retos de la Ciudad, cual es el de robustecer su capacidad de incidir en el mercado inmobiliario, con el fin de generar oferta de lotes urbanizados a precios asequibles para la población pobre, dado que el lote barato es ofrecido, casi exclusivamente, por el mercado informal de los asentamientos irregulares, asunto que se presenta como estructural a la forma de producción capitalista de las ciudades, sin que ello implique que sea una situación incontenible a través de instrumentos de planeación urbana que desarrollen efectivamente el principio de la función social de la propiedad, principalmente a la hora de controlar los procesos especulativos que se llevan a cabo con la tierra urbana de una Ciudad, que como Medellín, debe enfrentarse a la escasez de suelo.

Sin embargo, más allá de intentar introducir instrumentos de gestión del suelo a los problemas de los actuales de asentamientos irregulares, la invitación de fondo es a comprender que las medidas de intervención en el mercado del suelo pueden ser alternativas, para no tener que seguir regularizando asentamientos informales de manera indefinida. Por ello es importante determinar cuáles son los factores determinantes de la irregularidad urbana en la Ciudad y principalmente, cómo estos factores pueden ser superados a través de los mecanismos e instrumentos de intervención en el mercado del suelo, en relación con el papel y alcance del régimen jurídico de la propiedad en Colombia.

En este sentido, es necesario llevar a cabo estudios que den cuenta del estado actual de las regulaciones del uso del suelo, con el fin de corroborar si existe en la Ciudad una sobrerregulación que haga que las condiciones de ocupación, definidas por la legislación vigente, sean hoy inalcanzables para los sectores de bajos ingresos y que además, tal situación, provoque que los precios del suelo urbanizado en el mercado formal, sean excesivamente elevados y por lo tanto, generadores de exclusión. Con base en estos estudios, es posible identificar normas y situaciones a reformar, orientadas a impedir que cada vez más

familias se vean obligadas a adherirse a la informalidad; este nuevo acervo de conocimientos producto de este estudio, deberá contribuir también a buscar formas en las que la Administración pueda incidir de manera directa en la oferta de suelo urbanizado, evidenciando los factores que elevan costos -como la falta de programas habitacionales o la disminución de inversiones públicas en equipamientos urbanos y servicios públicos-.

Bibliografía

Sobre metodología para la sistematización

- MEJÍA J., Marco Raúl. La Sistematización. Empodera y produce saber y conocimiento. Ediciones Desde Abajo. Bogotá 2008.
- PUERTA ZAPATA, Antonio. Evaluación y Sistematización de Proyectos Sociales. Universidad de Antioquia. Medellín 1997.
- RUÍZ R. Jaime. La Teoría Social de la Ciudad. Elementos para un marco conceptual y de referencia para la investigación urbana. Universidad de Antioquia. Medellín 1997.

Sobre Derecho Urbanístico y ordenamiento territorial

- HERNÁNDEZ PADILLA, Eduardo. Derecho Urbano. Librería Ediciones del Profesional Ltda. Cuarta Edición. Bogotá. 2007.
- MOLINA BETANCUR, Carlos Mario. Jurisprudencia constitucional y territorio. Revista Opinión Jurídica No. 05, Ene.-Jun. 2004 p. 11-42. Medellín 2004.
- MORCILLO DOSMAN, Pedro Pablo. Derecho Urbanístico Colombiano. Historia, normativa y gestión. Temis. Bogotá 2007.
- PÉREZ MARIN, Antonio. Estudios de derecho urbanístico. Comares. Madrid 2006.
- SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Derecho urbanístico: legislación y jurisprudencia. Universidad Externado de Colombia. Bogotá 2004.
- ESTUPIÑÁN ACHURY, Liliana. Ordenamiento territorial: moda e imposición o necesidad histórica y cultural. Revista Diálogos de Saberes No. 06-07, Ene.-Jun. Bogotá 2000.

- FALS BORDA, Orlando. El territorio como una construcción social. Revista Foro No. 38, Marzo de 2000 p. 38-44. Bogotá.
- —————. Acción y espacio: autonomías en la nueva república. Tercer Mundo. Bogotá 2000.
- FERNÁNDEZ, Edesio Derecho y transformaciones urbanas. Revista Mexicana de Sociología Vol. 57, No. 01, Ene-Mar. 1995. México 1995.
- GIRALDO ISAZA, Fabio. Ciudad y complejidad. Fica. Bogotá 2003.
- MALDONADO C., María Mercedes. Ordenamiento Jurídico y Ordenamiento Urbano. Territorios. Revista de Estudios Regionales y Urbanos Número 2. Bogotá 1999.
- MATÍAS C., Sergio. Autodeterminación nacional y territorio. En, Revista Diálogos de Saberes. Universidad libre. Centro de investigaciones Socio Jurídicas. No 6 y 7. Bogotá 2000.

