

LA LEGISLACIÓN URBANA Y LAS INFRACCIONES URBANÍSTICAS

Alejandra Marín Tapias¹

RESUMEN:

El propósito del artículo es analizar el origen de las normas urbanísticas y los efectos de la aplicación de la misma al momento de su interpretación y aplicación, lo cual incide en la planificación del territorio. Se inicia con el estudio de la Ley 9 de 1989, posteriormente con lo dispuesto en la Ley 388 de 1997, se continua con las disposiciones dictadas en la Ley 810 de 2003; y la vigente Ley 1801 de 2016, para finalizar con el análisis del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Barbosa, Antioquia. Y así concluir que los vacíos normativos en los planes de ordenamiento territorial inducen a las infracciones urbanísticas.

PALABRAS CLAVE: Derecho Urbanístico, Infracciones Urbanísticas, Legislación Urbanística, Plan de Ordenamiento Territorial, Regulación legal del Urbanismo.

¹ Arquitecta de la Universidad San Buenaventura Sede Medellín, Profesional Universitaria Secretaría de Planeación municipio de Barbosa Antioquia. Alejandra.marin2@udea.edu.co. El presente artículo se presenta para optar por el Título de Especialista en Derecho Urbanístico de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

SUMARIO

Introducción. I. DESARROLLO DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA. II. PLAN DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO. III. URBANISMO Y DERECHO URBANÍSTICO. Conclusión. Referencias bibliográficas.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo se centra en analizar el origen de las normas urbanísticas y los efectos de la aplicación de la misma al momento de su interpretación, lo cual incide en la planificación del territorio.

En materia urbanística los asentamientos humanos informales, han generado un incumplimiento a la normatividad vigente en cuanto a la ocupación de terrenos no aptos. Así mismo, se incumple con los aprovechamientos determinados en los POT (Plan de Ordenamiento Territorial). Algunas de las situaciones más comunes son las áreas mínimas de terreno, áreas libres, índice de ocupación, índice de construcción; generando una brecha entre el control del Estado sobre el desarrollo territorial.

En respuesta a esta problemática, en Colombia se reglamenta un sistema ordinario de reglamentación del territorio integrado por la Ley 9 de 1989, ley 388 de 1997, Ley 810 de 2003. Estas normas determinan constitucional y legalmente el marco de la protección a la integridad urbanística.

La metodología a emplear en esta investigación será la revisión de la normatividad desde el punto de vista legal, ambiental, arquitectónico. Así se integran varias disciplinas; además, se realiza un estudio profundo de la legislación y doctrina. Implementando una estrategia

cronológica debido a que se realiza un estudio de las diferentes leyes que competen a la temática en cuestión, estas por orden de fecha de expedición y sus modificaciones. En consecuencia, el objetivo es identificar la contradicción que existe entre la formulación de los planes de ordenamiento territorial y su verdadera aplicación en el territorio.

I. DESARROLLO DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

La Ley 9 de 1989, crea una nueva perspectiva con relación al desarrollo territorial; es desde esta fecha que en Colombia se puede considerar la existencia de un verdadero derecho urbanístico².

Es muy importante aclarar que, en 1989 la mayoría de ciudades del país contaban con normas de desarrollo del suelo de aplicación local, la denominada Ley de Reforma Urbana constituyó el primer paso para la consolidación de un verdadero derecho urbanístico en Colombia, concretando la función social de la propiedad y fijando una serie de competencias de los agentes públicos y privados que intervenían en el proceso de transformación del suelo.

Si bien el proceso de expedición de esta ley presentó algunos inconvenientes³, el entonces presidente Virgilio Barco Vargas, justificó el proyecto presentado de la siguiente manera:

El problema de la propiedad del suelo y de la apropiación particular de rentas de valorización, que por su naturaleza deberían ser de usufructo común se extiende a las ciudades. La carencia de vivienda adecuada en los sectores más pobres y la persistencia de asentamientos irregulares reclamaba un régimen de intervención en la propiedad del suelo urbano, capaz de garantizar los instrumentos fiscales, de expropiación y de regulación necesarios para hacer frente a las situaciones de injusticia. Desde hace varios lustros, los colombianos han estado conscientes de la necesidad de una acción más decisiva y efectiva del Estado en el proceso de urbanización. Durante más de veinticinco años, los gobiernos y los legisladores buscaron infructuosamente que se aprobaran propuestas de reforma urbana. Este

² Hans Rother, Pedro Pablo Morcillo, en Derecho urbanístico colombiano – Historia, normativa y gestión y Fabio Giraldo Izasa, en Reforma urbana y desarrollo social

³ Pedro Pablo Morcillo, Derecho urbanístico colombiano – Historia, normativa y gestión, op. cit., p. 102

*viejo anhelo de cambio se ha hecho realidad. Con la aprobación de la ley de reforma urbana se inicia una nueva era en la cual el Estado podrá intervenir de manera más eficaz para solucionar la falta de vivienda de los sectores populares y los principales problemas que aquejan a nuestras ciudades grandes y pequeñas.*⁴

Es así que la ley referida fue el resultado de la necesidad del Estado de crear mecanismos eficientes para que los entes territoriales pudieran intervenir efectivamente en los procesos de transformación física del territorio, con el objetivo de mitigar el desarrollo fragmentado, y frenar los procesos de urbanización y construcción ilegales⁵.

