

NECESIDAD DE UN SISTEMA CURATORIAL EN TERRITORIOS EN PROCESO DE DESARROLLO: EL CASO YARUMAL.*

Esther Cecilia López Villegas**

ececilia.lopez@udea.edu.co

Resumen

El presente artículo busca generar una reflexión socio jurídica sobre la necesidad de ejercer un control de expansión territorial en los municipios en vía de desarrollo debido a la alta complejidad que representa la explosión constructiva de los últimos años, sin el debido control desde las entidades encargadas. Analizaremos dicha necesidad, en el contexto del municipio de Yarumal; recurriendo a un paralelo entre las funciones curatoriales y las funciones de la Secretaría de Planeación Municipal cuyo sustento es la vigilancia y aportes al Plan de ordenamiento territorial.

Abstract

This article seeks to generate a socio-critical reflection on the need to exercise territorial expansion control in developing municipalities due to the high complexity represented by the constructive explosion of recent years, without due control from the responsible entities. We will analyze this need, in the context of the municipality of Yarumal; resorting to a parallel between the curatorial functions and the functions of the Secretariat of Municipal Planning whose sustenance is the vigilance and contributions to the Plan of territorial planning.

Palabras clave

Planeación, Desarrollo Territorial, Curador Urbano, Alcalde, Secretaría de planeación, Licencias de Construcción, Función Administrativa, Plan de Ordenamiento Territorial - POT- Plan de Básico de Ordenamiento Territorial –PBOT-, Esquema de Ordenamiento Territorial –EOT-

Sumario

1. Desarrollo territorial y planeación urbanística en Colombia. 2. competencias de las curadurías y Secretarías de Planeación Municipal en cuanto al desarrollo territorial. 3. sobre la necesidad del control de expansión constructiva. 4. Yarumal: Geolocalización, desarrollo territorial y planeación urbana. 5. Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo es el resultado de una indagación bibliográfica realizada sobre el control territorial en los municipios en vía de desarrollo cuyo número de habitantes limita la instalación de curadurías urbanas. Se trata de un acercamiento social y jurídico a los lineamientos y funciones de las Secretarías de planeación Municipal, ejemplificado en el municipio de Yarumal, como entidades territoriales a cargo del control constructivo en los municipios, garantizando no solo el cumplimiento del Plan de ordenamiento territorial sino además la seguridad y confianza de sus habitantes en cuanto a las condiciones de edificación y crecimiento ordenado de su espacio territorial.

Inicialmente se realizará un compendio histórico-jurídico del proceso de expansión territorial en Colombia hasta llegar a la figura del Plan de ordenamiento Territorial; luego se accede a un ejercicio reflexivo sobre el cumplimiento de las funciones de control constructivo de las curadurías urbanas comparado con las funciones de las Secretarías de Planeación Municipal, en territorios con menos de doscientos mil habitantes; por último, se analizará la situación del municipio de Yarumal en cuanto a la expansión constructiva en su territorio como estudio de caso sobre los riesgos que se generan al no ejercer control al respecto.

Se llegará de manera conclusiva a determinar las exigencias fundamentales que se requieren para garantizar el cumplimiento efectivo de la normatividad referente al control expansivo y constructivo en los municipios de menor población.

1 DESARROLLO TERRITORIAL EN COLOMBIA Y DERECHO URBANÍSTICO.

1.1 Evolución territorial en Colombia

El ordenamiento territorial en Colombia se inicia con las formas de instalación indiana del cual se tiene conocimiento desde el siglo XVI. Dicho ordenamiento se sustenta en la pertenencia del territorio. La llegada de los colonizadores del territorio determinó una nueva forma de ordenamiento a razón del asentamiento de dichos colonizadores pero también de sus formas de migración y abandono de los territorios.

“...en el temprano año de 1526, Carlos I expidió la Real Cédula del 17 de noviembre que “ordenaba a los oidores, gobernadores para que los vecinos casados en ellos no las abandonen por el atractivo de nuevos descubrimientos so pena de muerte”. Y otra expedida el 15 de enero de 1529 que ordena a cada uno de los vecinos “declarar ganados o dependencias para que se abstengan de nombrar o conquistar por vía de colonia o capitulación” (Capdequí, 1946) (Villamil, 2010).

Esta es tal vez la primera forma de ordenamiento territorial legalizada, junto a las ordenanzas del año 1573, expedidas por Felipe II que autorizaban la repartición o venta de las tierras en forma pública. El proceso habitacional del territorio –permanencia y venta del territorio-, lleva a la determinación de las primeras formas de ciudad, las cuales perviven en la historia con las transformaciones que implica el aumento demográfico y constructivo de los lugares.

“...se disponían estas “ciudades-territorio”, donde estaban claramente jerarquizados los edificios y los pobladores: en torno de la plaza mayor estaban los edificios “edilicios”, pertenecientes al cabildo, los regidores y autoridades; la cárcel y, en lugar principal, con “valor escenográfico”, el templo. Este último poseía un valor único y actuaba enfrente de toda la población a manera de “aglutinador”; era sin duda el símbolo máximo de este modelo de ciudad, con caracterizaciones tanto externas como internas únicas (Villamil, 2010, pág. 146).

Una vez establecidas las condiciones coloniales de población, la vida en las colonias será estable. Hacia el siglo XVIII se realiza el primer censo con intención catastral de los predios sin que ello alterara la convivencia de los sistemas rural y urbano en los territorios.

Más adelante en la historia, la época de independencia traería cambios significativos en el ordenamiento territorial de la Nación. Se inician los procesos de desplazamiento a razón de la identidad con el Rey o contra él; también por efecto de las guerras y la división política del territorio y que incluye la población; situación que no se asentará sino hasta el inicio del siglo XIX. Como consecuencia de todo el movimiento independentista y de establecimiento de la nación se generaría una modificación del paisaje urbano y rural, nuevas formas de sustentación económica, nuevos asentamientos poblacionales –enfrentados políticamente entre independentistas y realistas-, deterioro y abandono de predios. Todo esto sumado a las difíciles condiciones geográficas- políticas y a las siguientes guerras civiles improductivas, se erigiría un país subdesarrollado; lo cual se evidenciaría en sus incipientes sistemas de comunicación y transporte.

El siglo XIX trae consigo movimientos políticos y civiles que transformarían el país y su territorio. Se inicia con la formación de los primeros estados federales: Panamá y Antioquia inician el proceso. Igualmente se crean los territorios nacionales que son amplias regiones con escasa población y bajo el manejo del gobierno central. Todo ello generaría un devenir histórico poblacional que desembocará en la nueva estructura política determinada en la Constitución de 1886, en la cual se da la creación de los departamentos como entidades territoriales.

Ya el siglo XX, trae profundos cambios territoriales; los cuales se inician con la separación de Panamá en 1903 porque este hecho se lee como un indicador de pobreza, subdesarrollo, división política y falta de identidad nacional. Como consecuencia de estas situaciones se

generan dos reformas constitucionales (1905¹ y 1908²), las cuales reorganizan la administración del territorio nacional: surge un mayor número de departamentos, se establecen los territorios nacionales y se especifica su forma de administración.

En el año 1910³ hay una nueva redistribución política, derogando la división establecida en 1908. Se dio un retroceso organizacional al regresarse a diez departamentos, los mismos vigentes en 1905 y se crean cuatro departamentos más: Atlántico, Huila, Caldas y Valle del Cauca. Y se dividen los Santanderes, nombrándose: Santander y Norte de Santander. Una de las bondades de esta nueva distribución es la mirada gubernamental hacia el Amazonas y la Orinoquía, creando las comisarías: Vaupés (1910), Arauca (1911), La Guajira (1911), Putumayo (1912), Caquetá (1912) y Vichada (1913), y San Andrés y Providencia (1912), como intendencia.

Algunos cambios importantes entre 1912, cuando se determinan los departamentos y 1991, que de instaura la división política actual son:

- En 1931 el Amazonas se transformó en intendencia y amplió su territorio hacia el norte.
- Hay varios conflictos limítrofes: Caquetá y el Meta, Antioquia y Bolívar, Caquetá y Amazonas, Antioquia y Chocó, Boyacá y Santander, entre otros.
- En 1954 se crea el Distrito Especial de Bogotá, separado del departamento de Cundinamarca.
- En 1960 los gobernadores de los departamentos de Antioquia y Córdoba (antes parte de Bolívar), acuerdan sus límites geográficos.

¹ Acto Legislativo 03 de 1905 (30 de marzo). Ver en: Restrepo Piedrahita, Carlos. Constituciones Políticas Nacionales de Colombia (pág. 435). Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita. Universidad Externado de Colombia. 3ª edición. 2003. 776 págs.

² Acto Legislativo 02 de 1908 (12 de agosto). Ver en: Restrepo Piedrahita, Carlos. Constituciones Políticas Nacionales de Colombia (pág. 447). Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita. Universidad Externado de Colombia. 3ª edición. 2003. 776 págs.

³ Acto Legislativo 03 de 1910 (31 de octubre). Ver en: Restrepo Piedrahita, Carlos. Constituciones Políticas Nacionales de Colombia (pág. 457y siguientes). Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita. Universidad Externado de Colombia. 3ª edición. 2003. 776 págs. En particular, el artículo 2 de ese acto legislativo faculta al Congreso a que por ley se pueda modificar la distribución territorial del país.

- Chocó (Ley 13 de 1947) y Meta (Ley 118 de 1959) pasan de ser intendencias a ser departamentos.
- Hacia 1960 y su década, la comisaría del Guainía se crea a partir de la comisaría de Vaupés; y se crean los departamentos de Sucre (Ley 47 de 1966), Quindío (Ley 2 de 1966), Risaralda (Ley 70 de 1966), Caldas (Creado inicialmente por la Ley 17 de abril 11 de 1905 pero con la segregación de Quindío y Risaralda, se redefinieron sus límites), Magdalena (Por ley 19 de 1964 se erigió en Departamento a La Guajira y por Ley 25 de 1967 se erigió el Departamento de El Cesar, ambos segregados del viejo Departamento de El Magdalena (“El Viejo Magdalena”).

Es así como hacia el año 1990, antes de la Constitución Política de 1991, vigente actualmente, el país estaba organizado así: la política exterior del país comenzó a delimitar las fronteras marinas en el mar Caribe y el océano Pacífico; Casanare fue escindido de Boyacá y Guaviare se separó del Vaupés. Caquetá adquirió estatus de departamento (ley 78 de diciembre 15 de 1981) y Colombia firmaba tratados limítrofes marítimos.

Luego, la Constitución Política de 1991 instauro como departamentos a los antiguamente conocidos como los territorios nacionales, con un total de 32 entidades departamentales (incluidas las antiguas intendencias y comisarías, según se ve en el artículo 309 de la C.P.) y Bogotá pasa de ser Distrito Especial a ser Distrito Capital (Academic, 2010). La Constitución determina dos elementos fundamentales en la administración del territorio: la descentralización y la autonomía; en consecuencia, “las entidades territoriales pueden administrar sus propios recursos, crear tributos, emitir bonos y títulos de deuda pública, etc.” (Constitucion Política de Colombia, 1991, pág. art. 287). Este proceso administrativo cobijaría a su vez las políticas sociales, los procesos económicos, la promoción turística, los regímenes de planeación, las políticas de medio ambiente, transporte y vías de comunicación. Una de las facultades más importantes y concernientes a la presente indagación es la

posibilidad de crear y suprimir municipios, en cabeza de los departamentos a través de la Asamblea Departamental⁴.

