

**DIAGNOSTICO DE LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS E INSTRUMENTOS
PARA EL CONTROL URBANO A LA ACTIVIDAD DE LA CONSTRUCCIÓN EN
LAS CIUDADES COLOMBIANAS**

MARIANGELA OLIVER ROMERO

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2016**

“Diagnostico de la formulación de políticas e instrumentos para el control urbano a la actividad de la construcción en las ciudades colombianas”

Investigación diagnóstica con propuesta de solución
Presentado como requisito para optar al título de
Profesional en Gestión y Desarrollo Urbanos
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
Mariangela Oliver Romero

Dirigido por:
William H. Alfonso Piña

Semestre II, 2016

RESUMEN

En la ciudad colombiana existe una tendencia al desarrollo inmobiliario que busca el mayor aprovechamiento del suelo, sin ajustarse las normas y disposiciones de ordenamiento territorial. El interés de esta investigación diagnóstica con propuesta de solución es el de caracterizar el desarrollo de la política urbana, en instrumentos y normativa para el Control Urbano en algunas de las ciudades colombianas, con el fin de identificar las fallas existentes a nivel administrativo, logístico, educativo, normativo y financiero que impiden un efectivo cumplimiento de la función de Control Urbano. Se evidenció que la institucionalidad y los procedimientos, son insuficientes para llevar a cabo control urbano, especialmente en las zonas de desarrollo informal. Se pudieron establecer tres escenarios posibles para el futuro de esta función en Colombia, así como proponer alternativas para mejorar la eficacia de los procesos institucionales y la participación ciudadana, que garanticen el interés general sobre el particular en los procesos de urbanización, desarrollo y consolidación de las ciudades.

Palabras clave: *Control urbano, infracciones urbanísticas, normativas control urbano, ciudades colombianas.*

ABSTRACT

In the Colombian city there is a tendency to real estate development that seeks greater land use, without following the rules and regulations of land use planning. The interest of this research diagnosed proposed solution is to characterize the development of urban policy, instruments and rules for Urban Control in some Colombian cities, in order to identify existing faults administrative, logistical level, educational, regulatory and financial that prevent effective implementation of the Urban Control function. It was evident that the institutions and procedures are insufficient to carry out urban control, especially in areas of informal development. We were able to establish three possible scenarios for the future of this function in Colombia, and propose alternatives to improve the efficiency of business processes and citizen participation, to ensure the public interest on the subject in the process of urbanization, development and consolidation of the cities.

Key words: *Urban control, failures, urban control tools, Colombian cities.*

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	6
1. MARCO CONCEPTUAL	10
1.1. Revisión de literatura	10
1.2. Marco conceptual	12
2. CARACTERIZACIÓN NORMATIVA DEL CONTROL URBANO EN COLOMBIA	19
3. FACTORES LIMITANTES DE UN EFECTIVO DESARROLLO EN LA FUNCIÓN DE CONTROL URBANO EN LA CIUDAD COLOMBIANA	26
4. HERRAMIENTAS Y ESCENARIOS PARA ASEGURAR UN EFECTIVO CONTROL URBANO EN LAS CIUDADES COLOMBIANAS	43
4.1. Mecanismos existentes para ejercer Control Urbano	43
4.2. Herramientas innovadoras para promover un efectivo Control Urbano	45
4.3. Escenarios prospectivos del Control Urbano en Colombia	48
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	53
BIBLIOGRAFÍA	

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

Diagrama 1.	Marco Legal Colombiano en materia de Control Urbano.	19
Cuadro 1.	Articulación de factores relacionados con la gestión prospectiva del riesgo.	22
Tabla 1.	Relación normativa de la noción de Control Urbano a nivel nacional	22
Tabla 2.	Modalidades de construcción por mes durante 2008 en la Curaduría Urbana No. 2 de Popayán.	31
Tabla 3.	Estructura Administrativa y Recurso Humano para el ejercicio del Control Urbano.	35
Tabla 4.	Recurso Financiero para el ejercicio del Control Urbano.	36
Tabla 5.	Limitaciones para el ejercicio del Control Urbano.	38
Tabla 6.	Síntesis factores que afectan la función del control urbano en Colombia.	41
Cuadro 2.	Sanciones por infracciones urbanísticas año 2015 (valor por metro cuadrado).	45
Imagen 1.	Entradas y salidas de la Unidad de Control Físico Municipal como sistema.	46

INTRODUCCIÓN

La presente investigación diagnóstica con propuesta de solución busca caracterizar el desarrollo de la política urbana, instrumentos y normativa para el control urbano [CU] en las ciudades colombianas, con el fin de identificar las fallas existentes, permitiendo así proponer alternativas para mejorar la eficacia de los procesos institucionales y la participación ciudadana, que garanticen el interés general sobre el particular en los procesos de urbanización, desarrollo y consolidación de ciudad.

El interés de ésta investigación, es el de identificar escenarios posibles así como alternativas a los mecanismos normativos e institucionales que permitan lograr un efectivo CU en el país, explorar oportunidades innovadoras y reales de intervención y control como herramientas a disposición de la población para involucrarse en la vigilancia de las dinámicas de edificabilidad que en Colombia se dan.

Es de resaltar que el desarrollo de la presente investigación exigió la necesidad de analizar la problemática del CU desde una perspectiva territorial mucho más amplia que una única ciudad, lo anterior, dado que sus efectos son visibles y relevantes en la totalidad de las ciudades colombianas y no se limitan a un solo territorio del país.

Ahora bien, es de resaltar que en Colombia el CU es un mecanismo con limitado alcance, especialmente en las ciudades intermedias y pequeños municipios. Asimismo, el crecimiento de las ciudades ha seguido un patrón desequilibrado con una visión de pequeña escala, lo cual ha generado fenómenos urbanos espaciales tales como el predominio de asentamientos precarios en la periferia, la expansión no planificada, la escasez de suelo urbanizable, entre otras. (Departamento Nacional de Planeación 2007) El incumplimiento de las normas ambientales y urbanísticas agudiza estos fenómenos y genera una cantidad de problemas en las ciudades relacionados con su desarrollo físico y funcional, por lo que resulta crítico que las entidades territoriales asuman su papel como responsables del crecimiento físico de las ciudades.

Con base en esto, la hipótesis que guía la investigación asume que el CU tradicional ha sido desbordado por el interés particular de los promotores, generando problemas de construcciones ilegales las cuales superan los límites de edificabilidad, usos de suelo

permitidos y no garantizan que las construcciones cumplan con los requisitos mínimos de seguridad ni habitabilidad, dificultando así la planeación urbana y limitando el ejercicio democrático de las comunidades.

Inicialmente se realizó una revisión exhaustiva de literatura potencialmente significativa sobre estudios y aproximaciones metodológicas similares para desarrollar los conceptos sobre los que esta investigación se fundamenta. Con base en esta revisión, se define el marco conceptual que sustenta la investigación. Paralelamente se realizó una revisión de la normativa urbana en Colombia para conocer de manera efectiva los retos que la misma enfrenta en los campos normativo e institucional.

Asimismo, se realizó una amplia recolección de información institucional donde se acudió al POT, Plan de Desarrollo, Secretarías de Planeación, Alcaldías Locales y Curadurías, para revisar los factores que han influenciado la precaria efectividad del CU en las ciudades colombianas, y qué dirección le han dado a las mismas a nivel urbanístico. La presente investigación tuvo un enfoque predominantemente descriptivo y analítico. Fue a partir del análisis normativo y la información relacionada con el CU de donde se extrajeron las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

Para desarrollar los objetivos propuestos se estructuró el documento de la siguiente manera: El primer capítulo presenta la revisión de literatura y el marco conceptual bajo el cual la investigación se sustenta con aproximaciones y definiciones de Gobernanza, Legitimidad Institucional y Control Urbano; el segundo capítulo presenta una revisión normativa de los lineamientos por los que su función se rige; el tercer capítulo identifica aquellos criterios que han fallado en la construcción de un efectivo CU ejemplificándolos en casos concretos de diversas ciudades colombianas; el cuarto capítulo expone las herramientas clásicas usadas para ejercer CU así como aquellos instrumentos innovadores que han dado resultados positivos en varias ciudades del mundo. Finalmente, se proponen tres escenarios posibles a los que se enfrenta Colombia dependiendo del camino que tome en materia de CU.

¿A qué se llega en la investigación? Esta investigación muestra una trayectoria histórica que ha ido forjando la noción del CU hasta lo que se conoce de ella en la actualidad. La hipótesis propuesta se confirma, aunque se concluye que el interés particular

de los promotores no representa el único factor que ha impedido un efectivo CU. De hecho, se demuestra la existencia de una problemática sistémica y multidimensional que abarca toda una serie de fallas en el cumplimiento de un efectivo CU, fallas a nivel administrativo, logístico, normativo, económico, entre otras.

En la última década se ha dado un boom inmobiliario en muchas ciudades del país, esto ha generado una gran presión inmobiliaria que ha desplazado a la población y ha promovido mayor rentabilidad del suelo. Aunque exista una normatividad clara sobre los estándares de construcción en Colombia, existen niveles permisivos de CU y la posibilidad de negociar infracciones, posibilitando ir más allá de la norma.

El desconocimiento y la inseguridad normativa por parte de funcionarios y ciudadanos; la tendencia a no seguir los procedimientos y trámites por su complejidad y costo; los problemas de corrupción, no sólo de los agentes encargados del control, sino de tramitadores que consiguen atajos institucionales; la escasez de suelo urbano, su elevado costo y la creciente aparición de asentamientos informales; la falta de recursos humanos y financieros, son sólo algunos de los factores identificados como limitantes de un efectivo CU en las ciudades colombianas.

Se concluye además que el desarrollo de un proceso participativo en la construcción de la norma y la función de CU resulta imperativos, pudiendo permitir procesos de sensibilización, formación y educación, que mejoren la legitimidad institucional y fortalezcan el control y supervisión de las diversas dinámicas de CU en los municipios.

Finalmente, se evidencia que el reto de construir territorio, significa hacer ciudad a través de la construcción de capital social, trabajando en comunidad y de la mano del Estado, involucrando a los múltiples actores relevantes en el contexto urbano, y con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población, su condición de habitabilidad, e ideando mecanismos para lograr controles exitosos que permitan un desarrollo urbano efectivo y sostenible.