De esta manera, la denominada Ley de Reforma Urbana trató temas como la planificación del desarrollo municipal, el espacio público, la expropiación, la protección a los moradores en los proyectos de renovación urbana, la legalización de títulos para vivienda de interés social, las licencias y sanciones urbanísticas, los bancos de tierras, la integración inmobiliaria y el ajuste de tierras y la extinción del dominio en suelo urbano. Aunque algunos de estos temas se encuentran aún vigentes y otros fueron derogados por la Ley 388 de 1997, es importante resaltar que la Ley 9 de 1989, adicional a establecer las normas fundantes y en su mayoría aún vigentes referentes al espacio público, orientó para que el tema urbanístico hiciera parte de la Constitución Política de 1991.

La “Política urbana del salto social” fue la plataforma necesaria para la expedición de la Ley 388 de 1997. Si bien la Ley 9 de 1989 fue una verdadera revolución en materia de derecho urbanístico, se requería de la expedición de una norma que armonizara entre las disposiciones de

⁴ Fernando Galvis Gaitán, op. cit., 116

⁵ Fernando Laserna Silva, op. cit., 16

dicha Ley, los principios y preceptos de la Constitución de 1991 y los planteamientos de la política urbana referida.

Dicha política, buscaba que las ciudades se proyectaran como la base de las grandes metas de tipo social y económico, y no como el resultado de la iniciativa liderada exclusivamente por el interés individual de los propietarios de las tierras. Se trataba de establecer las bases para que se pudieran adoptar legalmente los mecanismos necesarios para alcanzar ciudades gobernables, más competitivas, ambientalmente sostenibles y con mayores niveles de identidad colectiva⁶. Con respecto al proyecto de ley que dio origen a la Ley de Ordenamiento Territorial⁷, la Ley 388 de 1997 trajo un problema conceptual desde su expedición, el cual no ha sido fácil de superar. Si bien es claro que la ley descrita hace referencia al desarrollo físico del territorio de los municipios y distritos y a la clasificación de usos del suelo, la misma fue bautizada como Ley de Ordenamiento Territorial, concepto que a la luz de la Constitución Política de 1991 es sustancialmente distinto. Tal y como lo señala Jaime Vidal Perdomo, haciendo referencia a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), *“otra dificultad adicional ha estado localizada en el significado del concepto de ‘ordenamiento territorial’, si comprende lo político –distribución del poder político del Estado en función de la población del centro y de la periferia-, o si se limita a la mejor organización del suelo, establecidas ya las opciones políticas en la Constitución, como aparece más lógico; en este sentido más técnico, el lenguaje se acerca al concepto francés de ‘aménagement du territoire’, que evoca más la planeación física y que se*

⁶ Fernando Laserna Silva, op. cit., p. 34

⁷ Para consultar historia y antecedentes de la Ley 388 de 1997, ver Oscar Borrero Ochoa, Evolución de la posición de los gremios inmobiliarios y constructores ante las Leyes de Reforma Urbana, en María Mercedes Maldonado Copello (ed.), op. cit., pp. 105 - 114. Fabio Giraldo Isaza, op. cit., pp. 137-148. Fernando Laserna Silva, op. cit., pp. 28 – 40. Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, op. cit., pp. 17-20. Humberto Molina Giraldo, “Territorio y ordenamiento urbano”, en María Mercedes Maldonado Copello, (ed.), op. cit., pp. 115. Pedro Pablo Morcillo, Derecho urbanístico colombiano – Historia, normativa y gestión.

expresa en políticas como las que contiene la Ley 388 de 1997”⁸ . En ese mismo sentido, Pedro Pablo Morcillo Dosman señala lo siguiente: “Desarrollo territorial fue el término usado por la ley 388 de 1997 para reformar la ley 9ª de 1989, sobre reforma urbana, y titular su texto legal. Así se habría podido emplear, si no hubiera sido por el término ordenamiento territorial con el cual denominó la misma ley una serie de instituciones urbanísticas que creó y de referencias legales que hizo. (...) Entonces la misma ley se encargó de crear confusión entre ordenamiento territorial –según la Carta, de sentido político administrativo (art. 288)- y el ordenamiento territorial, de sentido urbanístico, de la ley 388. Este quedó en nuestro lenguaje profesional, ya de imposible modificación o corrección. Actualmente, se usa indistintamente el término con las dos acepciones”⁹ .Se evidencia, entonces, que la Ley 388 de 1997 generó una confusión entre dos términos que, aunque similares tienen connotaciones diferentes: por un lado, el ordenamiento territorial, que hace referencia a la división político-administrativa del Estado y su estructura en las diversas entidades territoriales, con el concepto de desarrollo territorial por el otro, referente a la clasificación de usos del suelo y organización física del territorio. El primero de los conceptos, tal y como señalan los autores citados, se refiere a la división de las entidades territoriales realizada por la Constitución, y la forma como aquellas se encuentran organizadas desde el punto de vista político y administrativo. En este orden de ideas, el ordenamiento territorial en la primera acepción presentada, se refiere a la forma como los municipios, distritos, áreas metropolitanas, provincias, regiones, entre otros, deben conformarse y operar o funcionar desde el punto de vista administrativo. Por el contrario, el ordenamiento territorial de la Ley 388 de 1997, se refiere al desarrollo territorial dirigido a una concepción urbanística de crecimiento ordenado de los municipios y distritos. Realizada la anterior aclaración y con referencia a la Ley