1.2 Evolución del derecho y la planeación urbanística en Colombia

La planeación urbana en Colombia es un proceso que se desarrolla paulatinamente y que ha elevado a la consolidación de lo que hoy se conoce a nivel regional, nacional y local como Estado. Según (Velásquez, 2010, pág. 9), este periodo estuvo permeado por la introducción de “prácticas institucionales de planeación económica y de planeación urbana y municipal desde fines de la década del cuarenta y comienzos de los años cincuenta del siglo pasado, respectivamente”. Asimismo argumenta que:

El surgimiento de la planeación estuvo ligado al proyecto modernizador de las élites políticas del país en el período de entreguerras del siglo XX, proyecto enmarcado en lo que (Sunkel, 1993) denominó el Estado desarrollista, responsable de promover el desarrollo económico y la acumulación de capital, proveer bienes y servicios sociales a la población y asegurar los consensos políticos requeridos para su éxito (Velásquez, 2010).

El cambio demográfico de finales del siglo XIX y de todo el siglo XX, que enfrentó el país en sus ciudades y municipios, determinó a su vez un cambio de visión en la forma de vida de las poblaciones llevando el país de ser predominantemente rural a ser notoriamente urbano.

“La población residente en las cabeceras municipales creció desde 1938 a un ritmo promedio anual de 3.8% mientras que la población residente fuera de la cabecera (conocida como “resto del municipio”) creció a menos de 1% anual” (UNFPA, 2007).

⁴ El artículo 300 en su numeral 6º establece que corresponde a las Asambleas Departamentales por medio de Ordenanzas: “6º. Con sujeción a los requisitos que señale la Ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias”. Al respecto deben verse las leyes 136 y 177 de 1994 y la ley 617 de 2000.

Según los autores, América Latina se ha consolidado como uno de los continentes con mayor velocidad en su proceso de urbanización, entre los siglos XIX y directamente en el siglo XX. Argumentan además que en Colombia en las décadas de los setenta y los ochenta, tres cuartas partes de la población vivía en áreas urbanas debido no solo al crecimiento poblacional desmedido, sino también a la migración de población rural por la búsqueda del progreso, la huida de la violencia o el olvido del Estado.

“En Colombia el proceso de urbanización ha sido muy acelerado. La proporción de población residente en cabeceras municipales del país se multiplicó por doce al pasar de dos millones y medio en 1938 a 31,5 millones en 2005” (UNFPA, 2007, págs. 12-15)

Uno de los elementos más significativos es el desplazamiento de las actividades económicas y socioculturales a las capitales, centros urbanos y áreas centrales de los municipios, esto unido al crecimiento poblacional, los procesos de industrialización, la marginalidad y desplazamiento por la violencia y una notoria crisis en el sector agrario del país.

Para 1958 se crea mediante la Ley 19 de 1958, el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos y el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, posteriormente, en 1968 tomaría su nombre actual Departamento Nacional de Planeación (DNP) y sus principales funciones desde una reestructuración realizada. Así las cosas, la planeación entra a ser un asunto de la esfera política, pues en esta área se tomaban decisiones trascendentales para impulsar lo que nominativamente se estableció como desarrollo, lo anterior debido a que estas decisiones influían directamente con los sectores productivos, es así como según Prebisch (Prebisch. Citado por Vallejo & Fuentes, 2006) se empieza a hablar de:

“...política de protección moderada y selectiva, el cual era calificado como un procedimiento económicamente sensato para acelerar la tasa de desarrollo. Una de las premisas básicas de las élites dominantes era la necesidad de la protección, pero al enfatizar en ésta, se recurrirá a la intervención, porque, si bien el mercado es un medio, no puede ser considerado como un fin. Es decir, era necesaria la interacción entre el mercado y el Estado para fomentar el desarrollo. Si se aducía que la industrialización sería un factor fundamental para

el desarrollo, la misma exigía una gran orientación gubernamental en materia de infraestructura que garantizara el crecimiento económico” (Prebisch. Citado por Vallejo & Fuentes, 2006, pág. 109).

Según (Velásquez, 2010, pág. 10) los planes transmutaron en enunciados de propósitos y estrategias gubernamentales para el manejo de la economía, las cuales en ningún momento adquirieron un carácter vinculante. Sostiene el autor que se suscitaron algunos debates, principalmente entre técnicos y economistas, los cuales no trascenderían ante la opinión pública. Estas actuaciones inculcan en la Administración Pública una cultura de planeación, la cual se reafirmaría en 1991 con la expedición de la Constitución ya que surge la necesidad de tener a la mano estrategias y planes para asumir las nuevas dinámicas poblacionales del país.

Es así como, la Constitución política de Colombia de 1991 abre el camino jurídico para la instauración de las curadurías urbanas, y posteriormente el Decreto 2150 de 1995, implementa la figura del Curador Urbano, definiéndolo como un “funcionario particular que ejerce funciones públicas bajo la figura de descentralización por colaboración” (Decreto 2150, 1995). Posteriormente en 1996, el Decreto 992 reglamenta dicha figura y en su artículo 1° advierte que el curador urbano es un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir las licencias de urbanismo o de construcción, estas a petición del interesado en adelantar proyectos en las zonas de la ciudad que la administración municipal haya determinado como jurisdicción del curador, igualmente les daba facultades para que resolvieran las solicitudes de prórroga, revalidación y modificación de las licencias.

Después el artículo 3° habla de las facultades de los mismos advirtiendo que es de su competencia tramitar y expedir o negar las licencias de urbanismo o construcción, parcelación y demolición. Además se aclara que el otorgamiento de las licencias comprende el suministro de información sobre las normas urbanísticas aplicables a los predios objeto del proyecto; el visto bueno a los planos necesarios para los reglamentos de propiedad horizontal;

la gestión, asignación, rectificación y certificación de la nomenclatura de los predios e inmuebles y la notificación a los vecinos.

El mismo decreto, en el artículo 20 determina el número de Curadores Urbanos en la jurisdicción municipal, advirtiendo que los mismos se designarán por los alcaldes municipales o distritales a razón de uno por cada doscientos mil habitantes, cuando menos. Además, aclara que es el encargado de la zonificación, el volumen de trámites o el metraje construido o construible, también le da al alcalde la facultad de designar inicialmente un número menor de curadores urbanos si considera que el número de curadores excede la demanda del mercado.

El artículo en mención determina la funcionalidad de las curadurías sólo para territorios con un número mayor a doscientos mil habitantes, lo cual se consideró racional pues su propósito inicial era la descongestión de las oficinas de planeación territorial ante la determinación de los planes territoriales; sin embargo continua siendo potestad del ente territorial el control del uso de los suelos y el control Urbano. Así las cosas, la función de los curadores entonces se le instituye el hecho de dar fe acerca del cumplimiento de las normas vigentes por medio del otorgamiento de las licencias que esté facultado para su expedición, entonces, éste no se implementa como autoridad de control urbanístico. A estos se les trasladan meramente funciones administrativas, determinando en la ley, de la siguiente manera:

“...vigila el cumplimiento de las normas que reglamentan la construcción y se rigen por lo planteado en el plan de organización territorial (**POT**) de cada ciudad. Este lo determina el Alcalde, pues él es el que define las políticas de desarrollo urbano y la capacidad de crecimiento de su jurisdicción (Decreto 922, 1996).

Para 1997, con la expedición de la Ley 388 de 1997 o Ley de Ordenamiento Territorial, se modifican las leyes 9 de 1989 y 2 de 1991; y es reglamentada posteriormente por los Decretos Nacionales 150 y 507 de 1999; 932 y 1337 de 2002; 975 y 1788 de 2004; 973 de 2005; 3600 de 2007; 4065 de 2008; 2190 de 2009. La Ley 388 de 1997 establece en su Artículo 2 que los *Principios que fundamentan* el ordenamiento del territorio son la función

social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, la distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

Mientras que el Artículo 36 de la misma regula la *actuación urbanística pública*, advirtiendo que son actuaciones urbanísticas la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles y aclara que cada una de estas actuaciones comprenden procedimientos de gestión y formas de ejecución que son orientadas por el componente urbano del plan de ordenamiento y deben quedar explícitamente reguladas por normas urbanísticas expedidas acordes a los contenidos y criterios de prevalencia establecidos en los artículos 13, 15, 16 y 17 de la misma ley.

La aprobación de la Ley 388 de 1997 no es un tema irrelevante. Sus objetivos y efectos de fondo tienen que ver no solo con la descentralización administrativa y el desarrollo territorial, sino además con el ordenamiento de las regiones, la reglamentación para la creación de Entidades Territoriales Indígenas y la articulación del proceso de planeación. Posteriormente la Ley 388 de 1997 es modificada por la ley 810 de 2003 en lo referente a las sanciones e infracciones urbanísticas, y ratifica el hecho de que los curadores urbanos ejercen una función pública de verificación del cumplimiento de las normas urbanas y edificación vigente mediante el otorgamiento de las respectivas licencias.

Ya para 1998 mediante el Decreto 1052 de 1998, se reglamentan las disposiciones referentes a licencias de construcción y urbanismo, y determina el ejercicio de la curaduría urbana, y las sanciones urbanísticas, establece además los documentos adicionales para la solicitud de la licencia, y enfatiza la necesidad de la vigilancia de la construcción sismo-resistente, materiales y métodos alternos de diseño; establece el término para expedición de la licencia y sujeción al Plan de Ordenamiento Territorial. Aunque vigente, este Decreto ha sido modificado por decretos como 564 de 2006, 1600 de 2005, 1788 de 2004, 1379 de 2002.

Entre las modificaciones significativas, se encuentra la realizada por el Decreto 1600 de 2005 en cuanto a la definición de los elementos, el uso, las clases, competencias, estudios,

modalidades, exigencias, de la licencia de construcción y de licencia para modificación, en el caso de variar el diseño arquitectónico o estructural de una edificación existente, lo cual impone el reforzamiento estructural, entre otros. Adicionalmente, se reglamentan las disposiciones sobre licencias urbanísticas, reconocimiento de edificaciones y legalización de asentamientos humanos y servicios públicos. Mediante Decreto 1469 de 2010 se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones.

Por su parte el Consejo de Estado mediante concepto No. 1309 del 1 de septiembre de 2000, Magistrado Ponente, Dr. Augusto Trejos Jaramillo, estableció respecto a los curadores urbanos lo siguiente:

“Los curadores urbanos son particulares, que colaboran en las atribuciones municipales mediante el ejercicio de un poder legal de carácter administrativo y según el decreto 1052 de 1998 tienen periodo fijo, son nombrados por el alcalde, acceden al servicio mediante concurso de méritos, están sujetos al régimen de requisitos, inhabilidades e incompatibilidades y disciplinario, se posesionan y deben establecer conexión electrónica con los archivos públicos de las oficinas de planeación locales, se les asigna una jurisdicción y su actividad está sujeta a procedimiento administrativo regulado en el mencionado decreto; conforme a la ley de ordenamiento territorial desarrollan competencias policivas de “control y vigilancia” en el trámite de la expedición de la licencia de urbanismo y construcción”. (Concepto 1039, 2000).