Sobre las zonas objeto de estudio.

- NARANJO GIRALDO, Gloria. Una mirada a Medellín a través de sus zonas. Universidad de Antioquia. Medellín 1993.
- NARANJO GIRALDO, Gloria Elena y VILLA MARTÍNEZ, Marta Inés. Entre luces y sombras Medellín: espacio y políticas urbanas. Corporación Región. Medellín 2002.
- ARBOLEDA, Migdonia María y NARANJO, Olga Lucia. Evaluación del programa La Montana del grupo Habilitación Viviendas de Empresas Publicas de Medellín ejecutados en los barrios La Avanzada, La Esperanza, Carpinelo y Carambolas. Universidad de Antioquia. Tesis. Medellín 2004.
- CAMPO NIETO, Liliana María y GALLEGU DUQUE, Sandra M, MESA TORO, Emiro. Análisis de la pobreza en el sector de Vallejuelos de Medellín, 1999-2001: lectura a la luz de la teoría de las capacidades humanas de Amartya Sen. Universidad de Antioquia. Tesis. Medellín 2001.
- ECHAVARRÍA MARÍN, Rubén Ovidio. Memorias de la violencia: Un acercamiento a las significaciones, representaciones y vivencias de la violencia en cinco barrios populares de Medellín. Universidad de Antioquia. Tesis. Medellín 2006.

Sobre irregularidad urbana, informalidad en la tenencia de la tierra y Derecho a la Propiedad y temas complementarios.

- ABRAMO, Pedro. La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario. Lincoln Institute of Land Policy. Massachussets USA 2001.
- ACICLY Jr., Claudio y SMOLKA, Martim. Razón de los proyectos de regularización de los asentamientos informales: desde el mejoramiento de los asentamientos hasta la integración. Lincoln Institut of land policy. Massachusettes USA 2001.
- ALFONSIN, Betania de Moraes. Legalidad e ilegalidad en la producción del espacio urbano: Nuevas sendas para superar viejos caminos – Porto Alegre y el Urbanizador Social. Lincoln Institute of Land Policy. Massachussets USA 2006.
- ARISTIZÁBAL, Nora y ORTIZ, Andrés. Aproximación innovativa a la tenencia de la tierra para los pobres urbanos en Bogotá. Lincoln Institut of Land Policy. Massachusettes USA 2002.
- BAENA UPEGUI, Mario. Territorio y poder. Diálogos de Saberes. Revista de la Universidad libre. Centro de investigaciones socio jurídicas. Facultad de derecho. No 6 y 7. Bogotá 2000.
- BORJA, Miguel. Estado, Sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. CEREC. Bogotá 1998.
- CALDERÓN COCKBURN, Julio A. Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbano en América Latina. Reporte de investigación LP99Z16. Lincoln Institut of Land Policy. Massachusettes USA 1999.
- CANCIO, Miguel Ángel y AZUELA, Antonio. Los asentamientos urbanos y la mirada parcial del constitucionalismo Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM. México 2007.
- CUERVO GONZÁLEZ, Luis Mauricio. Ordenamiento territorial en Colombia: bases para la discusión. Revista Foro No. 38, Mar. 2000 p. 38-44. Bogotá 2000.