⁸ Jaime Vidal Perdomo, Derecho administrativo, 12ª ed., Legis, Bogotá, p. 50 (2004)

⁹ Pedro Pablo Morcillo, Derecho urbanístico colombiano – Historia, normativa y gestión, op. cit., pp. 125 y 126

388, se encuentra que la denominada Ley de Ordenamiento Territorial retomó algunos temas de la Ley 9 de 1989 tales como la expropiación, e introdujo una serie de herramientas necesarias para el desarrollo físico de los municipios y distritos colombianos, otorgando facultades a los entes territoriales para cumplir con políticas sociales. Con el desarrollo de los diferentes instrumentos de gestión urbana (instrumentos de planeamiento, actuación, financiación y control), la Ley 388 fue un paso más adelante que la Ley de Reforma Urbana, creando la plataforma necesaria para iniciar una verdadera reforma urbanística en el país. Lejos de centrarse dicha ley en los aspectos técnicos del manejo del suelo, lo cual es competencia de los municipios y se enmarca en el ámbito de sus respectivas autonomías territoriales, lo que en ella se buscó fue reconocer que las entidades públicas locales necesitaban de herramientas efectivas que les permitieran ejercer adecuadamente la función pública que les compete en materia de urbanismo e imponer efectivamente sus determinaciones en tal ámbito con tal de lograr, ciudades con aceptables niveles de calidad de vida para todos sus habitantes¹⁰. Desde otro punto de vista, al establecer y dotar a las entidades territoriales locales de los instrumentos adecuados de intervención en los usos y aprovechamientos del suelo, la Ley 388 de 1997 afianzó el proceso de descentralización y la autonomía territorial para los municipios y distritos, en que desde hace varias décadas se ha empeñado el Estado colombiano¹¹.

II. PLAN DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO.

El constante desarrollo de las ciudades conlleva a que los cambios y transformaciones sean planeados buscando un beneficio para los ciudadanos y el progreso del territorio. El desarrollo del territorio requiere la dotación de bienes de infraestructura pública a cargo del Estado como lo

¹⁰ Fernando Laserna Silva, op. cit., p. 41

¹¹ Fabio Giraldo Isaza, op. cit., p. 143

son; las vías, los servicios públicos domiciliarios (agua, saneamiento, energía, comunicaciones), las escuelas, los centros de salud y hospitales, los parques y espacios públicos, los lugares de disposición de los residuos sólidos y vivienda social, entre otros, que deben ser planeados en las zonas específicas y construidos por las administraciones públicas para garantizar los derechos básicos de los ciudadanos. La construcción de estos bienes públicos implica que deben ser planeados en el territorio de forma que respondan a las necesidades de los ciudadanos. Así que se deben planear de acuerdo con las demandas de los ciudadanos y las exigencias funcionales de la ciudad y asegurar que el suelo donde se va a desarrollar esté disponible, pues los suelos de protección, los ecosistemas y los servicios ambientales que estos prestan a las ciudades deben ser identificados y delimitados.

El Plan de Ordenamiento Territorial es el instrumento a través del cual el municipio asegura que se identifiquen y se programe la ejecución de los bienes públicos necesarios para suplir las demandas de la población y el funcionamiento óptimo del territorio. El Plan de Ordenamiento debe ser aprobado por el Concejo Municipal, en el cual la ciudadanía está representada. El Plan de Ordenamiento es una oportunidad para que el municipio se proyecte hacia el futuro, no solo en los 12 años de su vigencia, de manera que se puedan canalizar los esfuerzos públicos y privados hacia objetivos comunes de desarrollo que garanticen el progreso general del municipio y mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.

El Ordenamiento Territorial se adoptó en el país mediante la Ley 388 de 1997 y exigió que todos los municipios del país adoptaran un Plan de Ordenamiento en un tiempo relativamente corto. Este cambio de modelo de planeación tuvo la intención de recuperar la planeación física del territorio, articulada a los nuevos desarrollos en materia ambiental y social. Al comprender un

territorio tan amplio ya que son más de 1.000 municipios, la ley propuso diferentes instrumentos de planeación según el tamaño de la ciudad, como se indica a continuación:

- El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para los municipios o ciudades mayores de 100.000 habitantes, que tienen altas tasas de crecimiento poblacional y que presentan problemas complejos de vivienda, servicios públicos, movilidad, equipamientos y áreas libres, entre otros.

- El Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) para municipios de tamaño medio con habitantes entre 30.000 a 100.000, algunos de los cuales presentan altas tasas de crecimiento y tienen problemas de vivienda, servicios públicos y equipamientos.