En Colombia los asuntos de urbanización, organización y distribución del territorio hasta 1995 fueron potestad exclusiva de la administración pública. En vista de la deficiencia de la misma, se crea la posibilidad de que un particular con función administrativa pueda dar celeridad en los procesos de tal índole, si bien es el ente territorial quien posee todas las facultades con respecto al territorio de su jurisdicción. Los curadores como particulares adquieren por mandato constitucional ciertas facultades, que en última instancia van en pro del desarrollo de un orden constitucional justo y que no es excluyente con el actuar del ente

territorial quien queda con la potestad de supervisar el correcto desarrollo de las funciones del curador

1.3 Competencias de las Curadurías y Secretarías de planeación en cuanto al desarrollo territorial

Por el orden constitucional vigente en Colombia, cada gobierno de manera local tiene la responsabilidad de planear para el desarrollo integral del país y de las entidades territoriales, por medio de un proceso de transformación multidimensional, el cual deberá ser sostenible, incluyente, articulado entre los niveles de gobierno, y su finalidad debe ser orientada a la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en el mismo se debe propender por generar armonía y equilibrio con lo ambiental (natural y construido), lo sociocultural, lo económico y lo político, y en consideración con el contexto global, así lo afirma el DNP en la cartilla “*guías para la gestión pública N°4*”. En misma cartilla se advierte que:

Para facilitar esta labor, la Constitución Política de 1991 y la Ley 152 de 1994 establecen que cada entidad territorial debe contar con un Plan de desarrollo, cuya elaboración es responsabilidad y obligación constitucional y legal de los alcaldes, alcaldesas, gobernadores y gobernadoras de las entidades territoriales. Los planes de desarrollo de las entidades territoriales son la carta de navegación y el principal instrumento de planeación para su desarrollo integral. (Departamento Nacional de Planeación, 2015)

Lo anterior con las exigencias de que como instrumento político y técnico sea elaborado democrática y pluralistamente, en el cual se puedan concretar las decisiones, acciones, medios y con el objetivo de propender el bienestar integral de la población, garantizar los derechos humanos, y fortalecer la democracia participativa, planteándolos así como el más importante instrumento de planeación y de gestión pública para lograr los fines esenciales del Estado establecidos en la Constitución Política de 1991.

La Constitución Política de 1991, en sus artículos 285 al 296, y por medio de su desarrollo normativo establece que la institucionalidad pública básica de la planeación para el desarrollo integral está conformada por las autoridades y las instancias de planeación, el DNP 2015 define las autoridades de planeación en autoridades de nivel nacional como el Presidente de la República, Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), Departamento Nacional de Planeación DNP, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y los demás ministerios y departamentos administrativos.

Mientras que a nivel territorial define que son autoridades los alcaldes, gobernadores, quienes están encargados junto con el apoyo de las autoridades nacionales de liderar los procesos de desarrollo integral, los cuales se tomarán como las guías de la planeación en su jurisdicción. Por su parte, los consejos de Gobierno de las alcaldías y gobernaciones, apoyan a alcaldes y gobernadores en la formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos de los sectores a su cargo, mientras que las Secretarías, Departamentos Administrativos u Oficina de Planeación de las alcaldías y gobernaciones son responsables técnicamente de la integralidad y viabilidad de los planes de desarrollo, por último las Secretarías, Departamentos Administrativos u Oficinas especializadas de las alcaldías y gobernaciones, son responsables de definir programas y proyectos que permitan cumplir metas en su respectivo sector.

En cuanto a las instancias de planeación, el DNP ha dicho que al igual que las autoridades son de carácter nacional y territorial, ubicando en el nivel nacional al Congreso de la República y el Consejo Nacional de Planeación, mientras que en el nivel territorial sitúa las asambleas departamentales, los concejos y las Entidades Territoriales Indígenas, advierte el DNP que les corresponde adoptar los respectivos planes y programas de desarrollo económico y social y reglamentar algunas de las funciones a cargo de las entidades territoriales.

Los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, Departamental, Distrital, o de las Entidades Territoriales Indígenas igualmente fungen como autoridades del nivel territorial y

se encargan del espacio que materializa la representación de todas las fuerzas vivas y grupos de interés en los municipios, distritos y departamentos, para que de manera articulada y concertada participen en la formulación, el seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo.

Entonces, el artículo 315 de la Constitución en su numeral 7°, establece que son atribuciones del alcalde crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes, así mismo según el artículo 9° de la Ley 489 de 1998 “por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, se advierte que las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades con funciones afines o complementarias, dejando así claro que el ejercicio del poder lo ostenta el alcalde municipal como máximo director del ente territorial.

No obstante, el artículo 209 de la Constitución Política de 1991, señala que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, delegación y desconcentración de funciones y el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 “por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, consagra las funciones de los Alcaldes Municipales, además de las que le imponen la Constitución, las Leyes, las Ordenanzas y los Acuerdos, y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o por el Gobernador respectivo.

Así pues, de conformidad con el artículo 92 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 30 de la Ley 1551 de 2012, el alcalde Municipal puede delegar funciones y atribuciones propias de su cargo, excepto aquellas respecto de las cuales exista expresa prohibición legal,

la delegación debe ser hecha de conformidad con la ley, deberá recaer en empleados de los niveles directivo o asesor, vinculados al organismo correspondiente proscribida la ley y fija como requisito el artículo 10 de la Ley 489 de 1998, que la delegación se hace por escrito, determinándose en ésta la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren.

Se entiende entonces que las secretarías de planeación por el orden administrativo en el que se encuentran y como se regulan tienen bajo su competencia las labores que el alcalde o quien haga sus veces delegue para las mismas, por lo cual cada municipio en su manual de funciones y documentos de apoyo, debe dejar claro las funciones que cumplirá cada despacho en su periodo de gobierno.

Por ejemplo, la Secretaría de Planeación del municipio de Yarumal, según el PBOT, se fija como propósito principal el direccionamiento, el desarrollo económico, político y social, por medio de la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos que permitan cumplir la misión y alcanzar la visión institucional (Yarumal, 2000). Entre sus funciones principales resalta la contribución al mejoramiento del nivel de vida de la población, asegurando la prestación de los servicios públicos en forma eficiente y oportuna, además de velar por el adecuado desarrollo de los procesos de planificación municipal y responder por el cumplimiento de la reglamentación vigente en la aprobación de los proyectos concernientes a urbanizaciones, construcciones, proyectos viales, proyectos de desarrollo físico que se presenten ante el Departamento de Planeación Municipal, las entidades públicas o privadas cuya ejecución sea en el Municipio. Expresa el plan que:

“y con Éste pretendo dar inicio al proceso de la consolidación del ordenamiento territorial para Yarumal, y poder orientar, administrar y direccionar los usos del suelo, además de fortalecer la capacidad técnica del Municipio en el proceso de la planeación de su territorio” (Yarumal, 2000).

También es función de las mismas elaborar programaciones para construcción, remodelación o ampliación de obras civiles comunitarias y autorizar los proyectos que sobre construcción,

adición, urbanización, parcelación, loteo y alineamiento que deban desarrollarse dentro de la jurisdicción del Municipio y verificar el control posterior acorde con las normas vigentes.

Tiene esta secretaría, además, la delegación de concertar con otras instituciones de orden departamental, regional y nacional, la evaluación de proyectos que por su magnitud y costo presenten dificultades para ser ejecutados por la Administración Municipal y remitirlos con la respectiva documentación requerida para su evaluación y análisis. Lo anterior para definir y analizar las proyecciones, tendencias y determinantes de los proyectos, presentando alternativas viables que conduzcan al logro de un desarrollo armónico y racional de la estructura física del Municipio y su zona de influencia. Además de estos un sinnúmero de lineamientos orientados al mejoramiento de la planeación económica, social y territorial.

Por su parte, la curaduría, Según en Colegio Nacional de Curadores Urbanos -CNCU - (Colegio Nacional de Curadores Urbanos, 2018) es la oficina del Curador Urbano, en la cual con apoyo del grupo interdisciplinario especializado, prestan los servicios de estudio, trámite y expedición de licencias urbanísticas. Como ya se ha dicho el Curador es un particular que ejerce una función pública: estudiar, tramitar y expedir licencias urbanísticas a solicitud de quien pretenda adelantar proyectos urbanísticos en el área de su jurisdicción. Esta figura se crea mediante el Decreto 2150 de 1995. A mediados del año 1996 en junio 4, se expidió el Decreto 992, donde se reglamentaba la figura del curador urbano. Así lo sostiene el texto: “Historia no revelada de un curador urbano” del (Colegio Nacional de Curadores Urbanos , 2012). También se establecían los plazos para que las administraciones municipales y distritales la implementaran en su jurisdicción; mismo año se expidió el Decreto 1753 el 26 de septiembre, con el cual se montó el sistema económico de las curaduría, la cual fue consolidada con la Ley 388 de 1997, esta fue modificada en 2003 por la Ley 810 del mismo año.

Es potestad del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio determinar mediante un acto administrativo los municipios que de acuerdo con su actividad edificadora, estén en condiciones de implementar la figura de curador urbano. Prescribe así la ley 1796 de 2016

que una vez expedido el acto administrativo, los alcaldes podrán determinar el número de curadores que requiere su municipio, y así, iniciar el proceso de designación, sin que en ningún caso sean menos de dos.

Desde el 13 de julio de 2017, fecha en que entró en vigencia el Título IV de la Ley 1796 de 2016, para ser designado curador debe cumplirse con los requisitos que pide el artículo 22 de la misma, entre los cuales se requiere ser ciudadano colombiano en ejercicio, o extranjero residente legalmente en el país, no mayor de 65 años y estar en pleno goce de los derechos civiles de acuerdo con la Constitución Nacional y las leyes civiles; exige profesionalización en arquitectura, ingeniería civil, derecho o en áreas de las ciencias sociales, económicas o de la administración y estudios de posgrado en derecho urbano, urbanismo, políticas de suelo, planificación territorial, regional o urbana, y la correspondiente matrícula, tarjeta o licencia profesional, en los casos de las profesiones reglamentadas.

Quien pretenda ser curador deberá certificar experiencia laboral mínima de diez años con respecto a la planeación urbana y no estar incurso en alguna de las causales de inhabilidad determinadas en la ley. Además tienen el deber de acreditar la colaboración del grupo interdisciplinario especializado que apoyará su labor previa Inscripción y aprobación del concurso de designación de curadores urbanos que exige la ley

Entonces los curadores son seleccionados mediante concurso de méritos. Actualmente, según el sitio oficial del Colegio Nacional de Curadores Urbanos, (en adelante CNCU), consultado el 12 de Agosto de 2019, <http://www.curadoresurbanos.org/>, existen 75 Curadores Urbanos en 36 ciudades del país. Estos son designados para periodos individuales de cinco (5) años y goza de autonomía en el ejercicio de sus funciones, además de responsable disciplinaria, fiscal, civil y penalmente por los daños y perjuicios que causen a los usuarios, a terceros o a la administración pública en el ejercicio de su función pública.

El CNCU advierte que es facultad de los Curadores Urbanos expedir las licencias urbanísticas, en las modalidades de urbanización, de parcelación, de subdivisión y de construcción. También están facultados para trámites como reconocimiento de las

edificaciones existentes, prorrogas de licencias, revalidaciones de licencias, ajuste de cotas de área, concepto de norma urbanística, concepto de uso del suelo, copia certificada de planos, aprobación de los Planos de Propiedad Horizontal, autorización para el movimiento de tierras, aprobación de piscinas, modificación de Planos Urbanísticos de legalización y demás planos que aprobaron desarrollos o asentamientos, bienes destinados a uso público o con vocación de uso público, revisión independiente de los diseños estructurales por parte de Curadores Urbanos.