1. MARCO CONCEPTUAL

1.1. Revisión de literatura

En las últimas décadas, el CU sobre el crecimiento y dinámicas que en las ciudades se dan ha sido sujeto de diversos estudios y análisis. Una gran cantidad de estos estudios se han realizado de manera sectorial, muchos de ellos focalizándose en la relación entre la norma y la realidad, en el papel de las instituciones relevantes en tales procesos, e incluso, en la relación entre el CU y el control de la construcción. Así, el fenómeno de CU ha desglosado en el contexto latinoamericano múltiples aristas y aproximaciones que se muestran a continuación:

Algunos académicos han indagado sobre el papel que ha jugado el modelo tradicional de gestión frente a la construcción y la vivienda en países latinoamericanos. Arce y Calves (2011) por ejemplo, hacen una propuesta que contribuya con el sector gubernamental cubano a ofrecer soluciones al problema de la vivienda, desde una óptica de sustentabilidad, considerando que todo proceso de gestión requiere nuevas propuestas relativas a la construcción, viendo la necesidad de hacer cambios radicales en el proceso que debe involucrar no solo al sector gubernamental sino a la sociedad en su conjunto.

Otros académicos han procurado investigar los costes sociales y económicos de la urbanización incontrolada o rápida. En este contexto, ha surgido el debate de la promoción del crecimiento como sinónimo de desarrollo urbano en la mayoría de las comunidades de Norteamérica en el siglo XXI. Así, se ha resaltado que la gestión del crecimiento consiste en iniciativas de política pública por funcionarios de la ciudad para reducir los impactos negativos de la expansión urbana legal e ilegal, por lo cual, la gestión del crecimiento local ha sido examinada en términos de las herramientas de implementación de políticas y ha generado cuestionamientos sobre si este enfoque puede mejorar la eficacia de los esfuerzos de administración del crecimiento urbano. (Blair 2011)

Finalmente, las aproximaciones hacia el CU han tenido como casos de estudio experiencias en Colombia. Restrepo (2014) por ejemplo, realiza una fuerte crítica al caso del colapso de la torre 6 de la Urbanización Space en Medellín, analizando a partir de este hecho, las realidades en temas de normativa de construcción en Colombia, de CU, de dificultades y aciertos con leyes y curadurías. En su obra, Restrepo evidencia que muchas fallas, tanto de construcción como de CU en Colombia, obedecen a un problema sistémico que ha impedido una articulación entre los lineamientos de ingeniería y los de ordenamiento, y que es negligente en cuanto a algunas instituciones involucradas en estos procesos.

Es también el caso de Vargas Agredo (2011, pág. 111), quien en su obra aborda las causas por las cuales no se aplica efectivamente la función del control físico urbano y su incidencia en la generación del riesgo en el área urbana de Popayán; mediante la aplicación de una metodología explicativa, argumentativa y propositiva sobre el marco legal colombiano, la conceptualización del riesgo de desastres, el ordenamiento territorial y el control físico urbano, demuestra la transversalidad e inaplazable aplicación de la Gestión Prospectiva del Riesgo en la planeación urbana, el ineludible incremento de la resiliencia comunitaria frente a los desastres y la valoración social del control físico preventivo.

Incluso para Bogotá, se han realizado aproximaciones que han procurado hacer una contra-lectura del control urbanístico y descubrir la paradoja existente entre el discurso oficial y las evidencias históricas que muestran las realidades de ordenamiento urbano y su control en la capital. (Gutiérrez 2013)

Es también el caso de la obra de Salazar Guarín y Vergel Tovar (2009), quienes se enfocan en identificar las dificultades para ejercer CU por parte de los municipios pertenecientes a nueve aglomeraciones urbanas del país, así como en determinar los aspectos del desarrollo urbano en los cuales es prioritario ejercer dicho control. Estos autores también describen dos estudios de caso, Bogotá y Barranquilla, consideradas ciudades núcleo dentro de la muestra de aglomeraciones urbanas, en donde el ejercicio del CU se realiza a través de unidades especializadas.

Los anteriores son sólo algunos de los estudios que presentan objetivos, aproximaciones metodológicas y conceptuales con rasgos similares a la presente

investigación, y que además concuerdan en percibir el CU como elemento y herramienta directora y fundamental en un efectivo ordenamiento territorial.

1.2. Marco conceptual

Los análisis de la presente investigación parten de tres variables analíticas que permiten explicar las dinámicas expuestas. Estas categorías son la legitimidad institucional, la gobernanza y el CU, las cuales utilizan una base conceptual que soporta los hallazgos reflejados en el contexto de la ciudad colombiana. La presente investigación presenta un enfoque principalmente normativo. Este enfoque implica una visión de los conceptos a aplicar desde las leyes y normas establecidas en el ordenamiento jurídico de Colombia, junto con las disposiciones y funciones de determinadas instituciones para ejercer sus distintas labores relevantes en las reflexiones de esta investigación.

En primer lugar, la legitimidad institucional es un concepto fundamental en la Teoría Institucional. (Senés & Sánchez 2004) Su estudio se remonta a los trabajos de Weber, quien la considera como el resultado de la conformidad con las normas socialmente establecidas y las leyes gubernamentales. Esta también puede ser entendida como “la percepción generalizada de que las actividades de una entidad son deseables, correctas o apropiadas dentro de algún sistema socialmente construido de normas, valores, creencias y definiciones”. (Suchman 1995)

Es de resaltar que, la relevancia de la legitimidad institucional es tal, que algunos autores consideran que representa un factor clave de éxito para la supervivencia de las organizaciones y entidades. Su importancia radica en que la aceptación y deseabilidad de las actividades de una entidad u organización, posibilitará que ésta acceda a los recursos necesarios para sobrevivir y crecer. (Baum 1991)

Ahora bien, algunos han intentado conceptualizar aún más esta noción, Salamanca (1997) por ejemplo, propone que, teniendo indicadores que señalen, por ejemplo, la manera cómo el líder obtuvo su cargo, que demuestren el óptimo nivel de funcionamiento en cuanto a la inclusión de las personas en las decisiones y reglas de juego para obtener un fin socialmente establecido, los resultados que se obtengan y su correspondiente distribución,

se indicará cuán legítimas en su origen, funcionamiento, resultados y de manera simbólica son las instituciones que se estudian. (Suárez, et al 2014)

La legitimidad entonces, es un concepto más valorativo que según Lipset (1963), implica la capacidad del sistema para crear y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad, por lo cual, implica la creencia de que, a pesar de sus limitaciones y fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas, y que por tanto pueden exigir obediencia. (Linz 1987)

Bajo este contexto, las políticas regulatorias consisten en la aplicación de normas generales que pueden beneficiar a unos grupos sociales en contra de otros, aunque por lo general las decisiones se reparten de forma idéntica entre todos los individuos sujetos a la ordenación. No obstante, la legitimidad de un sistema regulatorio no se deriva automáticamente de la existencia de la normatividad misma, pues la facultad para ejercer autoridad está basada en el reconocimiento de una institucionalidad y confianza en la capacidad de toma de decisiones de quienes administran el sistema; este en sí constituye un proceso de construcción colectiva lento y con diversos grados de complejidad. (Dogan 1994)

Es por esto que la legitimidad institucional requiere un ejercicio del poder adecuado por parte de las instituciones. De lo contrario se producirá un distanciamiento del ciudadano con la acción pública, y aunque los resultados de la gestión pública en diversos casos son bien valorados por la ciudadanía, este hecho no redundará en una mejor valoración institucional, pues la legitimidad de la Administración Pública se basa en la adecuación de sus metas y valores a los referentes de verificación que el ciudadano desea para la acción administrativa y pública en general. Así, la acción administrativa ha de orientarse al ciudadano, consiguiendo una mayor aceptación social. (Escuela de Administración Regional 2009)

En suma, la legitimidad institucional hace referencia a la valoración ciudadana de la Administración por sus características institucionales en el marco de un Estado social y democrático de derecho en evolución. En función del comportamiento de la Administración en relación con los ciudadanos y del comportamiento en general de los poderes públicos, la

legitimidad institucional quedará reforzada o debilitada. (Escuela de Administración Regional 2009)

En segundo lugar, surge una noción fundamental para entender las dinámicas que en materia de CU se dan: la gobernanza, y más específicamente, la gobernanza territorial.

Inicialmente, es de resaltar que el concepto de gobernanza como nuevo enfoque para afrontar la gestión de los asuntos públicos, viene siendo uno de los más utilizados y debatidos por las ciencias sociales en las últimas dos décadas. (Pierre 2000) Si bien es un término sobre el que existe cierta imprecisión, en general se viene aceptando como “un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (Mayntz 2001).

Su principal limitación es que no aparece frecuentemente asociado a un cuerpo teórico específico, lo que reduce las posibilidades de asociarlo con otras dimensiones sociales. (Arias Arbeláez & Vargas 2010) Es por esto que, para los objetivos de esta investigación, la gobernanza es acuñada desde una perspectiva mucho más específica: la de gobernanza territorial o *Gèo-gouvernance*, (Masson-Vincent 2008) concepto utilizado para designar su aplicación al ámbito territorial tanto en lo relativo a la planificación territorial a diferentes escalas como a las políticas con incidencia territorial.

Así, se puede entender “gobernanza territorial” como una

“Práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio (...) y en este sentido, interpretarse como la emergencia y puesta en práctica de formas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales innovadoras y compartidas (caracterizadas por la relación, negociación y formación de consensos), respaldadas por multiplicidad de actores que comparten unos objetivos y conocen y asumen cuál debe ser su papel en su consecución” (Farinós Dasí 2008).

Todas estas visiones nacen ante la evidencia de las limitaciones de modelos de planificación y gestión anteriores, cuya aplicación práctica ha mostrado resultados a menudo alejados de los objetivos fijados, dada la distancia y difícil coordinación entre las diferentes escalas administrativas (estatal, regional, local) y de éstas con los agentes económico-sociales y población en general. (Fernández, et al 2011) Lo anterior se evidencia en formas especiales de tratamiento de los problemas territoriales, en los que se

hace menester buscar consensos básicos sobre el modelo territorial deseable y prácticas de gestión verdaderamente participativas y coordinadas.

De tal forma, la gobernanza territorial constata la necesidad de buscar nuevas fórmulas para la planificación y gestión territorial, de manera particular, ante las carencias mostradas por los modelos tradicionales para controlar y racionalizar el desmesurado crecimiento de la urbanización en un contexto de expansión del sector de la construcción. En este escenario se va consolidando el enfoque de la gobernanza territorial, que empieza a hacer énfasis en la necesidad de comprender e incidir en las dinámicas socioeconómicas de los territorios concretos, resultado de la actuación de redes formales e informales de agentes, dinámicas que finalmente conforman el territorio resultante.