- DUGUIT, León. Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón. Francisco Beltrán librería Española y extranjera. Madrid 1902.
- DUHAU, Emilio. Dimensiones socio-políticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos populares. Lincoln Institut of Land Policy. Massachussets USA 2008.
- ————— Estado de derecho e irregularidad urbana. Revista Mexicana de Sociología Vol. 57, No. 01, Ene-Mar. 1995. México 1995.
- FERNANDEZ, Edésio. Redefinición de los derechos de propiedad en la era de la liberalización y la privatización. Lincoln Institut of Land Policy. Massachusettes USA 2001.
- MALDONADO C. María Mercedes. La propiedad en la Constitución de 1991 superando la tradición del Código Civil Simposio, «La Nación Multicultural, Primer Decenio de la Constitución Incluyente». Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales CES. Bogotá 2002.
- NARANJO, Gloria Elena. El derecho a la ciudad: migrantes y desplazados en las ciudades colombianas. Revista Desde La Región No. 37, Ago. 2002 p. 7-14. Medellín 2002.
- OCHOA CARVAJAL, Raúl Humberto. La función social de la propiedad en la reforma del 36. Revista Estudios de Derecho. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, Volumen 44, No. 107 - 108. Medellín 1985.
- ————— ¿Es la propiedad un derecho fundamental? Revista Estudios de Derecho. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, Volumen LXI, No. 137. Medellín 2001.
- ROJAS CORTES, María Juliana. Función ecológica de la propiedad en Colombia: de la imprecisión conceptual a la contracción de un nuevo derecho de propiedad. Universidad de los Andes. Tesis. Bogotá.2007
- SMOLKA, Martín. Curso profesional sobre mercados informales, regularización de la tenencia y programas de mejoramiento urbano. Lincoln Institut of Land Policy. Massachusettes USA 2002.

- TOMAS, Francois. La irregularidad en el desarrollo urbano de América Latina. Revista Mexicana de Sociología. Año LVII No. 1, Ene.-Mar. 1995. p. 29- 34. México 1995.
- VILLEGAS, Catalina. Análisis del derecho de propiedad en Colombia a propósito de la jurisprudencia de la Corte Constitucional: ¿Hacia una redefinición del derecho de propiedad? Universidad de los Andes. Tesis. Bogotá 2004.
- WALDMANN, Peter. Guerra, terrorismo y anomia social. El caso colombiano en un contexto globalizado. Editorial Norma. Bogotá 2007.

Cibergrafía

<http://img233.imageshack.us/img233/7061/3cruces064ig9.jpg>

Normatividad

Ley 9 de 1989

Ley 3 de 1991

Ley 555 de 2003

Ley 388 de 1997

Ley 1001 de 2005

Decreto Nacional 3111 de 2004

Decreto Nacional 975 de 2004

Decreto Nacional 2175 de 1995

Decreto Nacional 1504 de 1998

Decreto Nacional 879 de 1998

Decreto Nacional 564 de 2006

Decreto Nacional 378 de 2007

Decreto Nacional 1469 de 2010

Decreto Municipal de Medellín No. 409 de 2007

Decreto Municipal de Medellín No. 512 de 2006

Acuerdo Municipal de Medellín No. 046 de 2006

Sentencias de la Corte Constitucional de Colombia

C-006/93, C-216/93, C-295/93, C-530/93, C-223/94, C-428/94, C-251/96, C-275/96, C-335/96, C-366/96, C-551/97, C-536/97, C-157/97, C-147/97, C-238/97, C-595/99, C-1043/00, C-491/02, C-265/02, C-568/03, SU-360/99, T-508/92, C-959/99, C-599/99, C-265/02

EI EQUIPO ENCARGADO DE LA SISTEMATIZACIÓN AGRADECE A:

Hernán Darío Vergara Mesa

Decano
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Clemencia Uribe Restrepo

Coordinadora del Grupo de Investigación
Derecho y Territorio

Juan Camilo Mejía Walker

Coordinador de Posgrados y Extensión

Carlos David López Noriega

Jefe de la Unidad Administrativa y Financiera

Iván Mauricio Pérez Salazar

Exsecretario de Hacienda de Medellín

Carlos Hernando Jaramillo Arango

Exdirector del Departamento Administrativo de
Planeación de Medellín

Rodrigo Loaiza García

Exsubsecretario Administrativo de la Secretaría
de Hacienda de Medellín

Héctor Iván Escudero Montoya

Líder de Proyectos Especiales de la Secretaría
de Hacienda de Medellín

Nelson Darío Valderrama Cuartas

Líder del Programa Unidad de Asentamientos en
Desarrollo y Vivienda del Departamento
Administrativo de Planeación de Medellín

Jorge Luis Escobar J.

Abogado de la Secretaría de Hacienda de Medellín

Beatriz Elena Leal Suaza

Exfuncionaria de la Secretaría de Hacienda de
Medellín
Actual Líder del Programa Unidad Jurídica de la
Secretaría de Obras Públicas

Además a los integrantes de los equipos de trabajo de los proyectos

LIBRERÍA JURÍDICA SÁNCHEZ R. LTDA.,
Calle 46 No. 43-43
PBX: 444 44 98
Medellín - Colombia