Estas solicitudes de licencias presentadas ante los curadores generan cargos fijos y variables, tienen unos factores distintos para cada municipio o distrito, igualmente su liquidación depende del uso, el área del proyecto, el estrato. El cargo fijo, debe ser cancelado al momento de la radicación de la solicitud, y el cargo variable, que se genera con la viabilidad del proyecto y que debe ser cancelado para la expedición de la correspondiente licencia. Advierte el CNCU que las licencias de subdivisión, la prórroga y revalidación de la licencia, como las otras actuaciones también generan el pago de un cargo único, No obstante, el Control y verificación de las obras, las contravenciones a las normas de usos del suelo, la elaboración de estudios y planes y visitas a obras, son potestades privativas del ente territorial, en cabeza de quien el alcalde haya delegado como secretario del despacho encargado de la planeación.

2 Análisis socio jurídico del control urbanístico en Colombia

2.1 Situación nacional de ordenamiento territorial

Desde finales del siglo XIX a la actualidad, Colombia ha enfrentado grandes desafíos con respecto al cambio demográfico que constantemente afronta en sus ciudades y municipios, lo cual ha determinado a su vez un cambio de visión en la forma de vida de las poblaciones, llevando el país de ser predominantemente rural a ser mayormente urbano (en cuanto a la habitación del territorio). El fenómeno de la migración rural-urbana directamente implica el desplazamiento de las actividades económicas y socioculturales a las capitales y centros urbanos, aunado a esto el crecimiento poblacional, no estando las ciudades o municipios preparados para ello.

“los departamentos del país oscilan entre 96% de población urbana en Atlántico seguido de Valle del Cauca y Quindío (87%) y sólo 36% en Guainía. En general, en la zona de la Orinoquía y de la Amazonía (Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada) se encuentran los menores niveles de urbanización” (UNFPA, 2007).

El proceso migratorio en Colombia ha creado las llamadas “ciudades intermedias”, leídas como aquellas ciudades cuyo crecimiento demográfico no es significativamente vertiginoso pero se ve afectado por su ubicación geográfica en camino hacia las grandes ciudades, paso obligado de los migrantes que terminan estableciéndose en ellas y aumentando inesperadamente su índice poblacional.

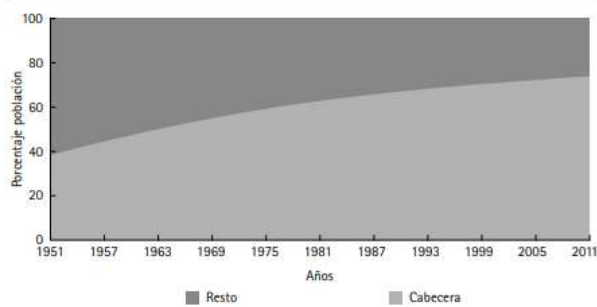
“En el corto y mediano plazo muy probablemente estas ciudades se convertirán en centros urbanos importantes que liderarán el desarrollo de sus respectivas regiones y que deberán asumir fuertes presiones derivadas de la concentración en ellas de poblaciones inmigrantes precarizadas, desplazados al tiempo con altas tasas de inseguridad social y riesgo ambiental” (UNFPA, 2007, págs. 24-25).

El gráfico 1 nos muestra el desplazamiento del campo a la ciudad entre los años 1995 y 2012, resultados del censo y los estudios poblacionales del DANE. El proceso migratorio ha generado en los municipios rurales –como Yarumal-, dinámicas territoriales de crecimiento y decrecimiento en diversos sectores de la vida cotidiana: vivienda, educación, construcción, comercio, entre otros.

Grafica 1. Evolución de la población en Colombia 1995-2013

Fuente: DANE en: (Vargas, 2013)

Gráfico 1. Evolución de la población por zona de residencia en Colombia 1955-2012



Los procesos de industrialización a los que se somete constantemente el territorio, la marginalidad, los asentamientos sub-urbanos y desplazamiento por la violencia a causa del conflicto armado interno son factores que inciden en la crisis en el sector agrario y la distribución habitacional del país.

“Según los datos existentes, el 93% de la población desplazada en Colombia lo ha hecho hacia áreas urbanas. Al mismo tiempo, durante la última década el país ha experimentado un intenso proceso de migración desde zonas rurales... Ambos fenómenos constituyen diferentes expresiones de una misma causa: la migración rural-urbana, históricamente ligada al acceso desigual a la tierra y que ha originado tensiones entre los propietarios y los campesinos y, eventualmente, al conflicto armado y la violencia que continúa provocando desplazamientos forzados”. (Albuja & Ceballos, 2012).

El fenómeno de aceleración en el crecimiento poblacional urbano (Murad, 2003) fue de un 70% más o menos, entre las décadas de los 30's y la década de los 90's, lo que disminuyó la posibilidad de atender en forma eficiente las necesidades básicas de la población emergente, debido a que la urbanización supera la capacidad de control del Estado; idea que refrenda el autor (Marín, 1995) al considerar que:

“El Estado, generalmente ineficiente, no organiza a tiempo los instrumentos adecuados para regular los procesos económicos, sociales y demográficos. La velocidad de las transformaciones no corresponde, ordinariamente, a la capacidad de las instituciones para asimilarlas. Y, por supuesto, los hechos sobrevienen con ímpetu

inusitado y concluyen imponiendo su propia dinámica más allá de la humana previsión” (Marín, 1995).

En el año 1995 con el nacimiento de, (Política Urbana del Salto social, 1995), la cual estaba dirigida a reorganizar el territorio considerando el hecho de que las ciudades son el centro productivo para el desarrollo económico del país, del cual se derivan a su vez los desarrollos sociales, culturales y administrativos. Al tratarse de una política urbana, sus ejes de atención fueron: el uso del suelo, los servicios públicos, el manejo del espacio público, el control urbanístico, entre otros; todos ellos evidenciables cuando en el texto de la política decía:

“La gran mayoría de nuestra población habita en zonas urbanas determinando que la ciudad como sitio de encuentro, producción, innovación, habitación, en fin, como espacio privilegiado al interior del cual se teje la trama social, política y económica del país, responda y se adecúe a este propósito esencial del Salto Social: nada más necesario entonces que contar con una Política Urbana que lo haga posible”. (Política Urbana del Salto social, 1995).

Consecuencia de todos estos cambios que se venían implementando en el país se dan las condiciones para crear la figura del curador urbano, la idea inicial es generar un despacho administrativo que brinde apoyo al proceso de planeación de las ciudades y municipios. Entonces se implanta la figura del curador urbano, creada por el artículo 50 del Decreto Ley 2150 de 1995, éste posteriormente fue derogado parcialmente por la Ley 388 de 1997; la cual en su artículo 101 definió nuevamente la figura de curador urbano. La Ley 388 de 1997 fue modificada por el Artículo 9 de la Ley 810 de 2003 que prescribió al curador urbano como un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir licencias de parcelación, urbanismo, construcción o demolición, y para el loteo o subdivisión de predios, a petición del interesado en adelantar proyectos de parcelación, urbanización, edificación, demolición o de loteo o subdivisión de predios, en las zonas o áreas del municipio o distrito que la administración municipal o distrital le hubiese determinado como de su jurisdicción.

Además indicó que la curaduría urbana implica el ejercicio de una función pública, para la inspección del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigente en el distrito

o municipio, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y de construcción. Entonces nace con los curadores una figura que cumple una función pública regida por los principios de función administrativa establecida en el artículo 209 de la Constitución Nacional, así lo reiteró el Consejo de Estado:

“De otra parte la Sala observa que la función de Curaduría Urbana, es una función pública que se ejerce por un particular al que la Ley expresamente le ha concedido dicha facultad, de conformidad con el artículo 210 de la Carta Política. En ese sentido, el artículo 101 de la Ley 388 de 1997 modificado por el artículo 9 de la Ley 810 de 2003, establece que el Curador es un particular encargado de expedir licencias de parcelación, urbanismo, construcción, demolición, y para el loteo o subdivisión de predios según sea el caso” (Concepto 1039, 2000).

A partir de la Constitución Política de 1991, el desarrollo territorial toma un rumbo diferente al que ya se estaba acostumbrado, ésta se ocupa de delimitar algunos conceptos fundamentales y novedosos en su momento como lo fue la propiedad privada y el manejo del suelo territorial como espacio público. Entre los cambios a destacar se tiene la determinación de tres principios básicos con respecto al territorio: la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la participación de los municipios en las plusvalías generadas en el desarrollo urbano, con miras a una distribución equitativa de cargas y beneficios.

Es así como el Derecho Urbanístico, toma más fuerza como disciplina jurídica en Colombia, ya que con la nueva Constitución se ampliaba la regulación al suelo para los propietarios de inmuebles (urbanos y rurales), con el objetivo inmediato de hacer efectivos los derechos a la vivienda y el acceso a los servicios públicos básicos domiciliarios. Una de las orientaciones importantes de la Constitución Política de 1991 en materia de manejo territorial es la reflexión sobre la importancia de velar por la creación y defensa del espacio público y la protección del medio ambiente, paralelamente al desarrollo ordenado de los municipios y distritos. A partir de ahí, se concibe la organización del territorio como una función pública.

Así la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, expresó sobre la naturaleza jurídica de las curadurías que:

“...Resulta claro, que el curador urbano desarrolla por mandato de la ley, una función pública de carácter administrativo que antes estaba en cabeza de las autoridades públicas locales; así lo consagró el artículo 101 de la ley 388 de 1997 y lo establece el artículo 9º de la ley 810 de 2003” (Concepto 1624, 2005).

Posición que ya había sido reiterada por la propia Sala de Consulta del Consejo de Estado en Concepto No. 1309 del 07 de diciembre de 2000, donde manifestó que:

“Los curadores urbanos son particulares que colaboran en las atribuciones municipales mediante el ejercicio de un poder legal de carácter administrativo... conforme a la ley de ordenamiento territorial desarrollan competencias policivas de “control y vigilancia” en el trámite de la expedición de la licencia de urbanismo y construcción (Concepto 1039, 2000).

Sin embargo, la Constitución Política de 1991, en el artículo 288, deja en cabeza de las entidades territoriales lo relacionado con el ordenamiento territorial, Ley 1454 de 2011, éstas se rigen conforme la ley orgánica de ordenamiento territorial, la cual contiene los parámetros respecto a la distribución de competencias relativas a la actuación y gestión pública de las entidades territoriales en el proceso de planificación y organización de su territorio. Igualmente el plan de ordenamiento territorial es definido como “el conjunto de objetivos, directrices políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo” (Ley 1454, 2011). En ella se definen tres formas de planeación territorial, a saber:

- Plan de Ordenamiento Territorial (POT): Municipios con más de 100.000 habitantes.
- Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT): Municipios entre 30.000 y 100.000 habitantes.
- Esquema Básico de Ordenamiento Territorial (EOT): Municipios con menos de 30.000 habitantes.

2.2 Situación municipal de ordenamiento territorial

2.2.1 Legislación vigente en la conformación de departamentos y municipios.

La Constitución Política de 1991 instauro en su Artículo 1° una república unitaria, descentralizada y autónoma en sus entes territoriales. Este proceso de descentralización le confiere a los municipios el derecho y el deber de prestar los servicios fundamentales a sus habitantes.

Los objetivos principales de la descentralización son: dar mayor poder a los entes territoriales en la definición de políticas públicas; mejorar la prestación de los servicios a su cargo y democratizar las decisiones públicas a través de la participación ciudadana (Red de iniciativas sobre gobernabilidad, 2003). Este proceso le asigna poder a los territorios, especialmente desde el manejo económico de los recursos brindándole a los mismos la posibilidad de atender a su población, y facilitando la participación ciudadana y mayor control de la gestión pública.