Finalmente, otros autores resaltan la importancia de la gobernanza y la regulación en la dinámica territorial local y regional como elementos esenciales en las estrategias de planeamiento y desenvolvimiento territorial, (Labigalini 2012) donde resulta menester tener en cuenta la importancia de las instituciones formales y otras formas de coordinación informal entre los actores locales en la regulación de los territorios y los procesos de desarrollo territorial.

Tal noción, permite enriquecer la percepción de gobernanza territorial, viéndola como aquel proceso institucional-organizacional de construir una estrategia que coincida con los diferentes modos de coordinación entre actores cercanos geográficamente, dada la premisa de resolver nuevos problemas, compromisos que articulan actores económicos, institucionales, sociales y políticos a través de "reglas del juego" y la dimensión local y lo global (nacional o mundial) a través de las mediaciones realizadas por actores anclados en el territorio. (Colletis, et al 1999) En últimas, este termino puede entenderse como aquellas iniciativas o acciones que expresan la capacidad de una sociedad organizada territorialmente para gestionar los asuntos públicos a partir de la participación conjunta y cooperativa de agentes sociales, económicos e institucionales. (Dallabrida 2006)

En tercer lugar, se encuentra la variable que construye la base fundamental de esta investigación: la noción de Control Urbano.

Inicialmente, la palabra control en su definición básica hace referencia a las acciones de comprobar, inspeccionar, fiscalizar e intervenir. Igualmente se define como la regulación

manual o automática sobre un sistema. (Real Academia Española 2014) Esta definición de control, aplicada al contexto urbano, podría concebirse como el seguimiento, la regulación, inspección, fiscalización e intervención sobre el sistema urbano, entendiendo por éste último el conjunto de componentes dinámicos que conforman una ciudad, sus interrelaciones, y las actividades económicas, sociales y ambientales que se desarrollan en ella.

Ahora bien, a pesar de que la literatura en análisis territoriales no ha estudiado de manera amplia la noción de CU, sí es posible rescatar algunas reflexiones que alrededor de este concepto se han generado.

Algunos académicos sostienen que el control o disciplina urbanística forma parte de uno de los aspectos objeto del derecho urbanístico y debe entenderse como la “intervención preventiva de la edificación y uso del suelo (licencias, órdenes de ejecución, ruina, protección de la legalidad urbanística, parcelaciones e inspección urbanística) e infracciones y sanciones (derecho urbanístico sancionador). (Lemus Chois 2006)

En general, el CU es considerado como un componente integral y propio de la política de desarrollo urbano de cualquier territorio, que complementa y permite que el proceso de planificación estratégica en el mismo se pueda llevar a término y obtener los resultados esperados en el largo, mediano y corto plazo. A través del ejercicio del CU, las ciudades, distritos y municipios buscan garantizar que todos aquellos objetivos derivados del ejercicio de la planeación, como lograr el crecimiento armónico y ordenado del territorio, mejorar la imagen urbana, lograr la adecuada distribución de usos y tratamientos del suelo, evitar la expansión urbana incontrolada y lograr que acciones efectivas se traduzcan en bienestar y mejor calidad de vida de los habitantes. (Salazar Guarín & Vergel Tovar 2009, pág. 6)

Por otro lado, es importante entender que el CU puede también surgir como control social, siendo consecuencia de una concepción particular de ciudad en un momento histórico determinado y producto de las circunstancias económicas, políticas y religiosas dominantes. Esta noción ha sido soportada por diversos académicos. (Foucault 1992)

Paralelamente, Server (1996) resalta que el control es una función vital de la gestión urbana moderna; en este sentido, el control se debe ajustar a los principios de la misma, y

para este ejercicio es necesario contar con un adecuado sistema regulatorio que defina los límites de los procesos.

Ahora bien, otros sectores lo entienden como el sistema público encargado de garantizar el cumplimiento de las normas de usos del suelo mediante la prevención y corrección de las infracciones urbanísticas que utiliza las sanciones como mecanismo de persuasión (AIU 2016), lo que permite minimizar la aparición de nuevas áreas vulnerables en las ciudades y promover la inclusión activa de la comunidad en múltiples escenarios que aún pueden ser debidamente planificados.

Así, el alcance del CU puede llegar a abarcar una multiplicidad de actividades y componentes relacionados con el desarrollo y administración de un conglomerado urbano específico dependiendo de su contexto particular (organización político-administrativa, nivel de integración regional, sistema de planificación, dinámicas y problemas locales, actividades económicas, etc.), (Salazar Guarín & Vergel Tovar 2009) de manera que, en efecto, el CU se entremezcla con los conceptos de planificación urbana, regulación y zonificación, encontrando algunos casos en que son considerados exclusivamente de planificación, mientras que en otros son considerados de control y están ligados a diferentes niveles de gestión urbana, bien sea de escala local, regional o metropolitana.

En la práctica, las entidades responsables de esta actividad tiene dentro de sus funciones: expedir y controlar los permisos de construcción de acuerdo a las disposiciones vigentes; mantener actualizado el esquema de fraccionamiento del suelo y verificar el cumplimiento de la normatividad correspondiente; verificar el uso que se está dando a un predio, edificio o construcción, y que éste se ajuste a la reglamentación en materia de condiciones de edificabilidad y zonificación; inspeccionar y supervisar obras dentro del perímetro urbano y la construcción de fraccionamientos de uso habitacional, turístico, comercial e industrial; realizar evaluaciones periódicas con el propósito de dar seguimiento a las notificaciones expedidas; expedir licencias de uso de suelo para ordenar el crecimiento de los centros urbanos; elaborar dictámenes técnicos derivados de solicitudes en materia de construcción y desarrollo urbano; otorgar autorizaciones para fusión, subdivisión y reloteo de predios; verificar el cumplimiento de las obligaciones de los desarrolladores y

constructores del espacio urbano; imponer sanciones a las que se hagan acreedores los infractores; entre otros. (Salazar Guarín & Vergel Tovar 2009)

Acogiendo todas las reflexiones anteriores, es posible entonces entender el CU bajo la definición que da Vargas Agredo (2011), como un conjunto de políticas y acciones que permiten el seguimiento e inspección de actuaciones de tipo urbanístico y arquitectónico, aplicadas a espacios públicos y privados, de manera permanente o transitoria, incluyendo el uso y ocupación de los mismos.

Así, esta función que contribuye con la transparencia y legitimidad de la actividad urbanística y edificadora en las operaciones de pequeña y gran escala y constituye un medio para lograr la sostenibilidad del desarrollo físico, funcional y ambiental del territorio de manera integrada con el desarrollo económico y social de sus habitantes. (Salazar Guarín & Vergel Tovar 2009)

Finalmente, a través del CU se tiene la capacidad de influenciar diferentes fuerzas de mercado con el fin de lograr metas socio-económicas específicas. Estas metas o funciones de control se centran en promover los intereses públicos, eliminar las externalidades negativas que afectan o podrían afectar el desarrollo urbano, mejorar la base de información para una mejor toma de decisiones y promover la distribución equitativa de las cargas y beneficios originados por la misma actividad urbanística. Como aspectos opuestos al CU, se encuentra la escasa voluntad política, la falta de una adecuada capacidad institucional y la corrupción, que en muchos casos terminan por afectar el desarrollo urbano al privilegiar intereses particulares. (Salazar Guarín & Vergel Tovar 2009)

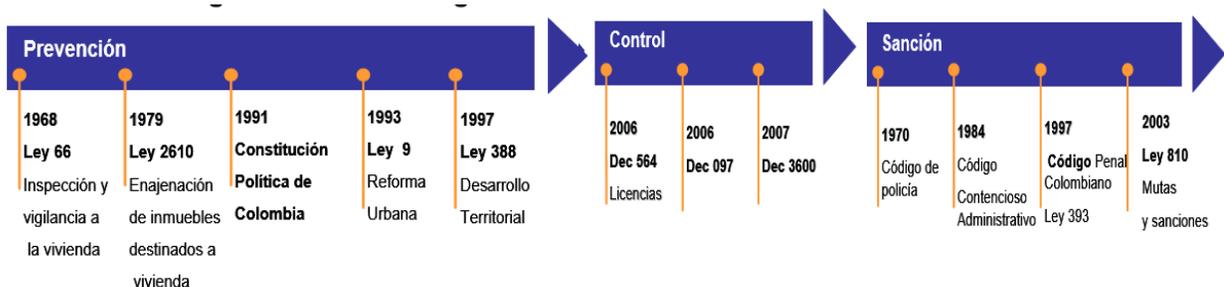
2. CARACTERIZACIÓN NORMATIVA DEL CONTROL URBANO EN COLOMBIA

El marco legal colombiano en cuanto a desarrollo urbano es extenso, abarca varias décadas, y propende por el fortalecimiento de los instrumentos de CU con el fin de guiar el proceso de las ciudades colombianas, prevenir su desarrollo informal, así como mejorar y unificar la gestión local de municipios y distritos de manera articulada. (Salazar Guarín & Vergel Tovar 2009)

Previo a explicar con mayor especificidad los principales lineamientos normativos en torno al CU, es de resaltar que estos se pueden esquematizar teniendo como referencia tres etapas diferentes en el ejercicio del control: prevención, control y sanción.

Aquellas normas con enfoque preventivo son aquellas por las cuales se regulan las actividades de urbanización, construcción y crédito para la adquisición de vivienda y se determina su inspección y vigilancia, así como las que definen las determinantes del desarrollo territorial; las de control, son aquellas que determinan las condiciones para adelantar y legalizar construcciones y se definen las determinantes de ordenamiento del suelo rural; y, las de sanción, son aquellas que definen las condiciones para garantizar el debido proceso a los infractores, así como las sanciones con multas pecuniarias y de tipo judicial frente a los delitos de enajenación y construcción de inmuebles en áreas no permitidas. (Salazar Guarín & Vergel Tovar 2009) El Diagrama 1 muestra el marco legal colombiano en materia de CU con esta distribución.

Diagrama 1. Marco Legal Colombiano en materia de Control Urbano.



Fuente: (Salazar Guarín & Vergel Tovar 2009).

En la práctica, el control físico preventivo a nivel local que se debe ejercer sobre todo municipio colombiano, de acuerdo con lo establecido en el esquema administrativo y político nacional responsabiliza de las funciones de control a los alcaldes, las autoridades policivas, las secretarías de planeación y/o control físico urbano e, indirectamente, a las curadurías urbanas, (Vargas Agredo 2011) y viene acompañado de una serie de disposiciones normativas que en la actualidad rigen los lineamientos del CU.