- Los Esquemas de Ordenamiento Territorial para los pequeños municipios menores de 30.000 habitantes, muchos de estos rurales con poco crecimiento poblacional, pero que aún pueden tener graves deficiencias en los servicios públicos, los equipamientos y la vivienda social; las áreas rurales predominantes en estos municipios no han sido objeto del planeamiento.

Los primeros Planes de Ordenamiento municipal se formularon a partir del final de la década de los 90 y constituyeron un ejercicio novedoso de planeación municipal, para el cual el país no tenía los recursos humanos, técnicos, institucionales y financieros adecuados. Si bien el balance que se puede hacer de su adopción e implementación puede ser bueno, no deben desconocerse los vacíos en su formulación. En este sentido la “segunda generación” de Planes que propone el programa POT modernos, implica la revisión de los Planes de Ordenamiento adoptados en los años anteriores por primera vez en los municipios y que, en su gran mayoría, han vencido la vigencia mínima de 3 períodos administrativos (12 años). Hoy casi la totalidad de los municipios colombianos tienen adoptado un Plan de Ordenamiento, lo que implica que entramos en una nueva generación de Planes que deben considerar para su formulación.

Los primeros Planes de Ordenamiento se hicieron en un marco general muy precario, pues había poco conocimiento en el país sobre como formularlos. No solo por parte de los municipios, que no tenían experiencia en la elaboración de planes de este tipo, sino del propio Gobierno nacional que se había mantenido muy alejado de los procesos de planeación de las ciudades, así como por parte de los profesionales que fueron contratados para su elaboración. De manera que se puede considerar que esa primera década contada desde la aprobación de la ley 388 de 1997, fue de aprendizaje, lo que se reflejó necesariamente en los planes formulados y adoptados.

III. URBANISMO Y DERECHO URBANÍSTICO.

El urbanismo hace referencia a las disposiciones, generalmente de orden municipal, cuya finalidad es asegurar el desarrollo adecuado, técnico, arquitectónico, higiénico, de las ciudades. Se trata de un problema social que cada día adquiere mayor importancia, a causa del crecimiento de la población, del incremento de los medios de transporte urbano y de la apetencia generalizada de mayor bienestar en todo ambiente donde ha de convivirse.¹² Por otra parte, el derecho Urbanístico es para Antonio Carceller Fernández “un conjunto de normas jurídicas que, por si mismas o a través del planeamiento regulan, establecen el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y la ordenación Urbana así mismo regula la actividad administrativa encaminada al uso del suelo, la urbanización y la edificación”¹³ El abogado Juan Manuel González, considera que “El derecho urbano, se puede clasificar como el desarrollo de los derechos y obligaciones, originados en el ordenamiento territorial de un Municipio y de un Distrito; con el objetivo del desarrollo de los territorios Municipales se ejecuten de manera

¹² OSSORIO, Manuel. Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales. Buenos Aires: Editorial Claridad S.A., 1987. p. 769

¹³ CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio. Introducción al derecho urbanístico. 2ª edición. Madrid: Tecnos. 1993, p.17.

ordenada, originado el reparto de cargas y beneficios entre propietarios y entre la ciudad, entre todos los actores del derecho urbano y por su puesto consagra las obligaciones que todos estos actores tienen en el ejercicio en sus actividades, el derecho urbano trasciende de las normas urbanas puesto que no se trata solamente del estudio de las normas urbanísticas de un municipio, también se basa en el estudio de toda la infraestructura general de servicios públicos, todos los elementos del espacio público, los mecanismos de la expropiación por vía judicial o por vía administrativa entonces está por encima no solamente de la norma urbana si no que hace relación a todos los elementos de la acción y de la actuación urbanística”.¹⁴ Jaime Vidal Perdomo, señala que “puede agregarse a la legislación urbanística de las ciudades, la de planificación, la del medio ambiente, para indicar como la evolución de la sociedad y la aparición de las necesidades colectivas incorporan normas o servicios que vienen a ser preocupación del derecho administrativo.”¹⁵ Lo anterior, que la normatividad por la cual se pronuncia el estado a través del derecho administrativo, es importante señalar que el derecho urbanístico es una fracción del derecho administrativo en lo referente al desarrollo estructural de las ciudades y municipios y en la organización de estos. Así mismo, El abogado Juan Manuel González, considera que la relación que existe entre el derecho urbanístico y el derecho administrativo es total, “porque por supuesto que la actividad de acción urbanística se consagra en actos administrativos de carácter general y las actuaciones urbanísticas se consagran en actos administrativos de carácter particular y concretos, por cuya razón digamos que el contenido del procedimiento por virtud del cual se logra la acción urbanística y los procedimientos y contenidos de los actos por virtud de los cuales se hacen las actuaciones urbanísticas tienen que revisarse desde el punto de vista jurídico a través

¹⁴ CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio. Introducción al derecho urbanístico. 2ª edición. Madrid: Tecnos. 1993, p.17.

¹⁵ VIDAL PERDOMO, Jaime, Derecho administrativo. Bogotá: Editorial Legis. 2004, p. 2.

del propio Código Contencioso Administrativo y por supuesto de toda la legislación en el derecho administrativo, entonces pues la relación es íntima es una relación directa, uno no podría jamás ejercer las reglas del derecho urbano de espaldas al derecho administrativo”.¹⁶

La acción urbanística son todas las edificaciones, conjuntos residenciales, centros comerciales, avenidas y todos los demás proyectos urbanísticos realizados por los particulares y por el estado.