Como ya se mencionó, la Constitución Política señala que el municipio “es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado” (Constitucion Política de Colombia, 1991, pág. Art. 311). Adicionalmente, la Ley 136 de 1994, define la “autonomía política, fiscal y administrativa” como elementos fundamentales de los municipios en Colombia. Según dicha Ley, el objetivo de la entidad territorial municipal es “el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio” (Ley 136, 1994, pág. Art.1°).

(Tamayo, 1998) Define el municipio como “Entidad administrativa, territorial, reconocida por la ley y constituida por el conjunto de familias que habitan en su territorio, por su patrimonio y bienes, con personería jurídica y autoridades propias que ejercen autonomía administrativa. El objeto es la satisfacción de las necesidades de la población, mediante la

prestación de servicios públicos que proporcionan todos los medios necesarios para conseguir mejores condiciones de vida de sus habitantes”. Esta definición junto a la teorización legal al respecto determina tres elementos fundamentales para la constitución de municipio: geográfico, político y demográfico. Sin embargo, los tres elementos deben estar en constante relación y mediados por la dependencia de unos con otros, con la autoridad y el gobierno central.

La Constitución Política de 1991 en su artículo 311 define como funciones del municipio:

“prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes” (Constitucion Política de Colombia, 1991, pág. Art. 311).

La Ley 136 de 1994, regulando lo establecido por la constitución, especifica las funciones municipales, así:

- Administrar asuntos municipales y prestar los servicios que les confiere la ley.
- Ordenar el desarrollo de su territorio y construir obras que se requieran para el progreso del municipio.
- Planificar el desarrollo en todas sus dimensiones y en coordinación con los demás niveles de gobierno y entidades.
- Resolver las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda, recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y, en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación.
- Prever el adecuado manejo de los recursos naturales.
- Impulsar el mejoramiento económico y social de su población.
- Realizar el máximo esfuerzo en la medida de sus capacidades, bajo la subsidiariedad de otras entidades. (Ley 136, 1994).

Para la tesis que guía este artículo, la función referida a “*Ordenar el desarrollo de su territorio y construir obras que se requieran para el progreso del municipio*” cobra una especial relevancia en la medida en que determina, en coherencia con la (Ley 388, 1997) que

serán las dependencias municipales y no las curadurías las encargadas de cumplir dicha función, cuando el municipio no alcance los doscientos mil habitantes, como es el caso del municipio de Yarumal, y de muchos municipios del país.

¿Quién entonces se hace cargo de esta función? ¿Cómo garantizar que el cumplimiento de esta función sea eficaz? ¿Tienen los municipios, con un número menor de habitantes, la posibilidad de controlar el crecimiento desmedido de la construcción, la construcción informal o sin el cumplimiento total de las legislaciones? Y todas estas inquietudes surgen del proceso de observación dirigido hacia el crecimiento desmesurado del municipio de Yarumal y su área central, junto a los grandes problemas constructivos de las grandes ciudades.

La existencia de curadores urbanos, su voluntad de hacer cumplir las normas, el estar debidamente capacitados y conocer a fondo la normativa, operatividad, y contexto, no han sido suficientes para prevenir en Medellín y en otros municipios de gran envergadura problemas graves en el campo de la urbanización. Situaciones dolorosas como la caída de edificios, donde se han perdido vidas humanas, la evacuación, desalojo y/o demolición de urbanizaciones enteras o etapas de construcción por fallas estructurales, la construcción de edificios en lugares prohibidos como el Acuarela en Cartagena, no escapan a las zonas municipales de menor tamaño; incluso podrían expandirse con mayor facilidad si consideramos que la entidad encargada de los permisos y el cumplimiento de los requisitos, a saber, la Secretaría de Planeación Municipal, -al no ser exclusivamente una curaduría- y tener otras funciones a su cargo, podría dilatar, disimular, no enfocarse en el control territorial necesario.

2.2.2 Funcionalidad de la Secretaría de Planeación Municipal en el ordenamiento territorial.

Colombia establece el proceso de planeación y seguimiento en las entidades públicas en el Título XII, referido a REGIMEN ECONÓMICO Y DE LA HACIENDA PUBLICA. En su

capítulo II aborda el tema de los Planes de Desarrollo. Más adelante, la Ley 152 de 1994 o Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo reglamentará este capítulo; como también lo haría la Ley 872 de 2003: “Por la cual se crea el Sistema de gestión de calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios; y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación”.

La Ley 152 de 1994, en su capítulo III, artículo 8 determina las autoridades e instancias nacionales de planeación, asignándole al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la función de coordinar con los ministerios, departamentos administrativos, entidades territoriales y, las regiones administrativas y de planificación, la elaboración de los Planes de desarrollo y velar por su ejecución.

El cuadro comparativo presentado a continuación nos permitirá comparar las funciones de las secretarías de planeación municipal y las curadurías para dimensionar como, el cumplimiento de las mismas incidirá inevitablemente en el control urbanístico de las regiones.

Tabla N°1: Cuadro comparativo de funciones entre las secretarías de planeación y las curadurías urbanas.

Fuente: elaboración propia

SECRETARÍAS DE PLANEACIÓN MUNICIPAL (Ley 152, 1994)	CURADURÍAS URBANAS (Ley 388, 1997)
OBJETIVO GENERAL: Direccionar el desarrollo económico, político y social, mediante la formulación y ejecución de	COMPETENCIA GENERAL: Artículo 2°. Naturaleza de las funciones del Curador urbano. La curaduría urbana implica el ejercicio de unas

<p>planes, programas y proyectos que permitan cumplir la misión y alcanzar la visión institucional.</p>	<p>funciones públicas para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el distrito o municipios, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y construcción.</p>
<p style="text-align: center;">FUNCIONES</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuir al mejoramiento del nivel de vida de la población, asegurando la prestación de los servicios públicos en forma eficiente y oportuna. 2. Coordinar las políticas y estrategias de desarrollo del Municipio con los servicios públicos, salud, educación, transporte y vías, de tal forma que permita la utilización en forma óptima del espacio público. 3. Velar por el adecuado desarrollo de los procesos de planificación Municipal. 4. Responder por el cumplimiento de la reglamentación vigente en la aprobación de los proyectos concernientes a urbanizaciones, construcciones, proyectos viales, proyectos de desarrollo físico que se presenten ante el Departamento de Planeación, las entidades públicas o privadas cuya ejecución sea en el Municipio. 5. Preparar con base en el Plan de Desarrollo cuatrienal, los planes de acción en concordancia con el Presupuesto Municipal. 6. Elaborar programaciones para construcción, remodelación o ampliación de obras civiles comunitarias. 7. Autorizar los proyectos que sobre construcción, adición, urbanización, parcelación, loteo y alineamiento deban desarrollarse dentro de la jurisdicción del Municipio y verificar el control 	<p style="text-align: center;">FUNCIONES</p> <p style="text-align: center;">Artículo 3°. Competencia de Curador Urbano.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los curadores urbanos estudiarán, tramitarán y expedirán o negarán las licencias de urbanismo o construcción, parcelación y demolición. A las licencias se asimilan los permisos, los cuales se concederán con sujeción a los requisitos actuales. • El otorgamiento de las licencias comprende el suministro de información sobre las normas urbanísticas aplicables a los predios objeto del proyecto • el visto bueno a los planos necesarios para los reglamentos de propiedad horizontal. • la gestión, asignación, rectificación y certificación de la nomenclatura de los predios e inmuebles y la notificación a los

<p>posterior acorde con las normas legales vigentes.</p> <p>8. Concertar con otras instituciones de orden departamental, regional y nacional, la evaluación de proyectos que por su magnitud y costo presenten dificultades para ser ejecutados por la Administración Municipal y remitirlos con la respectiva documentación requerida para su evaluación y análisis.</p> <p>9. Aplicar las disposiciones que de acuerdo con las normas establecidas y el Plan de Ordenamiento Territorial se deben tener presentes por parte del despacho en el proceso de controlar la construcción de urbanizaciones, parcelaciones, centro comerciales y cualquier otra construcción que se realice dentro del Municipio.</p> <p>10. Actualizar para el ejercicio de las funciones propias del cargo, la reglamentación correspondiente y orientada a controlar los usos del suelo, áreas comunes, plan vial y utilización de vías del área urbana y centros poblados.</p> <p>11. Evaluar toda situación presente en cuanto a planeación urbana y las posibilidades o limitaciones futuras del Municipio con base en el Plan de Ordenamiento Territorial.</p>	<p>vecinos de conformidad con lo establecido en el artículo 65 de la Ley 9ª. de 1989</p> <ul style="list-style-type: none"> • resolver las objeciones presentadas por éstos (VECINOS NOTIFICADOS) • Estudiar los impactos de políticas y programas determinados sobre los aspectos físicos del desarrollo Municipal.
--	--

El cuadro nos presenta en negrilla⁵ las funciones de las secretarías de planeación municipal, en territorios de menos de doscientos mil habitantes, que coinciden con las funciones de mínimo dos curadores urbanos, en municipios con un número mayor de habitantes.

Es evidente, la amplitud de funciones de las secretarías de planeación: planeación, orientación, proposición, desarrollo y control del desarrollo territorial; en contraposición con las funciones de los curadores, dirigidas todas ellas a la asignación de licencias bajo el

⁵ La negrilla es nuestra

cumplimiento de los requisitos mínimos de ley. De hecho, la Ley 388 de 1997 es clara al afirmar que a pesar de la existencia del curador, las administraciones municipales, y en ellas las secretarías de planeación siguen siendo responsables de:

“Decidir sobre las intervenciones en zonas subnormales, de riesgo, de reserva ecológica y de interés prioritario previamente definidas en el plan de desarrollo municipal o distrital...Determinar las equivalencias de obligaciones urbanísticas a compensar en inmuebles en otro sitio o en dinero...Aprobar el diseño para los elementos de amueblamiento urbano y la ocupación temporal o permanente del espacio con redes de servicios públicos y comunicaciones, antenas parabólicas, repetidoras, etcétera, cuando ello se requiera...Recibir las urbanizaciones y construcciones...Autorizar amarres horizontales y verticales...Otorgar los permisos de enajenación de inmuebles previstos en el decreto 78 de 1987 (Ley 388, 1997).

Lo anterior ubica a las secretarías de planeación municipal como agentes garantes permanentes del uso del suelo, y por lo tanto responsables directos ante el Estado y los particulares por las irregularidades que pudieran presentarse por procesos constructivos irregulares, tales como: evacuaciones, desplomes, implosiones, repotenciaciones, entre muchos otros problemas de urbanización territorial en distintas zonas del país. Esto no exime a las curadurías de responsabilidad pero si nos pone frente a una situación directa: y es que la aplicación real de las normas de construcción, el control constructivo y uso de los suelos, el respeto por los planes de desarrollo, el asumir la responsabilidad ante los eventos negativos de una construcción, no depende de la existencia o no de los curadores sino de la responsabilidad, compromiso y voluntad de cumplir las normas de parte de los funcionarios públicos de la Secretaría de Planeación del Municipio o de la Alcaldía directamente.

3 YARUMAL: GEOLOCALIZACIÓN, DESARROLLO TERRITORIAL Y PLANEACIÓN URBANA.

3.1 Descripción del municipio

Yarumal es un municipio del departamento de Antioquia, el cual según su sitio web oficial está localizado en el norte del departamento de Antioquia en Colombia. Sus coordenadas son: 6°57'41"N 75°24'58"O. El territorio yarumaleño presenta un relieve montañoso debido a su localización sobre las estribaciones del ramal occidental de la ramificación central de la cordillera de los Andes. Tiene una extensión territorial de 724 km², de los cuales 2,1 km² corresponden al área urbana.