Frente a la tercera etapa: las sanciones, se tienen las denominadas infracciones urbanísticas entendidas como aquellas acciones que contravienen el POT en concordancia con los artículos 103 a 109 de la Ley 388/97; no obstante, con el tiempo, las alcaldías locales han señalado que las sanciones impuestas a dichas infracciones resultaban inaplicables dado su elevado valor el cual en algunos casos desconocía la realidad del delito imputado, lo que conllevaba a una impunidad ante los hechos, en particular en las sanciones aplicadas a los desarrollos de origen ilegal. (Salazar Guarín & Vergel Tovar 2009)

La definición de las infracciones urbanísticas se encuentra en el artículo 103 de la Ley 810 de 2003. Según esta ley, la competencia sobre el control físico y en especial la aplicación de las sanciones correspondientes, de acuerdo con la gravedad, magnitud, reiteración o reincidencia del infractor, recae en los alcaldes municipales y distritales o el funcionario que reciba la delegación.

Esta es una legislación que establece sanciones urbanísticas a los responsables de toda actuación que implique la construcción, ampliación, modificación, adecuación, demolición de edificaciones, y la urbanización o parcelación de terrenos que contravengan los POT y las normas urbanísticas que los desarrollan; sin mencionar que también involucra conductas sancionadas frente a aspectos de la gestión del riesgo:

“Si la construcción, urbanización o parcelación se desarrolla en terrenos de protección ambiental o localizados en zonas calificadas como de riesgo, tales como humedales, rondas de cuerpos de agua o de riesgo geológico, la cuantía de las multas se incrementará hasta en un ciento por ciento (100%) sobre las sumas aquí señaladas, sin perjuicio de las responsabilidades y sanciones a que haya lugar” (Congreso de la República de Colombia 2003 en Vargas Agredo 2011).

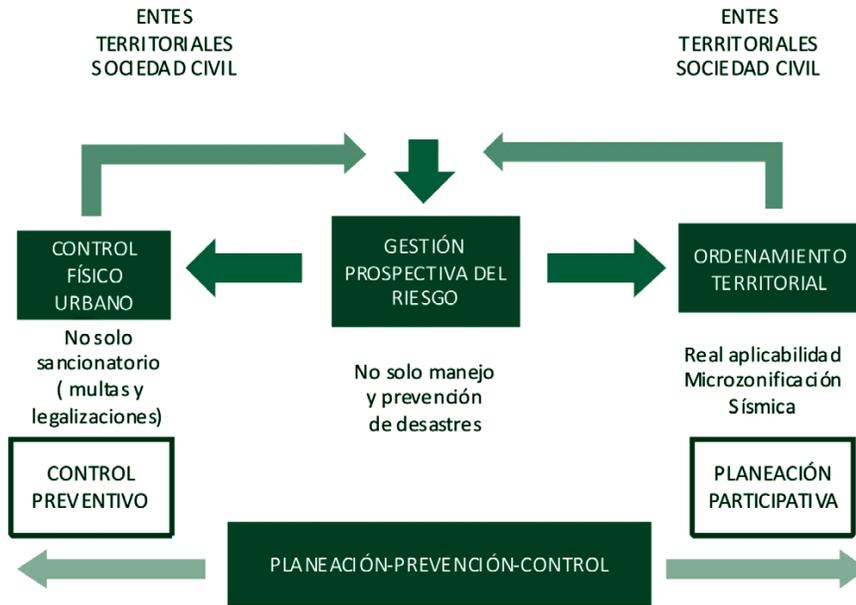
Son también sancionables parcelar, urbanizar o construir sin licencia en terrenos aptos para ello, en contravención a lo preceptuado en la licencia, o cuando ésta haya caducado. De tal forma, la normatividad vigente incluye instrumentos aplicables a la gestión del riesgo municipal y exige la aplicación del control físico a nivel nacional, pero no se enfoca en aspectos preventivos, sino que enfatiza en las diferentes sanciones y acciones relacionadas con reconocimiento y legalización de asentamientos humanos. (Vargas Agredo 2011) Asimismo, cualquier desarrollo urbanístico debe seguir los términos establecidos en el Decreto 564 de 2006 y sus respectivas normas reglamentarias.

Frente a las labores de construcción, la norma NSR10 establece diferentes parámetros y lineamientos que deben ser exigidos por las entidades competentes, entre ellos están:

- Los estudios de microzonificación.
- La necesidad de una supervisión técnica continua o itinerante del diseñador estructural o de un ingeniero geotecnista dependiendo del área construida.
- La idoneidad del supervisor técnico.
- La existencia de interventoría.
- El fomento de la construcción ambientalmente responsable.
- El control de planos.
- Las especificaciones técnicas.
- El aseguramiento de la calidad.
- Los ensayos de conformidad con las normas.
- La protección contra incendios y los sistemas de extinción.

El cuadro 1, logra además sintetizar la relación entre la noción que tienen el CU y el ordenamiento territorial en la gestión prospectiva del riesgo, donde se resaltan elementos tan relevantes como la planeación participativa y un control preventivo más allá de una única estrategia de sanciones posteriores a la violación de la norma por parte de los entes territoriales y la sociedad civil.

Cuadro 1. Articulación de factores relacionados con la gestión prospectiva del riesgo.



Fuente: (Vargas Agredo 2011).

Esta sección ha mostrado algunos antecedentes normativos sobre el CU, temática que tiene un fuerte peso en la gestión del riesgo, en la generación de una sociedad participativa, y en la generación de espacios más seguros, tal como sostiene Lavell (1998) al resaltar que:

“La reducción de la vulnerabilidad en las ciudades y la promoción de esquemas que garanticen mayor seguridad en el futuro, requieren de un compromiso político y una institucionalidad consecuentes con tales objetivos. Eso significa la existencia de políticas, normas e instrumentos de control legal apropiados. Desdichadamente, en la mayoría de ciudades y centros urbanos de la región estas normas y controles no existen, aun cuando están previstas, en muchos casos en diversas legislaciones” (Lavell 1998, pág. 10).

A continuación, se muestra la síntesis de los lineamientos existentes que regulan la función de CU en Colombia:

Tabla 1. Relación normativa de la noción de Control Urbano a nivel nacional.

Constitución de Colombia	Artículo 313 con disposiciones en cuanto a la reglamentación del uso del suelo. Artículo 288 con exigencias de expedir una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que establezca la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.
Ley 9 de 1989	Dicta normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes, entre otras disposiciones.
Ley 140 de 1994	Reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el Territorio Nacional.
Ley 388 de 1997	Ley de Ordenamiento Territorial – Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991, y función pública del urbanismo.
Ley 400 de 1997	Se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes.
Ley 599 de 2000	Código Penal: Artículo 318: Disposiciones de la Urbanización Ilegal.
Decreto 1469 de 2010	Reglamenta disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de las edificaciones y a la función pública que desempeñan los curadores urbanos.
Ley 1454 de 2011	Atribuye a los Distritos y municipios la competencia para formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio y para reglamentar de manera específica los usos del suelo (art. 29).
Ley 810 de 2003	Modifica el artículo 101 de la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos.
Ley 1185 de 2008	Modifica y adiciona la Ley 397 de 1997. Ley General de Cultura y se dictan otras disposiciones.
Ley 1437 de 2011	Código de Procedimiento Administrativo.
Ley 1564 de 2012	Régimen Probatorio.
Ley 1617 de 2013	Expide el régimen para los Distritos Especiales.
Decreto 1355 de 1970	Código Nacional de Policía.
Decreto 763 de 2009	Reglamentación de la Protección del Patrimonio Cultural Material.
Decreto 1469 de 2010	Reglamenta disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los Curadores Urbanos, entre otras disposiciones.
Decreto nacional 019 de 2012	Realiza aclaraciones sobre los trámites de licencias urbanísticas y especifica las modificaciones de algunos artículos de la Ley 388 de 1997 relativas a licencias urbanísticas.

Fuente: Autora 2016

La tabla 1 muestra los diversos soportes normativos en torno al CU en Colombia. Esta normatividad establece los Principios de la Actuación Administrativa de Control Urbano, los Tipos de Infracciones Urbanísticas y la Autoridad Competente para el inicio de los procedimientos administrativos sancionatorios por violación de la normatividad urbanística.

No obstante, cuando se presenta algo no previsto por los elementos anteriores, debe darse aplicación al Procedimiento Administrativo Sancionatorio General, y en su defecto, el Procedimiento Administrativo General establecido en el Código de Procedimiento Administrativo. (Sociedad Colombiana de Arquitectos de Bolívar 2016) Allí se contemplan como Etapas de la Actuación Administrativa sancionatoria las siguientes:

- Averiguación preliminar: se establece la existencia de un comportamiento violatorio de la Constitución y la Ley, así como de la identificación del autor del comportamiento.
- Formulación de cargos: la Administración formula cargos contra el presunto infractor. En la formulación de cargos se debe realizar una imputación fáctica y una imputación jurídica.
- Descargos y solicitudes probatorias: el presunto autor del ilícito administrativo urbanístico tiene la oportunidad de ejercer su derecho de defensa mediante la presentación de argumentos de hecho y pruebas.
- Pruebas: si el presunto autor presentó solicitudes probatorias estas deben resolverse y practicarse pruebas objeto del proceso administrativo sancionatorio.
- Alegaciones: son presentadas por los imputados una vez practicadas las pruebas, como garantía del derecho de defensa.
- Decisión de Primera Instancia: es el que decide la terminación de la actuación administrativa sancionatoria, allí se debe establecer si existe o no responsabilidad administrativa por violación de la norma urbanística de acuerdo a los cargos.
- Recursos: proceden los recursos de reposición y apelación en contra de la decisión sancionatoria.

- Decisión de Segunda Instancia: en esta se resuelven los recursos interpuestos y se debe confirmar o revocar, total o parcialmente, la sanción impuesta.

Se evidencia entonces que, si bien los lineamientos relativos a las dinámicas de CU en el país existen, su margen de acción, cobertura y aplicación son muy limitados, y parecen ser insuficientes, poco pragmáticos y faltan de adaptación para una realidad colombiana que crea continuamente nuevos desafíos para el sistema, además que su cumplimiento total resulta ser en extremo extenso y difícil.