El control urbanístico es la legislación creada para regular las acciones urbanísticas que garanticen las obligaciones establecidas por la ley en el desarrollo de los proyectos urbanísticos realizados ya sea por los particulares o por el estado.

El principio de legalidad en la planificación urbanística se sustenta en la legislación que se ha creado para tal efecto como es el caso de la ley 9 de 1.989, la ley 388 de 1.997, la ley 400 de 1.997, la ley 810 de 2.003 entre otras, junto con la constitución política de Colombia y las demás normas concordantes. La planificación y control urbanístico debe sustentarse en las normas anteriormente señaladas y cada decisión debe estar motivada atendiendo los principios del derecho administrativo.

El Artículo 103 de la Ley 388 de 1997 el cual fue Modificado por el art. 1 de la Ley 810 de 2003. Señala las *“Infracciones urbanísticas. Toda actuación de parcelación, urbanización, construcción, reforma o demolición que contravenga los planes de ordenamiento territorial o sus normas urbanísticas, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades civiles y penales de los infractores. Para efectos de la aplicación de las sanciones estas infracciones se considerarán graves o leves, según se afecte el interés*

¹⁶ VIDAL PERDOMO, Jaime, Derecho administrativo. Bogotá: Editorial Legis. 2004, p. 2.

tutelado por dichas normas. Se considera igualmente infracción urbanística, la localización de establecimientos comerciales, industriales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo, lo mismo que la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amoblamiento o instalaciones, sin la respectiva licencia”. En todos los casos de actuaciones que se efectúen sin licencia o sin ajustarse a la misma, el alcalde, de oficio o a petición de parte, dispondrá la medida policiva de suspensión inmediata de dichas actuaciones, de conformidad con el procedimiento a que se refiere el artículo 108 de la presente Ley.

La ley 1801 de 2016 fue creada viendo la necesidad de regular jurídicamente de acuerdo a los cambios sociales, buscando una convivencia pacífica con la sociedad, y un procedimiento al infractor más eficaz al momento de perjudicar la tranquilidad y vulneración de sus derechos, trayendo consigo un procedimiento más ordenado con una visión de mediar y conciliar, teniendo el poder de policía, actividad de policía y su función como medios para el cumplimiento del mismo. Con el nuevo código que fue creada no solo con los principios universales del derecho, sino que al momento de proceder se respeta el debido proceso, y la ideología de las pecuniarias en cuanto a las multas fueron reguladas en diferentes tipos y pagos bajo salarios mínimos legales vigentes. Este código busca educar al ciudadano de forma pedagógica y preventiva mas no sancionatorio.

Sin embargo, en lo relacionado al urbanismo esta ley clasifica estas infracciones dentro de las multas especiales, las cuales son pecuniarias, no dejando de lado lo dicho anteriormente para lo cual en su artículo 137 otorga el principio de favorabilidad al infractor dando la oportunidad de legalizarse.

Es indispensable resaltar que con la entrada en vigencia del Nuevo Código Nacional De Policía y de Convivencia, el uniformado de la policía es indispensable y competente para llevar a cabo el

procedimiento en los casos que se presenten en la comunidad, de la mano con el inspector de policía, corregidor, alcalde, gobernador y en los casos especiales del territorio nacional correspondiente.

La Ley 1801 de 2016, en el título XVI da cuenta de lo relativo al urbanismo y las sanciones a que ha lugar cuando se construye fuera del marco normativo vigente.

ESTUDIO DE CASO MUNICIPIO DE BARBOSA

El objetivo principal del presente artículo es analizar los vacíos del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), con el fin de generar una reflexión crítica que nos permita determinar las falencias de estos e identificar los actos que generan las infracciones urbanísticas.

El municipio de Barbosa, Antioquia, como la mayor parte del territorio latinoamericano ha crecido por expansión, no obstante, su ubicación dentro de un valle ha limitado el suelo urbanizable, generando procesos de crecimiento formales e informales. En la zona norte del municipio se ha generado un desarrollo planeado localizándose en este sector las parcelaciones; mientras que en la zona occidental el desarrollo ha sido en la ladera con unos asentamientos espontáneos. Y en la cabecera municipal el crecimiento está orientado a una verticalización, debido a la escasez real del suelo urbanizable, sus altos costos y los determinantes ambientales pactados entre el municipio y la autoridad ambiental regional competente, la cual, para esta jurisdicción es la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia–CORANTIOQUIA.

En ese orden de ideas, el modelo de ocupación territorial planificado para el municipio desde el Plan Básico de Ordenamiento Territorial apunta al crecimiento hacia adentro y la consolidación de un territorio compacto, con una zona rural que contenga el proceso urbanizador y propenda por la sostenibilidad ambiental. No obstante, las dinámicas poblacionales y de ocupación de las

últimas décadas ha generado un fenómeno de localización de asentamientos informales en el suelo rural, generando el incumplimiento con lo pactado entre el municipio y la autoridad ambiental, ya que no se cumple con el área mínima de parcela, índices de ocupación, cobertura vegetal, lo cual conlleva a las infracciones urbanísticas.