El municipio cuenta con la presencia de afluentes como el río Nechí y el Cauca en sus tierras, éste se constituye en el Norte como la centralidad urbana más importante de la región denominada "Zona de vertiente"; a la cual pertenecen los municipios de la subregión situados en los cañones de los ríos Cauca y Nechí, limita al norte con Valdivia, al oriente con Campamento y Angostura, al noroeste con Briceño, al occidente con San Andrés de Cuerquia y al sur con Santa Rosa de Osos.

Su cabecera municipal tiene 184 hectáreas aproximadamente y su temperatura promedio es de 17° centígrados. Cuenta con 52 veredas, 7 corregimientos en la zona rural y 20 barrios en la cabecera municipal, entre los que sobresalen: el Cedro, El pueblito, Cedeño y Llanos de Cuivá. Según datos del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del año 2000, del cual no existe una actualización a razón “de la falta de gestión del actual alcalde al respecto”⁶ según uno de los empleados de la alcaldía; la formación de Yarumal es de origen volcánico y tiene influencia de las fallas geológicas de Ituango, Romeral y Espíritu Santo; se advierte sin embargo que no es un espacio inestable o afectado por movimientos sísmicos extraordinarios, y se resalta que su accidente geográfico más significativo es el Valle de los Osos, a partir del

⁶ Entrevista realizada a empleado de la alcaldía municipal, a quien llamaremos *Diego porque nos pide reservar su identidad para efectos de seguridad y confiabilidad.

cual se ingresa al territorio yarumaleño, y que por su localización geoespacial se presta para diversas actividades sociales y comerciales.

(Montoya, 1999) Asegura, que Yarumal fue poblada en sus inicios por grupos indígenas, como la mayoría de los territorios latinoamericanos. Los Nutabes, pertenecientes a los Chibchas son los primeros pobladores de la región, lo cual será importante para el presente artículo en la medida en que determina las formas estructurales de las primeras edificaciones y la distribución territorial. Durante la época de la colonia, los pobladores de las provincias de Rio Negro, Santa Fe, Marinilla y Medellín tuvieron información de la posible existencia de riquezas en oro hacia el norte de Antioquia, lo cual generó su desplazamiento hacia el norte. Algunos de estos grupos se asentaron en el Valle de los Osos, dando origen a Yarumal a través de un pequeño grupo que lo fundó bajo el nombre de San Luis de Góngora. Lo cual sería posible después de muchos años de enfrentamientos legales, con la determinación de sentencia del 10 de Febrero de 1787, en la que se nombra como primer alcalde al señor Francisco Leonín de Estrada.

Montoya (1999) asevera además que en 1821 Yarumal es elevado a la categoría de villa, comenzando su vida municipal independiente y que en este periodo se construyen obras urbanísticas y arquitectónicas como la Basílica de Nuestra Señora de las Mercedes, el primer hospital municipal el Puente del Arco, el colegio de La Merced, entre otras. Todo este crecimiento arquitectónico trae consigo un crecimiento comercial y por lo tanto el aumento inmediato de la población. El Odontólogo, Historiador y Abogado yarumaleño Orlando Montoya asiente que fueron empresas de yarumaleños como la Cervecería Tamayo, la confección de carrieles, Cervecería Unión, el cultivo del café, entre otras, las que generaron una gran explosión demográfica, mostrando un crecimiento superior al 32% en el número de habitantes.

Es así como para el año de 1835, el municipio contaba con 3.474 habitantes y en el año 1883 había casi que triplicado su población con 10,005 habitantes, ubicados en 829 casas. Dice

(Montoya, 1999) que sus pobladores conservaban los más altos atributos de hidalguía, nobleza, sinceridad y rectitud, para los censos nacionales de 1912 ya registraban una población de 21.250 habitantes. Para 1993, Yarumal ya se erigía como una importante población en el norte antioqueño, y Contrario a la situación de diversos sectores del país, Yarumal experimenta un auge significativo en lo social, las construcciones cambian de bareque y tapia a adobe, hierro y cemento, se amplían las calles, se desarrollan vías de comunicación pasando de “riales” a caminos carreteables, entre otros, se empieza a desarrollar la explotación minera, la electrificación pública, la industrialización – esencialmente tabacalera-.

3.2 Plan Básico Territorial de Yarumal, expectativa y realidad municipal

Aunque en los últimos 20 años el desarrollo territorial ha modificado la ubicación poblacional hay distintas circunstancias que afectan el proceso urbanístico del municipio. Se expresa en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (en adelante PBOT), que:

“En la Etapa Preliminar reconocimos como aspectos de futuro a confrontar, la Tendencia a la Negación del Escenario Integral, la Tendencia a la Incomunicación Municipal, La Tendencia a la Centralidad, y la Tendencia al Deterioro del Espacio público⁷ (Yarumal, 2000).

Lo anterior no solo anticipa algunos problemas en el sistema de expansión territorial sino además en los procesos constructivos: la ubicación de pequeños poblados al margen del río Nechí que crecen en dirección a las montañas circundantes, el crecimiento poblacional del centro, marcado por la catedral, hacia la periferia, lo cual es corroborable al llegar al municipio, el cambio notorio de las edificaciones que se transformaron desde los materiales utilizados para su elaboración hasta sus dimensiones, distribución y usos.

⁷ El subrayado es nuestro.

Observar ahora el municipio es descubrir la desaparición de las edificaciones antiguas de bareque y barro; y en su reemplazo encontrar nuevas construcciones en concreto, de altura, con enfoques comerciales o urbanizatorios de carácter público y privado. Las unidades habitacionales son más reducidas, y según informes de la Secretaría de Planeación municipal tienen en su mayoría un área de 80 m² en promedio, y de 4 o 5 pisos. Ha aumentado también la construcción de bodegas, de viviendas destinadas para recreo en las veredas Mallarino y La Estrella, orientando el crecimiento del municipio hacia el sur pero sin afectar la clasificación de los estratos sociales que en su mayoría son 1, 2 y 3 con un pequeño sector estrato 4, sin que existan zonas de estrato 5 ni 6 en cumplimiento del Artículo 14 de la ley 505 de 1994. En términos del Plan de Ordenamiento Territorial:

“La Estructura General del Suelo, se soporta en la delimitación y adopción del Perímetro Urbano, que como tal reconoce el desarrollo espacial existente, la potencial capacidad de abastecimiento de servicios públicos domiciliarios, según definición de estos hecha en el Diagnóstico y la aptitud geológica para el uso urbano” (Yarumal, 2000).

Esto se traduce en la determinación de delimitar la construcción a los espacios donde sea exclusivamente factible la instalación de los servicios públicos, que también determinan la estratificación social; sin embargo, en voz de *Diego, la realidad no es coherente con la intención, puesto que la actividad constructiva del municipio, aprobada desde la Secretaría de Planeación municipal, se extiende significativamente lejos del área establecida por este requisito y otros. Sin embargo, no se trata exclusivamente de la posible negligencia o descuido desde la entidad encargada sino también de la confrontación con nuevas realidades territoriales como los megaproyectos cercanos, -la hidroeléctrica del norte- y la población flotante que generan dichos proyectos y/o la violencia de los territorios circundantes.

Como consecuencia de los procesos urbanísticos actuales relacionados con las problemáticas antes mencionadas, el municipio presenta algunos problemas como la distribución de la zona urbana, que se observa poco ordenada, y aunque aún logra delimitarse lo rural y lo urbano, hay zonas rurales que han crecido demográfica y poblacionalmente sin evidenciarse un

control de ellas; ahora bien, el espacio público no ha crecido paralelamente con las construcciones privadas o comerciales dificultando así el desplazamiento y el transporte por sus calles disparejas, empinadas y con andenes obsoletos por sus estructuras.

Así pues, asegura (Montoya, 1999) que el desarrollo de Yarumal es el resultado de seguir un modelo planificado que determinaba instrucciones precisas sobre la forma como el municipio debía extenderse, poblarse y construirse. Cita Montoya Moreno, el documento nominado *Fundaciones*, en el cual el señor Juan Antonio Mon y Velarde, en su artículo segundo determina como proceder en cuanto a desarrollo del casco urbano así:

“Primeramente el terreno para edificar; colocará la Plaza Mayor en el centro del globo y medirá ocho cuadras por cada costado, de cien varas. Señalará terreno capaz y espacioso donde pueda hacerse la iglesia, con suficiente extensión y comodidad...entre el terreno destinado para la iglesia y la Plaza Mayor dejará un solar a disposición de su majestad, se dejará otro para casa capitular y cárcel”. (Fundaciones s.f citado en (Montoya, 1999).

Sin embargo, las dinámicas se imponen por sí mismas y van más allá de la aspiración o regulación que se tenga al respecto. Pero es responsabilidad del representante del Estado el lograr que las normatividades y el sueño territorial se concilien en la construcción de un municipio mayormente ordenado y estable. El municipio de Yarumal posee diversas edificaciones claves tanto para su historicidad como para su desarrollo urbano y cultural, la Plaza mayor, la fuente, la Basílica de Nuestra Señora de La Merced, el cementerio, la feria, la casa Consistorial y el Hospital San Juan de Dios; todas ellas marcan el territorio yarumaleño de manera significativa, no sólo por el simbolismo que representan sino por su incidencia en la territorialidad, la expansión de sus alrededores y su imponente tamaño que los hace puntos de referencia urbanística, además de ser lugares para el encuentro cotidiano o dominical.

De la lectura del Plan Básico de Desarrollo Territorial de Yarumal, (Yarumal, 2000) se puede extraer no solo la estructura general del suelo de Yarumal en la cual se soporta la delimitación y adopción del Perímetro Urbano, y el reconocimiento del desarrollo espacial existente asociada a la potencial capacidad de abastecimiento de servicios públicos domiciliarios; también se puede leer en él, políticas de desarrollo urbanístico como:

“1.2.10.2.1. Política Uno: Priorizar los desarrollos en altura en áreas que aseguren la estabilidad del suelo, la armonía con el paisaje y el equilibrio compensado con el espacio Público.

1.2.10.2.2. Política Dos: Recuperar integralmente las fuentes de agua y los demás elementos paisajísticos urbanos como parte del sistema de espacios públicos...

1.2.10.2.5. Política Cinco: Articular las restricciones del medio físico urbano a la consolidación del espacio público.

1.2.10.2.6. Política Seis: Priorizar la cuantificación y cualificación del espacio público frente a las densidades constructivas.

1.2.10.2.8. Política Ocho: Fortalecer núcleos de servicios alternos al centro tradicional para equilibrar la concentración de actividades y presión sobre el espacio público”. (Yarumal, 2000).

Estas políticas analizadas en su conjunto reconocen las debilidades urbanísticas del municipio de Yarumal en su proceso de crecimiento, y también establece una hoja de ruta para el restablecimiento de un orden territorial perdido poco a poco por los fenómenos antes descritos y por la intencionalidad municipal de conformar, con los municipios aledaños- la Provincia del Norte de Antioquia.

El reordenamiento del centro de Yarumal está diagnosticado en el PBOT del 2000 como una unidad de actuación urbanística, y se dictaminó que éste requiere un estudio y planeación cuidadosa y responsable, además hace hincapié en la necesidad de definir la reglamentación especial para recuperación del espacio y dirigir la ocupación del espacio público; también resalta la necesidad de la definición de usos del suelo y su respectiva ocupación, recuperación y la conservación del patrimonio; todo ello con miras a detener el fraccionamiento y el

deterioro espacial del centro por falta de una clara reglamentación de ocupación y de usos, y sobre todo por la ausencia del control urbano necesario.