Finalmente, es de mencionar que, de acuerdo con el actual marco legal, a nivel local la competencia en el ejercicio del CU corresponde a los alcaldes municipales y distritales, específicamente en cuanto al cumplimiento de las licencias urbanísticas, así como de la norma contenida en los POT, y por consiguiente a las sanciones de las infracciones urbanísticas. Por su parte, el alcalde municipal y distrital es el encargado de vigilar y controlar el cumplimiento de la norma urbanística por parte de los curadores urbanos, quienes se encuentran a cargo de la expedición de las licencias. En últimas, los concejos municipales son los encargados para ejercer vigilancia y control de las actividades de construcción y enajenación de viviendas de acuerdo a lo establecido por la Constitución Política de Colombia. (Salazar Guarín & Vergel Tovar 2009)

3. FACTORES LIMITANTES DE UN EFECTIVO DESARROLLO DE LA FUNCIÓN DE CONTROL URBANO EN LA CIUDAD COLOMBIANA

En el presente capítulo se identifican los principales factores que han limitado una efectiva puesta en marcha de CU en las ciudades colombianas. Inicialmente, es posible decir que, desde la mitad del siglo XX los escenarios urbanos en Colombia presentaron una evolución no controlada provocada por el desplazamiento humano que ha vivido el país debido al conflicto armado, las escasas oportunidades de desarrollo humano en las áreas rurales y la marginalidad social. (Vargas Agredo 2011)

En varias de las principales ciudades del país se ha generado un gran boom inmobiliario, y el rápido crecimiento de estas ciudades ha estado acompañado por la incapacidad de las administraciones para hacer las obras y programas sociales necesarios para suplir esta nueva demanda. En Cartagena, por ejemplo, entre 1994 y 2010, la base catastral pasó de 96.000 a 209.000 predios, y hoy existen 237.000. (Semana 2014)

Por otro lado, es claro que sobre el territorio existen diversos intereses: desde el pequeño propietario, hasta los dueños de grandes extensiones, desde los grupos que defienden la conservación de los recursos naturales y el ambiente y sus enfrentamientos con intereses económicos de carácter transnacional (Gravalda 2003), hasta aquellos que sólo esperan una productividad económica sobre sus territorios sin importar las implicaciones ambientales o de seguridad de su explotación. (Hernandez 2010)

Paralelo al crecimiento inmobiliario y el desarrollo urbanístico de las ciudades, ha ido apareciendo una cantidad importante de edificaciones que no reúnen las condiciones apropiadas de solidez estructural y normativa, que se erigen y ubican en zonas vulnerables o que están muy alejadas de las centralidades económicas, de salud, educativas, recreativas e institucionales. En contraste, hay sectores residenciales muy bien localizados respecto a las principales centralidades, que cumplen con los parámetros técnicos y arquitectónicos y gozan de gran apreciación en su valor económico. Esta es una realidad latente en las ciudades colombianas, y que parece ser la regla que refleja los problemas de CU que allí se están presentando.

Adicional a esto, las recientes crisis climáticas han afectado la infraestructura urbana de ciudades y municipios, así como las edificaciones privadas y han dejado cientos de miles de damnificados sin vivienda y sin lugar de trabajo, estudio y recreación. Lo anterior ha empezado a exigir fuertes reflexiones frente a la necesidad de hacer obras sólidas, resistentes a los eventos naturales y con un adecuado control urbanístico, elementos que también se conectan con la satisfacción de las necesidades humanas y con el cumplimiento de los derechos fundamentales. (Gutiérrez 2013) En este contexto se encuentran implicados múltiples factores por los cuales no se ejerce un CU efectivo.

A pesar de la gran necesidad de tener edificaciones de calidad, el desconocimiento de las normas de ingeniería y arquitectura hace que los promotores utilicen materiales de bajo costo que, en muchos casos, no responden a los requerimientos técnicos de edificabilidad y sismo resistencia, y que construyan en lugares vulnerables, corriendo así grandes riesgos para la vida y el bienestar general. Asimismo, el ánimo de lucro de compañías inmobiliarias que patrocinan obras de baja calidad, amparadas en la legislación vigente y en el inadecuado control ejercido por las autoridades competentes ha generado en las ciudades colombianas fuertes problemáticas que han impedido un efectivo CU.

Como se ha visto, existen diversos decretos y leyes que constituyen la base bajo la cual el CU se sostiene, aquí están contenidos los criterios que deben ser cumplidos en el territorio colombiano, y son estas disposiciones las que las dinámicas de CU deben supervisar y hacer cumplir. Pero, ¿Quiénes hacen cumplir tales disposiciones? Existen algunas entidades públicas locales encargadas de su aplicación y seguimiento, entre ellas, las curadurías.

El legislador decidió asignar a un particular denominado *curador urbano* el ejercicio de una función pública. En la actualidad, el artículo 9 de la Ley 810 de 2003 (modificatorio del artículo 101 de la Ley 388) entiende 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 las zonas o áreas del municipio o distrito de la administración municipal o distrital de su jurisdicción.

En suma, la función pública ejercida por el curador urbano corresponde en el plano del derecho urbano a la situación de un particular a quien el ordenamiento jurídico le ha atribuido la misión de dar fe del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en los municipios, y con base en tal rol, la de expedir las licencias de urbanismo o de construcción a solicitud de las partes interesadas, actividad que a su vez presupone una subordinación directa con el interés público, dada la afectación que tales decisiones generan en el espacio público y el medio ambiente.

No obstante, la realidad demuestra que el control fiscal aplicable a los curadores urbanos no es un *control de gestión*, sino puramente un *control fiscal de legalidad* sobre los actos expedidos por los agentes, los cuales implican la administración de la normatividad urbanística. (Amaya Olaya 2009)

De hecho, estas entidades no prestan servicios de control y supervisión del desarrollo de las obras aprobadas, atención de reclamos y/o visitas para constatar supuestos daños o perjuicios causados a los vecinos por el desarrollo de las obras, de forma que no se ocupan de la atención de quejas por el uso no autorizado de las construcciones, por tratarse de funciones propias de las alcaldías municipales. No obstante, en caso de que las autoridades municipales encuentren que un constructor no está cumpliendo las disposiciones aprobadas en la respectiva licencia urbanística, estas tienen la facultad de emitir una orden a la policía de acudir al lugar de la construcción, detener las operaciones y en caso tal, proceder con la demolición.

Lo anterior demuestra un factor temprano que impide un efectivo proceso de CU en las ciudades colombianas, y es que, incluso desde las responsabilidades estipuladas para los agentes encargados de hacer CU, existe un limitado margen de maniobra para controlar la gestión de las diversas construcciones que en las ciudades se estudian y aprueban.

Ahora bien, para Restrepo (2014), cualquier curador o ingeniero en la gran cantidad de códigos y normas que permanentemente se publican, tiene la forma de evadir su responsabilidad. Frente al control, muchos le atribuyen responsabilidades a la Alcaldía que no son de su potestad, lo anterior debido a un desconocimiento de la norma y a la falta de comprensión de la diferencia entre control de construcción y control urbanístico.

Mientras que el control de construcción se regula por la ley 400, la cual señala que la supervisión técnica es 100% independiente, no la hace el municipio, por lo cual el control de construcción está a cargo del supervisor técnico y de la Comisión Asesora Permanente, organismo que interpreta y da el alcance de la aplicación de las normas de construcción, el control urbanístico es definido como aquella vigilancia que ejerce el municipio para que las obras se realicen conforme a la licencia otorgada y a los POT, sin que sea necesario volver a revisar la licencia, ni ejercer una actividad propia de interventoría. (Restrepo 2014)

Este desconocimiento por parte del sector ha llevado al gran error de que curadores urbanos consideren que es el municipio el que debe revisar los diseños, controlar que la obra se realice conforme a la NSR y verifique el cumplimiento de las especificaciones técnicas de construcción, realidad que demora el avance de obras. Se evidencia entonces que en la actualidad existe un problema estructural y sistémico alrededor del CU colombiano.

Esta naturaleza se refleja además en el sistema normativo de los procesos de licenciamiento y construcción. Es el caso del artículo 56 del decreto 1469 del 2010, el cual regula el trámite de licencias de construcción, y prohíbe que los curadores urbanos exijan el cumplimiento de cualquier tipo de normas expedidas por las alcaldías relacionadas con las condiciones de diseño y técnicas de construcción, ya que estas corresponden exclusivamente a la Comisión Asesora. (Restrepo 2014)

Sobre esto, es de mencionar que los municipios en sus códigos de construcción no se han adaptado a esta nueva normatividad ni se han integrado con el trabajo de los curadores, lo cual termina generando que la comunidad los perciba como entidades sin control ni organización que pueden actuar como les plazca en la aprobación de licencias, conforme los constructores quieran. Es por esto que en la actualidad podría decirse que, a pesar de que Colombia posee un sistema normativo bien diseñado, la aplicación del sistema normativo tiene sus fallas, ya sea por falta de una reglamentación técnica al respecto, o por la falta de ética de algunos profesionales.

Los funcionarios no son los únicos que desconocen la ley. El factor económico genera en los propietarios la idea de que, si sacan un permiso, las instituciones les darán

muy pocas opciones para desarrollar su lote, perciben que la norma limitará sus objetivos... de esta forma, si bien las normas son muy estrictas, la población también desconoce los lineamientos por los que se deben regir. (Velásquez Palacio 2016) Es claro entonces, que el desconocimiento de la norma tanto de funcionarios como de ciudadanos representa un factor relevante en el desarrollo de un infructuoso CU en las ciudades.

Sin embargo, existen también otros elementos que impiden su efectividad, como la violación voluntaria de la norma. En el municipio de Cúcuta por ejemplo, se ha ejercido un uso del suelo en predios en los cuales no están permitidas dichas actividades, generando conflictos de uso y violación a la norma urbanística del POT. De manera paralela, el Distrito de Barranquilla ha informado que se han presentado casos de proyectos que inician obras sin licencias de construcción. (Salazar Guarín & Vergel Tovar 2009)

Asimismo, los municipios pertenecientes al área de influencia de Valledupar han resaltado que son comunes los casos de licencias y construcciones que no cumplen con lo establecido por el POT. En el municipio de La Paz mencionaron contar con muy pocos recursos para ejercer control (este municipio se encuentra bajo Ley 550 de 1999), baja oferta de VIS, mientras que los municipios pertenecientes al área de influencia de Cali mencionaron inconvenientes como: déficit de equipamientos urbanos (Yumbo) e incumplimiento de la norma colombiana de construcciones sismorresistentes NSR 98 (Palmira). (Salazar Guarín & Vergel Tovar 2009, pág. 14)

Ahora bien, algunos casos en ciudades colombianas exponen factores adicionales que han forjado las fallas actuales del CU: en varias ciudades del país se han detectado altos porcentajes de licencias relacionadas con vivienda que, debido al escaso presupuesto de sus propietarios, hace de los responsables de la ejecución personas que a pesar de contar con experiencia en construcción, no presentan formación profesional -en los campos competentes-, y tienden a eludir procesos de interventoría y calidad en la construcción, con lo que se generan nuevos espacios de riesgo en la ciudad. (Vargas Agredo 2011)

En muchas ciudades colombianas, se presenta una gran cantidad de solicitudes para obra nueva, muchas más que otras modalidades de construcción licenciadas. Popayán es un claro ejemplo de ello (tabla 2), donde en 2008 un 52,44% de solicitudes eran para obra nueva, 26,22% para modificación y 21,32% para ampliación. (Vargas Agredo 2011) Lo que

esta realidad implica es que se han determinado altos porcentajes de intervenciones nuevas que requieren de control y seguimiento profesional en su ejecución para evitar futuros problemas constructivos y de seguridad para sus habitantes.