En este contexto, el presente análisis se realiza a partir del estudio del Acuerdo 016 de 2015 “Por Medio Del Cual Se Adopta La Revisión Y Ajuste De Largo Plazo Del Plan De Ordenamiento Territorial Del Municipio De Barbosa Y Se Dictan Otras Disposiciones Complementarias”, identificando unas características que se vuelve común en todo el territorio ya que este municipio cuenta con un 97.76% de territorio rural.

Se identifica entonces dentro de estas características que la tabla de aprovechamientos que se establece para el suelo rural presenta ciertas falencias con relación al contexto del territorio, toda vez que el suelo rural del Municipio de Barbosa se divide en 76 polígonos, los cuales se agrupan en seis (6) tipos de tratamientos rurales como lo son: Consolidación Centro Poblado, Consolidación rural, Consolidación Suburbana, Preservación activa, Preservación Estricta, Recuperación, como se muestran a continuación:

Tabla 1. Tabla general de tratamientos rurales.

TRATAMIENTO	Código	Área (m2)	Área (ha)	% respecto al suelo rural
Consolidación Centro Poblado	R_CCP_1	159937,43	15,99	0,08
	R_CCP_2	52038,23	5,20	0,03
	R_CCP_3	37963,79	3,80	0,02
	R_CCP_4	86819,85	8,68	0,04
	R_CCP_5	11030,37	1,10	0,01
	R_CCP_6	43142,63	4,31	0,02
	R_CCP_7	49849,56	4,98	0,02
	R_CCP_8	7979,07	0,80	0,00
	R_CCP_9	6937,64	0,69	0,00
	R_CCP_10	21871,83	2,19	0,01
Consolidación rural	R_CR_1	8996407,19	899,64	4,49
	R_CR_2	3163744,27	316,37	1,58
	R_CR_3	11353987,64	1135,40	5,66
	R_CR_4	3948333,16	394,83	1,97
	R_CR_5	2572330,05	257,23	1,28
	R_CR_6	555961,90	55,60	0,28
	R_CR_7	2241573,80	224,16	1,12
	R_CR_8	2648306,57	264,83	1,32
	R_CR_9	12189564,09	1218,96	6,08
	R_CR_10	4867363,52	486,74	2,43
	R_CR_11	1898242,09	189,82	0,95
	R_CR_12	8453360,56	845,34	4,22
	R_CR_13	4941738,07	494,17	2,47
	R_CR_14	3859134,24	385,91	1,93
	R_CR_15	1293075,32	129,31	0,65
	R_CR_16	14707254,85	1470,73	7,34
	R_CR_17	3245633,47	324,56	1,62
	R_CR_18	683783,12	68,38	0,34
	R_CR_19	615981,90	61,60	0,31
	R_CR_20	19899832,36	1989,98	9,93
	R_CR_21	1485302,11	148,53	0,74
Consolidación Suburbana	R_CS_1	1632904,98	163,29	0,81
	R_CS_2	389519,42	38,95	0,19
	R_CS_3	28218,55	2,82	0,01
	R_CS_4	813860,52	81,39	0,41
	R_CS_5	385961,29	38,60	0,19
	R_CS_6	91457,08	9,15	0,05
	R_CS_7	518508,81	51,85	0,26
	R_CS_8	231328,27	23,13	0,12
	R_CS_9	212556,43	21,26	0,11
	R_CS_10	1270020,84	127,00	0,63
	R_CS_11	926454,89	92,65	0,46
Preservación activa	R_PA_1	690892,44	69,09	0,34
	R_PA_2	109440,73	10,94	0,05
Preservación Estricta	R_PE_1	544491,86	54,45	0,27
	R_PE_2	1149684,61	114,97	0,57
	R_PE_3	963670,85	96,37	0,48

	R_PE_4	4226336,85	422,63	2,11
	R_PE_5	2567741,57	256,77	1,28
	R_PE_6	1880495,86	188,05	0,94
	R_PE_7	243674,31	24,37	0,12
	R_PE_8	72229,00	7,22	0,04
	R_PE_9	1101907,40	110,19	0,55
	R_PE_10	77202,75	7,72	0,04
	R_PE_11	4263891,68	426,39	2,13
	R_PE_12	3317701,54	331,77	1,66
	R_PE_13	71042,26	7,10	0,04
	R_PE_14	8141619,99	814,16	4,06
	R_PE_15	812223,38	81,22	0,41
	R_PE_16	2442238,44	244,22	1,22
Recuperación	R_RE_1	4133017,69	413,30	2,06
	R_RE_2	259805,78	25,98	0,13
	R_RE_3	3062227,14	306,22	1,53
	R_RE_4	11038687,65	1103,87	5,51
	R_RE_5	112227,25	11,22	0,06
	R_RE_6	1383784,70	138,38	0,69
	R_RE_7	3022757,62	302,28	1,51
	R_RE_8	63287,66	6,33	0,03
	R_RE_9	49977,52	5,00	0,02
	R_RE_10	912150,09	91,22	0,46
	R_RE_11	275888,34	27,59	0,14
	R_RE_12	44878,58	4,49	0,02
	R_RE_13	124690,08	12,47	0,06
	R_RE_14	5891575,42	589,16	2,94
	R_RE_15	6580835,33	658,08	3,28
	R_RE_16	10228613,50	1022,86	5,10

Fuente: Acuerdo 016 de 2015 “Por Medio Del Cual Se Adopta La Revisión Y Ajuste De Largo Plazo Del Plan De Ordenamiento Territorial Del Municipio De Barbosa Y Se Dictan Otras Disposiciones Complementarias”.