El ejercicio de zonificación está pensado como Plan de Usos del Suelo y su objetivo es ordenar la distribución de las actividades humanas en el espacio urbano, de tal forma que cada zona cumpla una función especial frente al desarrollo equilibrado del territorio. Dicha zonificación responde a una serie de consideraciones de tipo natural, ambiental, social y funcional, con el fin inmediato de corregir las deficiencias y desequilibrios existentes en la distribución actual del suelo y determinar el ordenamiento que debe introducirse en el mismo. Vista así, la zonificación constituye una guía para el mejoramiento del territorio, siendo entonces un instrumento orientador y de desarrollo que permita a las diferentes zonas y usos, complementarse en el cumplimiento de sus funciones.

La zonificación en Yarumal es la siguiente: “Clasificación del Suelo Municipal a escala de 1:25.000. El territorio del municipio se clasifica en Suelo Urbano, Suelo de Expansión Urbana, Suelo de Protección y Suelo Rural, al interior de este último se establece el suelo Suburbano” (Yarumal, 2000). Expresa el PBOT que se valoraron criterios como la aceptación de los usos existentes que no ocasionan conflictos, como uso principal; la disposición de una infraestructura adecuada en las zonas residenciales como constituyente del uso predominante; propender por la coherencia en la distribución de usos con la infraestructura vial y el esquema vial; buscar la atención adecuada a los procesos restrictivos de carácter geológico, hidrológico y topográfico y buscar la protección de las áreas destinadas a servicios comunitarios de tipo asistencial, administrativo o institucional, que darán satisfacción a las necesidades de la comunidad, declarándolas como de uso social obligado (Yarumal, 2000).

El texto de PBOT de Yarumal plantea diversas estrategias de control y dominio de proyectos de construcción, reconstrucción o reubicación, determinado un uso obligado para zonas patrimoniales, de salud, religiosas y educativas. De uso múltiple serán las zonas de comercio, residencial, cultural y financiera, mientras que la zona industrial, supermercados y pasajes

comerciales, al que las pueden sufrir afectación geológica o estructural igual son de uso restringido.

Así las cosas es evidente la exigencia del municipio de la implementación de formas efectivas de urbanización, toda vez que así puede garantizarse el crecimiento armónico del municipio, el cumplimiento óptimo de las políticas urbanísticas y el control demográfico de la región. La implementación del PBOT en últimas siempre será función de la Secretaría de Planeación Municipal, quien no solo ejercerá el favorecimiento de los procesos constructivos y demográficos de la región, sino también, el control urbanístico mismo.

Se percibe desde la redacción del PBOT de Yarumal, un municipio proyectado a gran escala, es decir, se concibe al municipio, más allá del número de habitantes, como una región con grandes posibilidades de crecimiento urbanístico, con miras a ser Provincia del Norte, a partir de su explosión demográfica y ubicación geográfica. El PBOT se acerca a la visión de un POT, y teniendo en cuenta que según el Plan de Desarrollo Municipal, 2016-2019 *“es el momento Yarumal”* se advierte que el municipio cuenta con 46.865 habitantes, es factible afirmar que en materia de planeación y desarrollo es un municipio que requiere de apoyo para poder seguir con sus parámetros rectores de desarrollo económico, social y territorial.

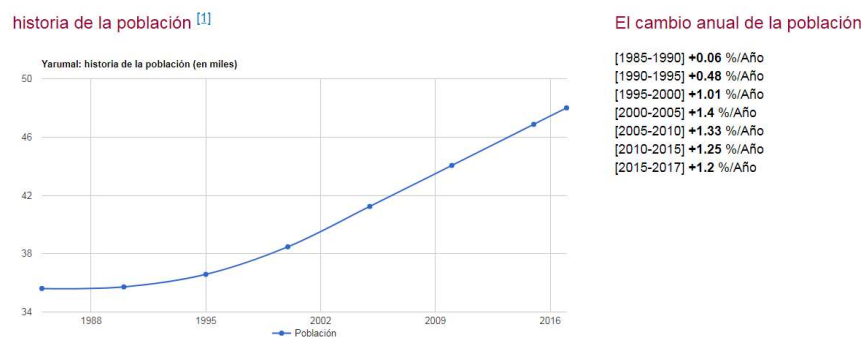
De otro lado, el norte antioqueño ha sido golpeado por la violencia. Yarumal no es ajeno a ello, causando los desplazamientos de familias de la zona rural hacia el centro del municipio, obligando a las autoridades a generar un plan de atención inmediata, el cual incide directamente en el urbanismo porque exige el replanteamiento zonal de espacios públicos para su ubicación habitacional. Aunado a esto, el incremento de cultivos ilícitos y la actividad comercial propia de la región ha generado que el municipio sea uno de los más poblados en la región.

“Aunque son varios los aspectos que influyen sobre los cambios en la base demográfica de un territorio, para el caso particular de Yarumal, en el PBOT se exponen los fenómenos migratorios como principal causa. Situaciones como la baja rentabilidad en la producción agrícola,

la presencia de grupos armados ilegales en la zona rural, el déficit en los servicios públicos y el difícil acceso a la educación, han motivado a la población de la zona rural a buscar oportunidades de empleo y una mejor calidad de vida en la cabecera municipal y en los grandes centros Urbanos”. (Yarumal, 2000).

Los últimos registros poblacionales nos muestran los niveles demográficos de Yarumal así: Ha recibido un total de 1037 personas inmigrantes en los últimos 5 años, y su crecimiento poblacional ha sido el siguiente:

Tabla N°1
Cambio poblacional en Yarumal 1990-2017



Fuente: (DANE, 2018)

El cambio poblacional que referencia la gráfica se hace notar en la diversidad del territorio yarumaleño, y la complejidad de su urbanización; además diversos sectores rurales del municipio se han industrializado, lo cual les ha valido un desarrollo industrial y comercial pero en cuestiones de espacio y asuntos de vigilancia, en cuanto a normas de urbanismo se anquilosan. Es el caso del corregimiento de los Llanos de Cuivá, el cual funge como un caserío desordenado y poco planificado a orillas de la autopista panamericana sin embargo con prosperas industrias en su territorio: Hidroeléctrica del Norte, Zona industrial del Norte, Mineros Antioquia, Setas de Cuivá, entre otras.

Finalmente, y después de la descripción anterior, es importante confrontar las funciones de la Secretaría de Planeación Municipal con la situación territorial actual del municipio para compilar un conjunto de conceptos y conclusiones frente a la necesidad de ejercer un control

real de los procesos de urbanización. Conscientes de que Yarumal no puede acceder a la figura de Curador urbano, al no cumplir las exigencias de la Ley 388 de 1999, pero interesados en generar reflexiones urgentes respecto al crecimiento desmedido y poco estructurado de la municipalidad, se intentan plantear algunas salidas posibles, que concilien las dos realidades. Ese crecimiento y desorden del mismo se materializa en hechos referenciados por La Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol) seccional Antioquia, la cual calcula que en 2017 se comercializarán en las zonas rurales del departamento unas, 5.100 unidades nuevas de vivienda, cuando hace apenas siete años esa cifra anual no llegaba ni siquiera a 800. Según Eduardo Loaiza, gerente de dicha seccional, hoy existen solo en el Oriente, 89 proyectos residenciales en ejecución y otros 30 a 35 para industria y comercio (Loaiza, 2018).

El crecimiento inmobiliario desmedido en Yarumal y otros municipios cercanos provoca: incremento no controlado de la valoración del suelo, aumento de la tasa de deforestación de las zonas boscosas, afectación de la tranquilidad y cotidianidad de la zona central del municipio, crecimiento poco estructurado del territorio central y periférico, entre otras consecuencias.

Si consideramos, en concordancia con (Baptiste & Lora) que “la facultad de expedir licencias, ejercida por las curadurías resulta más importante de lo que se piensa”, es aquí donde podemos acercarnos a responder la pregunta del presente trabajo de grado: ¿Qué sería diferente con una curaduría que no se pueda garantizar con una Secretaría de Planeación Municipal?

Es a él [el curador] a quien le corresponde determinar qué tipo de construcción pueden adelantar los particulares en sus propios inmuebles, o que tipo de establecimiento de comercio puede funcionar o no en determinado lugar (Baptiste & Lora); lo que determina que la curaduría limita al propietario en el ejercicio de su derecho de propiedad dando primacía al derecho del interés colectivo; función no llevada a cabalidad por las Secretarías, a razón tal vez de la congestión administrativa que deben asumir en el cumplimiento de sus

tareas, Es importante recordar que la descongestión administrativa fue una de las razones gubernamentales para la creación de la curadurías en el país.

Otro de los elementos diferenciales entre la Secretaría de Planeación Municipal y tener una curaduría se refiere a la credibilidad necesaria de los ciudadanos en sus entes de control. Ejercer la función de otorgar licencias se extiende a brindarle al gremio de la construcción y el habitante las garantías mínimas de disposición, confianza y agilidad en los procesos; lo cual es bastante complejo de realizarse en las Secretarías de Planeación, toda vez que esta función pasa a ser una entre muchas otras, y no necesariamente la primordial, si la ubicamos junto a la planeación territorial y al desarrollo adecuado de la municipalidad hacia el futuro,

Sin embargo, todos los objetivos: dar la licencia, garantizar el bien común sobre el particular en el ejercicio de la construcción y representar acertadamente al Estado en la asignación de las licencias deben ser cumplidos por las Secretarías de Planeación, y el camino no puede ser otro que ejercer sus funciones bajo el esquema curatorial, aun sin serlo.

REFLEXIONES FINALES

Colombia en cuanto al desarrollo urbanístico y territorial ha avanzado, logrando cambios a nivel nacional, regional y local; sin embargo su demografía fluctuante, la situación social, la actividad comercial y el devenir político han causado desordenes en la administración y mala distribución del territorio, llevando al Estado a crear figuras para el empoderamiento de estos asuntos. No obstante estas figuras como las secretarías de planeación municipal o el curador urbano parecieran ser insuficientes o desconocidas, pues aunque constitucionalmente están sustentadas, ninguna de las dos entidades logra a ciencia cierta cumplir con el objetivo de

desahogar la función pública y velar por el control del suelo en los territorios; ya que en presencia de ellas son muchas las problemáticas que han surgido en el ámbito de la construcción en el país.

En Colombia, la administración del territorio es un asunto sobre el que aún falta debatir; sin embargo al centrarse en la funciones de las secretarías de planeación, asumiendo las funciones que tiene el curador urbano en territorios de mayor densidad poblacional, genera un cuestionamiento alrededor de su real función, su nivel de responsabilidad y su campo de autoridad. Al respecto, es complejo determinar la eficiencia de las secretarías de planeación en municipios, que como Yarumal, se ven abocados a un crecimiento poblacional y constructivo, alejados de entidades de control exclusivo, sino dependientes de entidades con otra multiplicidad de funciones como las asignadas a dichas secretarías en el país.