Tabla 2. Modalidades de construcción por mes durante 2008 en la Curaduría Urbana No. 2 de Popayán.

CURADURÍA URBANA No. 2 DE POPAYÁN													
Modalidades de construcción por mes, 2008													
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Total
Obra nueva	8	13	9	20	14	12	9	12	18	18	7	10	150
Ampliación	2	7	3	2	8	14	4	14	5	5	6	5	75
Modificación	3	5	4		7	10	2	11	4	3	4	8	61
Adecuación													
Reforzamiento estructural													
Demolición													
													286

Fuente: Yendalith Torres Camacho en (Vargas Agredo 2011).

Esta labor resulta ser de gran prioridad, pues de no realizarse adecuadamente puede desembocar en graves accidentes y vulneración a la seguridad de la población. Sólo basta mencionar el caso del edificio Space en Medellín, por el cual se encuentran implicados dos curadores, aquel que aprobó el Plan de Urbanismo General (PUG) y aquel que aprobó la etapa 6 de la edificación. Ambos, por permitir la construcción de lo que la firma de Ingeniería Sísmica Estructural SAS¹ concluyó como:

“Un diseño estructural inadecuado y violatorio de los principios mínimos de comportamiento estructural que se establecen en la legislación de sismo resistencia nacional; el diseño estructural de la edificación que transgrede los aspectos fundamentales del ordenamiento legal vigente que regula el diseño y construcción sismo resistente del país; no se realizó la revisión de las memorias y los planes estructurales ordenada por la ley y, si se realizó, se hizo de una manera negligente y superficial, ya que permitió la aprobación de un proyecto estructural que es trasgresor de los elementos fundamentales establecidos por el ordenamiento jurídico legalmente vigente en el país” (Restrepo 2014).

Y un caso similar y actual, los habitantes del edificio Continental Towers, construido por la misma firma de Space, han denunciado la aparición de fallas estructurales dentro del edificio. Estos, han expuesto que su principal temor es que, en la fachada se

encuentran grandes grietas, y en el interior de la estructura se encuentran deficiencias similares a las que presentaron los afectados del edificio Space, tanto así que ya se han presentado comunicados de personas que dicen que el edificio está en riesgo de colapso desde hace dos años. (El Espectador 2015)

Por su parte el Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres [DAGR], resaltó que hace poco hizo una inspección del edificio y que éste presenta las mismas características de hace dos años y medio, cuando fue evacuado por los riesgos. Lo anterior sin mencionar que ya existen estudios que afirman que este edificio tiene grandes problemas estructurales en las pilas, columnas, losas, etc. (Noticias Caracol 2016)

Así, si bien en este contexto las curadurías urbanas pueden detectar rangos de vulnerabilidad para diferentes sectores y edificaciones licenciados de manera que la alcaldía municipal pueda contar con bases para priorizar el control físico preventivo en esos lugares, este escenario no necesariamente se cumple, y, por el contrario, como se muestra a continuación, existen múltiples elementos que influyen la gestión del CU.

Por un lado, son múltiples las infracciones que anualmente se cometen en términos de CU, pero ¿cuál es la naturaleza de estas infracciones? Cuando se trata de violaciones urbanísticas la más común es la construcción sin licencia, donde la población procura sacar más lotes dentro de un mismo predio, o construir apartamentos en nuevos pisos, acciones ilegales si el área no lo permite. Es entonces el índice de construcción el que más se viola entre las infracciones posibles. En ciudades como Cartagena, al menos un 80% de las infracciones que se cometen son por violación a este lineamiento, en este caso específico, tal tipo de infracciones son especialmente comunes en la localidad segunda, la cual, concuerda con ser la más pobre de la ciudad. (Velásquez Palacio 2016)

En estos asentamientos, personas compran predios a bajo precio y buscan obtener mayores beneficios, aprovechando al máximo el terreno que tienen para construir sin importar las normas violadas ni las consecuencias que de allí puedan surgir.

También emerge el cuestionamiento sobre quiénes cometen más infracciones... en realidad, las mayores infracciones provienen de las construcciones residenciales. Según

¹ Firma encargada de hacer la investigación sobre el colapso de la torre 6 de Space para la Fiscalía General de la Nación.

Velásquez Palacio (2016), la parte comercial no viola tanto las normas urbanísticas, de hecho, este sector se ciñe mucho a las exigencias urbanísticas (parqueaderos, especificaciones en los locales, etc.). Casos como la cadena de supermercados Éxito en Cartagena comprueban lo anterior. Allí, Éxito tenía un permiso de la curaduría que incumplió, por lo cual se les impuso una sanción de setenta millones de pesos, suma que fue pagada sin necesidad de acudir a medios coercitivos.

Por otro lado, para nadie es un secreto que el crecimiento urbano trae consigo una alta demanda de suelo, vivienda, transporte, servicios públicos e infraestructura que soporte la construcción de ciudad. En este contexto, la oferta de estos servicios puede ser de forma planificada donde la habilitación de suelo, la construcción de infraestructura primaria y secundaria se desarrollen primero, o, de manera no planificada, donde el crecimiento urbano tiene lugar a través de procesos de ocupación del suelo por parte de la población que genera asentamientos antes de contar con infraestructura primaria y secundaria, vías de acceso, transporte público y equipamientos. (Salazar Guarín & Vergel Tovar 2009)

Esta realidad de informalidad es común en la totalidad del territorio colombiano, y ha exigido por décadas fuertes estrategias que impidan promover los efectos negativos que inicialmente tal forma de crecimiento urbano puede traer consigo. Las estrategias frente al CU para la dinámica informal en las ciudades no están ausentes.

En las ciudades colombianas, las acciones en asentamientos de origen informal son particularmente diferentes. Como estos no fueron barrios planificados, los supervisores no aplican la norma de manera estricta. En lugar de esto, siempre intentan llevar una línea general donde, si una cuadra tiene treinta viviendas y veinte de ellas tienen una línea de paramento existente fija, de allí se van a ceñir, incluso si la norma dice que esto no es posible. (Velásquez Palacio 2016)

Sucede igual con zonas verdes y vías... cuando se pretende pavimentar, no se toma la vía como lo establece el POT, sino como se puede en ese momento... por ejemplo, los supervisores no se van a ceñir por las mediciones legales para calles y andenes, sino que trabajan con el espacio que tienen. Esto se consulta con la secretaría de planeación, se les explica la situación, el paramento existente en el barrio, y es la secretaría quien toma la decisión sobre cuál será la medición de las vías, cuánto se dejará para andenes, etc. Y si

bien no es normal que queden menos de 80 centímetros de andén, sí hay casos en que estos se estrechan para evitar demoler viviendas ya existentes desde hace mucho tiempo. (Velásquez Palacio 2016)

Por otra parte, existe un sinnúmero de debilidades y amenazas a nivel institucional que las realidades en las ciudades colombianas han arrojado como causantes de un deficiente CU en el país. Estas deficiencias pueden revisarse a partir de aspectos fundamentales como la estructura administrativa, los recursos humanos, el recurso técnico y el recurso financiero, aspectos que finalmente muestran las limitaciones presentes.

A nivel de la estructura administrativa y recurso humano, a pesar de que en estudios sobre la gestión de las entidades responsables del CU se han evidenciado fortalezas como la alta experiencia de sus funcionarios, ubicación estratégica al interior de la ciudad de su competencia, buen cumplimiento de los lineamientos legales generales, así como una relación positiva con la gestión del riesgo, entre 22 municipios² revisados por Salazar Guarín & Vergel Tovar (2009)³, las únicas entidades territoriales que cuentan con una o más dependencias para el ejercicio del CU son Bogotá, Cúcuta, Los Patios, Barranquilla, Itagüí y Manizales. Se destacan dos entidades con mayor capacidad institucional, Bogotá que cuenta con la Subsecretaría de Inspección Vigilancia y Control de Vivienda [SIVCV] (23 funcionarios), y las 20 alcaldías locales (53 personas) adscritas a la Secretaría Distrital de Gobierno, ésta última a través de dos actos administrativos estableció competencias y funciones en materia de control.

En el caso de Barranquilla, la Secretaría de Planeación cuenta con 8 personas y el Instituto de Desarrollo Urbano y Control [IDUC] con 20. El resto de municipios presentan una notable escasez de capital humano que realice las labores necesarias en las oficinas de CU (tabla 3). Tampoco existe un Manual de Procedimientos o Flujograma en todas las curadurías, ni uno generalizado para todas las oficinas de este tipo a nivel nacional. La misma situación sucede con un Manual de Funciones por cargos claro y unificado.

² Bogotá, Mosquera, Funza, Cota, La Calera, Cúcuta, Los Patios, Barranquilla, Barbosa, La Estrella, Girardota, Itagüí, Sabana, Valledupar, Agustín Codazzi, La Paz, Dos Quebradas, La Virginia, Yumbo, Palmira, Manizales y Villamaría.

³ Como parte de su estudio, los autores enviaron una encuesta para ser diligenciada por los funcionarios a cargo del ejercicio del CU a 42 municipios pertenecientes a aglomeraciones urbanas identificadas, tanto en las divisiones de planeación como de gobierno de las Alcaldías Municipales. Solo se obtuvo respuesta de 22.

Ahora bien, para que el recurso humano pueda adelantar acciones para el ejercicio del CU es necesario que cuente con un recurso técnico mínimo. Frente a esto, las entidades territoriales informaron contar con el uso del software AUTOCAD para el seguimiento cartográfico del cumplimiento de los usos del suelo establecidos en el POT, y vehículos motorizados para visitas de campo, en donde 14 municipios hacen uso de los mapas desarrollados en AUTOCAD para el control urbanístico, y 9 nueve de ellos complementan sus acciones con vehículos motorizados. (Salazar Guarín & Vergel Tovar 2009) Finalmente, como parte del recurso técnico con que cuentan las entidades territoriales para el ejercicio del control urbanístico está el Internet. Únicamente Bogotá y Barranquilla cuentan con páginas de Internet especializadas, la primera en el tema de hábitat y la segunda en el de CU.