Los predios localizados en el tratamiento de Recuperación (RE) sirven de ejemplo para identificar esta falencia, toda vez que determinan como áreas mínimas un metraje que los predios actuales no cumplen y por la condición de riesgo en la que se encuentran estos deben aportar un estudio de detalle que definan la mitigación o no del riesgo y se realicen las respectivas obras a que haya lugar como se muestra a continuación:

Tabla 2. Tabla general de aprovechamientos y obligaciones rurales.

Código	Área (m2)	Área (ha)	Área mínima de lote m2	Altura máxima	índice de ocupación	Densidad habitación al VIV/ha	Espacio público y equipamientos	Cobertura vegetal	Construcción de equipamientos	Criterio de definición de densidad
R_RE_4 (Luego de estudios de detalle y obras de mitigación) en suelo suburbano			2000	3	60%	5	3% del área bruta del lote	10%	5 m2 por cada destinación, en desarrollos de construcción que superen 4 viviendas. 1% del área total construida, en usos diferentes a la vivienda	Densidades Corantioquia - Suelo suburbano
R_RE_4 (Luego de estudios de detalle y obras de mitigación) en corredor suburbano			2000	2	40%	0	5% del área bruta del lote	15%	5 m2 por cada destinación, en desarrollos de construcción que superen 4 viviendas. 1% del área total construida, en usos diferentes a la vivienda	
R_RE_4 (Luego de estudios de detalle y obras de mitigación) en suelo para la producción			30000	2	40%	0,33	3% del área bruta del lote	40%	5 m2 por cada destinación, en desarrollos de construcción que superen 4 viviendas. 1% del área total construida, en usos diferentes a la vivienda	Densidades Corantioquia - Uso Agrícola - Densidades actuales identificadas por veredas
R_RE_5	112227,25	11,22	37000	0	0%	0,027	No aplica	90%	No aplica	Restricción para la ocupación - amenaza alta
R_RE_5 (Luego de estudios de detalle y obras de mitigación) en suelo para la producción			30000	2	20%	0,33	3% del área bruta del lote	40%	5 m2 por cada destinación, en desarrollos de construcción que superen 4 viviendas. 1% del área total construida, en usos diferentes a la vivienda	Densidades Corantioquia - Uso Agrícola - Densidades actuales identificadas por veredas
R_RE_6	1383784,70	138,38	37000	0	0%	0,027	No aplica	90%	No aplica	Restricción para la ocupación -

Fuente: Acuerdo 016 de 2015 “Por Medio Del Cual Se Adopta La Revisión Y Ajuste De Largo Plazo Del Plan De Ordenamiento Territorial Del Municipio De Barbosa Y Se Dictan Otras Disposiciones Complementarias”.

Teniendo en cuenta lo anterior y tomando como ejemplo el polígono determinado con el código R_RE_5, el cual se encuentra en la vereda Graciano, se evidencia que inicialmente como área mínima de lote indican 37.000 metros cuadrados con una ocupación del 0%, y que después de los estudios de detalle y obras de mitigación pasaría a un suelo de producción con un área mínima de

30.000 metros cuadrados con una ocupación del 20%, este polígono está compuesto por doce (12) predios de los cuales ninguno cumple con esta área que determina la tabla de aprovechamientos pues sus áreas oscilan entre los 26.000 y 2.000 metros cuadrados.