Las administraciones como entes territoriales, asumen grandes responsabilidades con respecto a su territorio y la manera en que este se distribuye; no obstante, es deber de la misma entidad velar por el correcto funcionamiento del territorio, en vista de las tendencias de corrupción presentes en los funcionarios del país, la informalidad en la construcción y la evasión de los trámites legales al momento de construir, las secretarías de planeación a veces no alcanzan a ejercer su delegación de poder en ciertas zonas sea por alejadas, por violentas o porque omiten su deber sin ninguna razón. Se hace entonces necesario repensar la función de las secretarías de planeación de los municipios en desarrollo en lo referente al alcance de sus funciones; y garantizar que su manual de procedimiento, su estructura interna y sus objetivos desde el plan de desarrollo garanticen dar celeridad y cumplimiento a la norma urbanística.

Por su parte el curador como particular con función pública podría dar mayor garantía en el cumplimiento de la norma urbanística, pues como se ha dicho, su labor es policiva en cuanto a la vigilancia del cumplimiento de la norma habitacional, por lo tanto se debería evidenciar mayor control en licencias de construcción y legalización edificadora con la existencia de ésta figura en los municipios que la ley lo permite.

Cuando nacen los curadores, hace 23 años, se crearon con el propósito de ejercer una función descentralizada por colaboración con las entidades territoriales en temas de construcción habitacional y comercial; esto debido a que el Estado se presentaba ineficiente ante la demanda de la actividad edificadora. A la fecha, el problema continúa en idénticos términos, pues las curadurías parecieran solo ser un cargo –en ocasiones burocrático-, en la administración pública; y la inexistencia de la figura en los municipios de menos de doscientos mil habitantes, obliga a los habitantes de dichos municipios a estar sometidos a las secretarías de planeación, y no tener una manera de darle celeridad, legalidad y control a su proyecto inmobiliario con la observancia del cumplimiento de las normas urbanísticas.

Ahora bien, está claro que las cabeceras municipales de las zonas rurales enfrentan el aumento significativo de la actividad edificadora, en ocasiones desproporcional, a veces sobre terrenos inestables y sin las condiciones de seguridad requeridas tanto para el territorio como para los ciudadanos. De ahí que sea necesario generar espacios de reflexión social donde se haga un llamado de atención a las secretarías de planeación y alcaldías de estos municipios sobre el cumplimiento de sus funciones en el campo territorial; que a veces con procesos ineficientes no solucionan las recurrencias de los usuarios y permiten que el crecimiento de las zonas de uso habitacional y comercial se dé sin el seguimiento a la norma de urbanización; lo cual genera desorden e incluso riesgos, pues no toda la actividad edificadora es serena, y menos con el apogeo de la propiedad horizontal como una de las formas de vivienda más comunes en los últimos años.

Adicionalmente, estos municipios tienen en su mayoría zonas de protección arquitectónica, que se convierten en patrimonio inmaterial de la localidad, el departamento o la nación; los cuales en ocasiones se ven afectados por los procesos de construcción no controlados a sus alrededores, incluso con la excusa de la supuesta modernización de los mismos, afectando no solo la ejecución efectiva del PBOT, sino de manera inmediata, las tradiciones, sentido de pertenencia y protección de los valores inmateriales del municipio mismo.

El texto del PBOT de Yarumal, como ejemplo de otros municipios en desarrollo, plantea diversas estrategias de control y dominio de los posibles proyectos de construcción,

reconstrucción y reubicación (Yarumal, 2000, pág. 63). Determina uso obligado y totalmente restringido para intervenciones para algunas zonas patrimoniales, de salud, religiosas y educativas; de uso múltiple con restricción media será la zona de comercio, residencial, cultural y financiera; de uso restringido parcialmente la zona industrial, supermercados y pasajes comerciales; y de uso absolutamente restringido las que pueden sufrir afectación geológica o estructural.

Lo anterior exige del municipio la implementación de formas efectivas de control urbano. No solo en Yarumal sino en todos los municipios que como éste enfrentan una situación similar de crecimiento constructivo en sus cabeceras municipales y expansiones no controladas en sus zonas periféricas. Esta necesidad es imperativa, toda vez que solo así puede garantizarse el crecimiento armónico de los municipios, el cumplimiento óptimo de las políticas urbanísticas y el control demográfico de las regiones. La implementación del PBOT será entonces función de la Secretaría de Planeación Municipal, que no solo ejercerá el favorecer de los procesos constructivos y de edificación, sino también el control para que dicho proceso respete el territorio.

Sin embargo es notoria la distancia entre lo planeado y lo ejecutado; basta con un ejercicio de observación cotidiana para verificar la incidencia de los actuales procesos constructivos poniendo en evidencia la falta de dicho control efectivo o cumplimiento eficaz de los lineamientos planteados.

Se plantea la protección de las zonas boscosas mientras se aprueban al menos 3 proyectos de edificaciones medianamente rupestres en las afueras del municipio, como se evidencia en el incremento de viviendas destinadas para recreo en las veredas Mallarino y La Estrella; o la construcción de bodegas en las “afueras” del centro urbano..

La arquitectura de Yarumal en los últimos 20 años ha cambiado considerablemente, se nota que están desapareciendo las edificaciones antiguas para ser reemplazadas por nuevas construcciones en concreto, donde predominan edificios de más de cinco plantas. De otro lado, las unidades habitacionales están siendo significativamente reducidas, su área está en

un promedio de 80 m², comparadas con las de la década anterior, cuyo promedio de área era de 130 a 140m²; adicionalmente, la mayoría de ellas son construcciones en altura que alteran la percepción del paisaje de manera inevitable.

Uno de los objetivos del POT de Yarumal referencia la protección del espacio público (Yarumal, 2000, págs. 32-34), sin embargo, al aumento de edificaciones se suma el incremento de vehículos automotores sin la expansión adecuada de las vías o el espacio público; por el contrario, éste tiende a reducirse por factores como el crecimiento comercial, demográfico y constructivo.

Uno de problemas que han logrado solucionarse con la implementación de las curadurías y que persiste en los municipios de menor número de habitantes por la ausencia del sistema curatorial o un sistema similar desde las Secretarías de Planeación Municipal, es la informalidad en la construcción de vivienda; evidenciado en el hábito tradicional de construir y luego legalizar (en ocasiones, muchos años después); tanto la construcción como las mejoras o transformaciones hechas son hechas desde la necesidad o interés del propietario, en ocasiones sin el cumplimiento de las normas técnicas y sin el cumplimiento de los requisitos exigidos por planeación.

Y es por esto que se recurre a la honestidad, responsabilidad y sentido de la ética en los funcionarios de las alcaldías y secretarías de planeación para que trascendiendo sus funciones sientan la obligación profesional y moral de evitar que los procesos constructivos irregulares desmantelen la esencia de los municipios tradicionalmente rurales y hermosamente naturales del país.

BIBLIOGRAFIA

Constitucion Política de Colombia, Artículo 13 (Corte Constitucional 7 de julio de 1991).

Sentencia, C-574, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón (Corte Constitucional de Colombia 28 de 10 de 1992).

Ley 136 (2 de Junio de 1994).

Ley 152, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (1994).

Sentencia, C-350 (Corte Constitucional de Colombia 04 de 08 de 1994).

Sentencia, C-350 (Corte Constitucional de Colombia 04 de 08 de 1994).

Decreto 2150, Sobre Licencias de urbanismo (1995).

Decreto 922 (Presidencia de la república 6 de junio de 1996).

Ley 388, reglamentacion urbanistica (Congreso de la República 18 de julio de 1997).

Ley 388, ordenamiento territorial (1997).

Concepto 1039 (Consejo de Estado: sala de consulta 1 de septiembre de 2000).

Concepto 1624 (Consejo de Estado, sala de consulta y servicio civil 2005).

Academic. (2010). Recuperado el 23 de julio de 2019, de Academic:

<https://esacademic.com>

Ley 1454, Ley de ordenamiento territorial (Congreso de la República 29 de Junio de 2011).

Academia Colombiana de Historia. (1983). *Antecedentes de la Constitucion de Colombia de 1886*. Bogotá: Plaza & Janes.

Albuja, s., & Ceballos, M. (10 de Enero de 2012). *Desplazamiento urbano y migración en Colombia*. Recuperado el 20 de mayo de 2019, de IEU:

<https://www.institutodeestudiosurbanos.info/historico-de-noticias/328-desplazamiento-urbano-migracion-colombia>

Aristizábal, M. (01 de 05 de 2012). *Banco de la República-Actividad Cultural*.

(Aristizábal, Magnolia) Recuperado el 09 de 02 de 2017, de Biblioteca Luis Angel Arango:

<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/mayo2012/matrimonio-civil-en-el-siglo-XIX>

Baptiste, L. D., & Lora, M. J. (s.f.). *Las curadurías urbanas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Colegio Nacional de Curadores Urbanos . (Marzo de 2012). *Historia no revelada de un Curador Urbano*. Obtenido de <http://www.curadoresurbanos.org/abc-del-curador-urbano/historia-no-revelada-de-un-curador-urbano/>

Colegio Nacional de Curadores Urbanos. (22 de 11 de 2018). *Colrgio Nacnal de Curadores Urbanos*. Obtenido de <http://www.curadoresurbanos.org/abc-del-curador-urbano/>

DANE. (2018). *Resultados Censo nacional de poblacion y vivienda 2018*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Guia para le gestión pública N°4*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

Hengels, K. M. (s.f.). *Die Heilige Familie*. MEW 2.

Kálves, Y. (1964). *Karl Marx, Darstellung and kritik seines denkens*. Frieburg.

- Loaiza, E. (28 de Septiembre de 2018). Casas por árboles: El desordenado crecimiento urbano en el oriente antioqueño. (Semana, Entrevistador)
- Corte Constitucional Sentencia C-350 de 1994, C-350 (Corte Constitucional de Colombia 04 de 08 de M.P. Alejandro Martínez Caballero.).
- Corte Constitucional. Sentencia C-574 de 1992, C-574, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón (Corte Constitucional de Colombia 28 de octubre de M.P. Ciro Angarita Barón.).
- Marín, B. R. (1995). *Ciudades y ciudadanía, la política urbana del salto social*. Bogotá: Mundo Editores.
- Ministerio de Desarrollo económico, viceministerio de Vivienda Desarrollo Urbano y Agua potable. (1995). *Política Urbana del Salto social*. Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico.
- Montoya, m. O. (1999). *Yarumal, una ventana al pasado*. Medellín: Guion publicidad.
- Murad, R. R. (2003). *Estudio sobre la distribución espacial de la población en Colombia*. Santiago de Chile: ONU.
- Prebisch. Citado por Vallejo, Z. L., & Fuentes, L. H. (2006). *De la planeación normativa a la participativa en Colombia: una aproximación al caso del manejo de los recursos ambientales*. Apuntes CENES.
- Prieto, V. (2008). *LIBERTAD RELIGIOSA Y CONFESIONES - Derecho Eclesiástico del Estado Colombiano*. Bogotá, Colombia: Temis.
- Red de iniciativas sobre gobernabilidad, d. y. (2003). *Región política y realidad territorial*. Bogotá.

- Tamayo, E. (1998). *Administración Municipal Colombiana*. Guadalupe.
- UNFPA. (2007). *Ciudad, espacio y población: el proceso de urbanización en Colombia*.
Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Vargas, U. B. (2013). Retornos a la educación y migración rural-urbana. *Desarrollo y sociedad*.
- Velásquez, F. C. (2010). La planeación territorial en Colombia: contexto, trayectoria y experiencias. *Cuadernos descentralistas N°25*.
- Villamil, P. M. (2010). El ordenamiento territorial en Colombia a través del tiempo. *Perspectiva Geográfica*, 143-156.
- Yarumal, M. d. (2000). *Plan Básico de Ordenamiento Territorial*. Yarumal.