Tabla 3. Estructura Administrativa y Recurso Humano para el ejercicio del Control Urbano.

Distrito/ Municipio	Estructura Administrativa			Recurso Humano
	Nombre Dependencia	Ubicación Organigrama	Acto Administrativo	
Bogotá	1. Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda.	1. Dirección misional dependiente de la Secretaría Distrital del Hábitat.	1. Acuerdo 257/2008	23 personas
	2. Alcaldías Locales (20).	2. Adscritas a la Subdirección de Asuntos Locales de la Secretaría de Gobierno.	1. Decreto 271/2007	57 personas
Mosquera	1. Secretaría de Planeación	NR	NR	7 personas
Funza	1. Secretaría de Planeación	NR	NR	2 personas
Cota	1. Secretaría de Planeación	1. Secretaría del Despacho	Decreto 99/2005	2 personas
Cúcuta	1. División de control Físico adscrita a Planeación Municipal	1. Departamento Administrativo	NR	6 personas
Los Patios	1. Secretaría de Control Urbano y Vivienda	1. Secretaría del Despacho	NR	4 personas
Barranquilla	1. Instituto distrital de urbanismo y control - IDUC	1. Descentralizado	Decreto-Acuerdo 0253/2004	20 personas
	2. Secretaría de Planeación	1. Secretaría del Despacho		8 personas
Barbosa	1. Secretaría de Planeación e Infraestructura	NR	NR	2 personas
Girardota	1. Secretaría de Planeación y Desarrollo Urbano.	1. Secretaría de Planeación	NR	2 personas
Itagüí	1. Subsecretaría de Gobierno.	1. Segundo Nivel.	1. Decreto 512/2002.	a) 4 personas
	2. Secretaría de Gestión Urbana.	2. Primer Nivel.	2. Decreto 689/2008.	b) 5 personas
	3. Dirección de Planeación	3. Primer Nivel	3. Decreto 689/2008.	c) 5 personas
Sabaneta	1. Departamento de planeamiento físico.	1. Secretaría de Planeación	--	5 personas
	2. Inspecciones de policía.			
Agustín Codazzi	1. Secretaría de Planeación	NR	NR	1 persona
La Paz	1. Oficina de Planeación Municipal	1. Secretaría del Despacho	--	3 personas
Dosquebradas	1. Control Físico	1. Secretaría de Gobierno	--	5 personas
La Virginia	1. Secretaría de Planeación	NR	NR	1 persona
Palmira	NR	1. Oficina Asesora de Planeación Municipal	NR	4 personas
Manizales	1. Secretaría de Planeación - Unidad de planeación territorial y medio ambiente	1. Secretaría de Planeación	Acuerdo 0625/2006	a) 2 personas b) 6 personas c) 4 personas
	a) Grupo de control físico, profesionales de carretera. b) Control Urbano, Contratistas. c) Inspección de control urbano, profesionales de carretera.			
Villa María	1. Secretaría de Planeación	NR	NR	1 persona

Fuente: (Salazar Guarín & Vergel Tovar 2009). De los municipios que respondieron la encuesta, se omiten en la tabla los siguientes municipios que no informaron contar con dependencias y recurso humano para ejercer control: La Calera, La Estrella, Valledupar y Yumbo.

A nivel de recursos financieros (tabla 4), fue posible ver que, en el caso de Barranquilla, para el Programa Desarrollo Urbano se asignaron \$2.345 millones de pesos, le sigue Bogotá con el Programa Bogotá con Techo (2007) para el control en vivienda donde se asignaron \$1.572 millones de pesos, y en tercer lugar, el municipio de Manizales con el Programa Fortalecimiento Sistema Planeación Municipal en los ítem de Control Físico Urbanístico y Territorial. (Salazar Guarín & Vergel Tovar 2009)

Tabla 4. Recurso Financiero para el ejercicio del Control Urbano.

Distrito / Municipio	Recurso Financiero				
	A P		Descripción Asignación Presupuestal		
	Sí	No	Año / Programa	Control en	\$ millones de pesos
Bogotá	X		2007/Bogotá con Techo	Vivienda	1. \$1.572
Mosquera		X	–	–	–
Funza	X		2005/Fortalecimiento Acciones SPM	NR	NR
			2006/Fortalecimiento Acciones SPM		
Cúcuta	X		2006/Espacio Público y Equipamiento Municipal.	1. Espacio Público, Vías, Parques.	1. \$1.000.000.
			2007/1. Rubros 1323066m0101.	2. Adecuación y embellecimiento.	2. \$5.000.000.
			2007/2. Rubros 132301321310102.		
Barranquilla	X		2007/Desarrollo Urbano	1. Plan Parcial-Nomenclatura-Estratificación.	1. \$475.000
			2006/Desarrollo Urbano	2. Plan Parcial-Nomenclatura-Estratificación.	2. \$670.000
			2005/Desarrollo Urbano	3. Plan Parcial-Nomenclatura-Estratificación.	3. \$700.000
			2004/Desarrollo Urbano	4. Plan Parcial-Nomenclatura-Estratificación.	4. \$500.000
Itagüí	X		2004/Gestión de Funcionamiento.	1. Control Urbanístico.	1. Recursos Humanos.
			2005/Usos suelos compatibles y GF.	2. Control Urbanístico.	2. \$16.833.456 +Recurso Humano.
			2006/Uso suelos compatibles y GF.	3. Control Urbanístico.	3. \$9.020.000+Recurso Humano.
			2007/Gestión Funcionamiento.	4. Control Urbanístico.	4. Recursos Humanos.
Sabaneta		X	2004/Funcionamiento.	1. Control Urbanístico.	1. Recurso Humano.
La Virginia			2004/Planta Personal.	1. Urbanismo y Construcción.	1. \$10.394.412.
			2005/Calificación Capital Humano.	2. Urbanismo y Construcción.	2. \$11.176.788.
			2006/Calificación Capital Humano.	3. Urbanismo y Construcción.	3. \$11.890.200.
			2007/Calificación Capital Humano.	4. Urbanismo y Construcción.	4.\$12.516.000
Manizales	X		Fortalecimiento Sistema Planeación Municipal.	Control físico - Urbanístico y Territorial.	2004. \$166.348.623.
				Contratación Profesionales.	2005 \$145.803.901.
					2006. \$167.970.843
					2007. \$168.589.632

Fuente: (Salazar Guarín & Vergel Tovar 2009). De los municipios que respondieron la encuesta, se omiten en la tabla los siguientes municipios que no informaron contar con recursos financieros para ejercer control: Cota, La Calera, Los Patios, Barbosa, La Estrella, Girardota, Valledupar, Agustín Codazzi, La Paz, Dos Quebradas, Yumbo, Palmira y Villa María.

Se destacan además dos grupos, el primero es el de los municipios que asignan presupuesto a la contratación de personal que permita adelantar el ejercicio del CU, como es el caso de La Virginia, Sabaneta e Itagüí, mientras el segundo, es el de los municipios que manifestaron contar con recurso humano y técnico pero que no especificaron las asignaciones presupuestales respectivas. (Salazar Guarín & Vergel Tovar 2009, pág. 16)

Esto termina mostrando que las entidades territoriales asignan funciones a las personas que trabajan en las dependencias, pero no cuentan con los recursos financieros necesarios que conformen una estructura o unidad técnica específica para el CU, como es el caso de Bogotá, Barranquilla y Manizales.

Todas estas realidades reflejan finalmente diversas limitaciones que las oficinas encargadas del CU deben sobrellevar en las ciudades colombianas (tabla 5). Entre las limitaciones más comunes estuvieron la falta de claridad en las funciones; la existencia de procedimientos muy extensos para adelantar los procesos de sanción urbanística; y la escasez de recursos (humanos y presupuestales) para el ejercicio de CU, especialmente para atender y hacer seguimiento a los procesos de rápido crecimiento en el sector de la construcción así como de la dificultad en dar cobertura a la totalidad de la extensión del municipio.

Algunos municipios manifestaron además inconvenientes relacionados a la gestión de sanciones urbanísticas. Bogotá manifestó que SIVCV no tiene funciones policivas restringiendo su capacidad de acción, dado que la función policiva está a cargo de las Alcaldías Locales con el apoyo de la Policía Nacional y Metropolitana. Por su parte, Cúcuta manifestó la falta de una autoridad eficaz para la aplicación de las sanciones establecidas por la Ley 810, mientras que Palmira y Manizales resaltaron encontrar dificultades en los trámites necesarios para hacer efectiva una sanción, así como la falta de peritos que permitan aplicar las sanciones urbanísticas. (Salazar Guarín & Vergel Tovar 2009)

A nivel logístico, en muchas ocasiones el archivo de la Curaduría no tiene un responsable único, esto puede llegar a dificultar la rendición de cuentas y quiénes respondan por errores en la gestión. Igualmente alarmante, es la no existencia de coordinación con las Oficinas de Control Urbanístico de la ciudad (Vargas Agredo 2011). Asimismo, en algunas ciudades, como Popayán, se han evidenciado diferencias de

interpretación normativa con Planeación Municipal. Es también el caso de Barranquilla, donde se han presentado diferencias en la interpretación de la norma urbanística entre las curadurías urbanas, la secretaría de planeación y el IDUC, ocasionando serios inconvenientes para el desarrollo de la ciudad. (Salazar Guarín & Vergel Tovar 2009, pág. 13)

Tabla 5. Limitaciones para el ejercicio del Control Urbano.