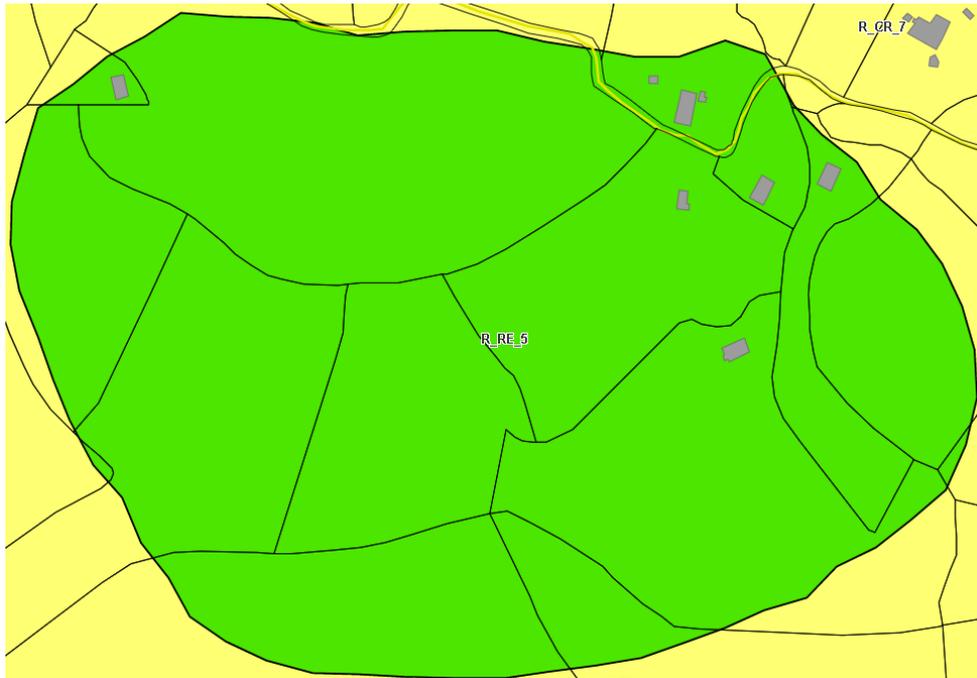


Ilustración 1 Plano 8/14 X_TratamientosR_BA, Tratamientos Rurales, Acuerdo 016 de 2015

Es visible dicha falencia ya que esta zona del municipio no podrá desarrollarse de conformidad con la norma vigente, presentándose asentamientos informales para su desarrollo, lo cual conlleva a una población en unas condiciones de vulnerabilidad y la urgente necesidad de implementación de proyectos de reasentamiento de la población y de estrategias urbanísticas y de planificación para evitar la ocupación repetitiva de estos territorios no aptos.

En ese orden de ideas, la planificación del territorio debe tener en cuenta el contexto de este para evitar vacíos en la norma como el expuesto en este estudio de caso y plantear planes de ordenamiento que contemplen los índices de edificabilidad, área mínima de lote, altura, en coherencia con las realidades y dinámicas de ocupación de los territorios rurales.

CONCLUSIÓN

Así como el proceso de consolidación del derecho urbanístico en Colombia ha tenido sus dificultades, también lo es el hecho que con la expedición de la Ley 388 de 1997 se culminó un capítulo importante en la historia inmobiliaria del territorio colombiano, pues con ella se logró construir una estructura jurídica sólida para lograr un desarrollo ordenado del territorio. Si bien la ley contiene algunas imprecisiones conceptuales que generan confusión al momento de su aplicación, es de anotar que solo con ella será posible solucionar los problemas de ordenamiento existentes, así como de su reglamentación y aplicación dependerá que el esfuerzo realizado durante años para dar a las entidades territoriales las herramientas eficaces para su desarrollo no resulte siendo un proceso infructuoso. De una normativa dispersa antes de la Constitución de 1991 se pasó a una disciplina con consagración constitucional, que finalmente se desarrolló a través de la Ley 388 de 1997, gracias al aporte fundamental realizado por la Política Urbana del Salto Social. Entender la ciudad como un conjunto de relaciones integrales desde el punto de vista de su desarrollo y no solo como un conjunto de edificaciones aisladas entre sí, fue sin lugar a dudas la gran revolución urbana de los últimos años. Después de tantos años de desarrollo informal, la adecuada aplicación de los instrumentos consagrados en la ley dependerá del correcto entendimiento que las administraciones locales. La correcta aplicación de los instrumentos de gestión, de los instrumentos de habilitación del suelo, de la aplicación coordinada entre las diferentes entidades participantes y evidentemente la inclusión de verdaderas políticas de desarrollo urbano sostenible serán los nuevos retos con los que se encontrarán las administraciones locales y nacionales en adelante. De su correcta aplicación y del compromiso de las administraciones dependerá el futuro de las ciudades colombianas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acuerdo 016 (23 de diciembre 2015) “*Por Medio Del Cual Se Adopta La Revisión Y Ajuste De Largo Plazo Del Plan De Ordenamiento Territorial Del Municipio De Barbosa Y Se Dictan Otras Disposiciones Complementarias*”. Barbosa, Antioquia.

Congreso de la República de Colombia (24 de julio de 1997). *Ley 388. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial N° 43.091.

Congreso de la República de Colombia (16 de junio de 2003). *Ley 810. Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial N° 45.220.

Congreso de la República de Colombia (29 de julio de 2016). *Ley 1801. Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Diario Oficial N° 49.949.

Galvis Gaitán Fernando, *El municipio colombiano*, 4ª ed., Temis S.A., Bogotá (2007)

Laserna Silva Fernando, *El nascente derecho urbano en Colombia y los nuevos modelos de desarrollo territorial local*, Trabajo de Grado, Especialización en Derecho Urbanístico, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá (2011)

Morcillo Pedro Pablo, *Derecho urbanístico colombiano – Historia, normativa y gestión*, Temis S.A., Bogotá (2007). _____,

Morcillo Pedro Pablo, *La planeación en Colombia*, Universidad Piloto de Colombia–Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez Ltda., Bogotá (2002).

Perdomo Jaime Vidal, *Derecho administrativo*, 12ª ed., Legis Editores S.A., Bogotá (2004).

Rother Hans, *Derecho Urbanístico Colombiano*, Temis S.A. Bogotá (1990).