Distrito / Municipio	Limitaciones
	<i>Descripción de las principales limitaciones</i>
Bogotá	1. El control urbano y el control a vivienda están en <u>entidades separadas</u> . 2. Control de vivienda no tiene funciones policivas. 3. Ante la dimensión de la ciudad, Control Urbano no tiene la <u>capacidad operativa</u> que se requiere para que sea más eficaz y oportuno.
Mosquera	1. <u>Falta de Recursos técnicos, humanos y presupuestales</u> 1. Los funcionarios en quienes se delega el control cumplen otras funciones.
Funza	2. <u>Extensión del municipio</u> . 3. <u>Escasos recursos humanos</u> . 4. <u>Procedimiento engorroso y extenso para adelantar los procesos de sanción urbanística</u> .
Cota	1. <u>El crecimiento acelerado de la construcción de viviendas en el municipio y no se cuenta con el personal suficiente</u>
Cúcuta	1. <u>Falta de autoridad eficaz en la aplicación de las sanciones previstas en la ley 810 del 2003</u> . 2. <u>Carencia en la inspección de policía del control urbano de equipos, herramientas, personal, para proceder a efectuar demoliciones y otros actos sancionatorios previstos</u> .
Los Patios	1. La limitación radica en la <u>cultura de invasión y construcción descontrolada</u> presente en las décadas
Barranquilla	1. <u>Falta de recursos técnicos, infraestructura y personal profesional</u> .
Barbosa	1. <u>Falta de recursos humanos, técnicos, instrumentos jurídicos y dispersión del territorio</u> .
Girardota	1. <u>Personal insuficiente, disponibilidad de medios de transporte de manera ocasional</u> .
Sabaneta	1. <u>Falta de disponibilidad de personal y movilidad</u> .
Valledupar	1. <u>Falta de personal</u> . Carencia de recursos físicos y tecnológicos. Falta de una oficina que desarrolle específicamente esta tarea.
Agustín Codazzi	1. <u>Falta de personal para ejercer las funciones</u> .
La Paz	1. <u>Limitaciones de carácter financiero y presupuestal por sometimiento a la ley 550/99</u> . 2. El municipio <u>no cuenta con recursos técnicos, no existe SIG, AUTOCAD, ni tiene vehículos</u> .
Dosquebradas	1. <u>Falta de recursos humanos, vehículos, equipos y espacio para laboral</u> .
La Virginia	1. <u>Falta de equipo tecnológico, logística, transporte</u> . 2. <u>Hay un solo funcionario para todo un municipio donde el 98% de la población es urbana</u> .
Palmira	1. <u>Aplicabilidad del decreto de sanciones el cual implica toda una serie de trámites administrativos antes de ejercer una suspensión efectiva de la obra</u> .
Manizales	1. <u>Falta de peritos para adelantar las acciones pertinentes que tiendan a aplicar las sanciones sobre el</u>
Villa María	1. <u>Falta de recursos a nivel presupuestal como recursos humanos</u> . 2. <u>Falta de capacitación de quien ejerce el control urbano</u> .

Fuente: (Salazar Guarín & Vergel Tovar 2009). De los municipios que respondieron la encuesta, se omiten en la tabla los siguientes municipios que no informaron contar con recursos financieros para ejercer control: Cota, La Calera, Los Patios, Barbosa, La Estrella, Girardota, Valledupar, Agustín Codazzi, La Paz, Dos Quebradas, Yumbo, Palmira y Villa María.

Lo anterior, sin mencionar que se suele reconocer la existencia de un paradigma de potestad reglada cuando de la facultad de conceder o negar licencias urbanísticas se habla, lo cual significa que las normas en el POT o en otros cuerpos normativos han abierto las puertas a la discrecionalidad, alejándose cada vez más de la objetividad a la hora de tomar decisiones de carácter urbanístico. (Marín Hernández 2009)

Asimismo, el apoyo logístico en algunas oficinas de CU en el país es mínimo, los funcionarios son insuficientes para el volumen de trabajo que deben manejar y para responder a las solicitudes de la comunidad, es el caso de la Oficina de Control Urbanístico de Cartagena, donde además de que no tienen nada digitalizado y las irregularidades son bastantes, la falta de personal ha impedido que se tengan informes compilados sobre la información básica de modalidades, permisos, infracciones y demás datos de las construcciones en la ciudad.

Lo anterior, termina generando un escaso control de las licencias y permisos otorgados, realidad que cubre la gran mayoría de curadurías y oficinas de CU en las ciudades colombianas. En suma, los diagnósticos revisados, así como las visitas de campo indican la existencia de falencias de tipo administrativo y de gestión que parecen no estar mejorando con el paso de los años en las ciudades colombianas.

Finalmente, se evidenció un gran problema a nivel logístico: los trámites para imputar sanciones urbanísticas son en extremo tediosos, dispendiosos y complicados, lo cual, unido al hecho de que el POT sea tan flexible en cuanto al pago de multas, termine implicando el no cumplimiento de los infractores. (Velásquez Palacio 2016).

Lo anterior refleja su veracidad en el recaudo por infracciones en múltiples ciudades del país. En Cartagena, por ejemplo, en un periodo de ocho años (2004-2012) sólo se recaudaron 1.500.000.000 COP. (Velásquez Palacio 2016) Y si bien la naturaleza de los trámites para cobrar las multas es un elemento que impide un efectivo CU, también es común escuchar entre funcionarios y ciudadanos que, en ocasiones, funcionarios estatales llegan a acuerdos con el individuo multado, donde le cobran un monto mucho menor que el exigido, y por el cual se le otorga el permiso de la construcción. Este dinero va a bolsillos privados y se constituye como una forma grave de corrupción, así como de detrimento al buen desarrollo de las ciudades.

Ahora bien, estudios en algunas ciudades, entre ellas Popayán, han detectado que el proceso de CU efectuado en obras, construcciones y espacio público, corresponde esencialmente a visitas de inspección física, principalmente a construcciones menores de tipo individual realizadas para atender solicitudes telefónicas, escritas o personales

denunciadas por la ciudadanía ante la Oficina Asesora de Planeación Municipal, por presentar incumplimiento de la normativa vigente. (Vargas Agredo 2011)

Lo anterior implica que esta dependencia no efectúa un seguimiento preventivo de proyectos aprobados por las curadurías urbanas que operan en la ciudad, no solamente en la verificación del cumplimiento de la normatividad en los proyectos arquitectónicos, con su materialización en las obras, sino también mediante en el diseño y diligenciamiento de fichas como herramientas efectivas para realizar funciones seguimiento, control de obra y detección de lugares de posible vulnerabilidad.

La realidad colombiana en materia de CU también hace evidente el incumplimiento normativo de proyectos previamente aprobados con predominio en el uso del suelo residencial seguido del comercial. Se han detectado como infracciones más frecuentes la modificación en el diseño arquitectónico respecto a patios y aislamientos, seguida de la alteración espacial en alturas y ampliaciones; situaciones que afectan el diseño estructural de la edificación y omiten las especificaciones de carácter sismo resistente, que frente a posibles fenómenos naturales podrían provocar fallas en la construcción. (Vargas Agredo 2011)

Es el caso de ciudades como Popayán, donde en 2008, el 66,32% de los proyectos (65) correspondía a desarrollos urbanísticos y arquitectónicos que poseían licencia de urbanismo y/o construcción y que fueron reportados por las curadurías urbanas para hacer parte del banco de datos de la Oficina Asesora de Planeación Municipal y el 33,68% (35) se relaciona con proyectos en las mismas condiciones, pero sobre los cuales se presentó algún tipo de requerimiento por parte de vecinos o personas de la comunidad. Además, de un total de 98 proyectos estudiados en el mismo año, el 61,23% (60 proyectos) cumplían con las aprobaciones, planimetrías o su grado de desarrollo e impacto urbano no demandó la continuación del proceso de control, mientras que el porcentaje restante, correspondiente al 38,77% (38 proyectos), sí presentó requerimientos.

Finalmente, en varias ciudades del país se ha evidenciado otro aspecto que se ha convertido en la actividad principal de las oficinas de CU, y que académicos identifican como factor que ha desplazado la realización inmediata y eficaz de las gestiones propias de control físico, y que ha facilitado la ejecución de ilegalidades urbanas de todo tipo. Se trata

de los trámites relacionados con las certificaciones de uso del suelo, existencia física y de predios que ocupan el mayor porcentaje de solicitudes hechas por los usuarios y generan los mayores ingresos de esta dependencia.

Lo anterior termina demostrando un conglomerado de elementos que forman un problema sistémico para el control físico urbano colombiano, que termina causando su inoperancia, y cuya autoridad se desconoce al no aprovechar eficientemente las herramientas establecidas en el marco legal nacional y mediante las cuales podría financiar su sostenibilidad con la aplicación de multas y sanciones de manera análoga al funcionamiento de otras secretarías municipales.

Para concluir la presente sección, se presenta la síntesis de los factores identificados como entorpecedores de un efectivo CU en las ciudades colombianas.

Tabla 6: Síntesis factores que afectan la función del Control Urbano en Colombia.

A nivel administrativo	Inadecuado control ejercido por las autoridades competentes
	En muchas ocasiones el archivo de la Curaduría no tiene un responsable único
	Falta de coordinación entre Curadurías y Oficinas de Control Urbanístico en las ciudades.
	Ausencia de control físico preventivo.
	Procesos y tramites no sistematizados lo cual genera ineficiencia.
	Falta de cooperación entre las entidades competentes para la función del CU: empresas prestadoras de servicios públicos, constructores, curadurías, Oficinas y Secretarías de CU.
	Ausencia de una supervisión técnica e interventoría adicional.
A nivel educativo	Los responsables de la ejecución tienden a eludir procesos de interventoría y calidad en la construcción debido a que no presentan formación profesional y desconocen las exigencias del proceso.
A nivel institucional	El control fiscal aplicable al curador urbano no es un control de gestión, sino puramente un control de legalidad.
	Los agentes encargados de hacer CU tienen un limitado margen de maniobra para controlar la gestión de las diversas construcciones que en las ciudades se estudian y aprueban.
A nivel logístico	Carencia de la logística mínima requerida.
	No existe un Manual de Procedimientos o Flujograma en todas las curadurías, tampoco uno generalizado para las oficinas de este tipo a nivel nacional.
	Ausencia de un Manual de Funciones por cargos claro y unificado.
	Funcionarios insuficientes en las Oficinas de CU para el volumen de trabajo que deben manejar.
	Existencia de restricción en el horario de atención al público.
	Bancos de datos desactualizados.
	Falta de seguimiento a las sanciones impuestas.
A nivel económico	Ánimo de lucro de las compañías inmobiliarias
	Escasos recursos para la operatividad y la inapropiada metodología aplicada, como las principales causas que han hecho ineficiente el proceso de control físico en la ciudad de Popayán.
	Escasez de recursos económicos y humanos.
	Generación de vivienda y comercio informal a bajo costo.
	Actos de corrupción donde funcionarios reciben montos privados a cambio permitir construcciones que no cumplen con los lineamientos exigidos por la ley.
	Incremento de construcciones ilegales por parte de urbanizadores no autorizados.
A nivel normativo	Desconocimiento de las normas de ingeniería y arquitectura.
	Desconocimiento de trámites y normatividad por parte de los propietarios y la ciudadanía en general.
	Diferencias de interpretación normativa entre Curadurías y Secretarías de Planeación Municipal.

Fuente: Autora (2016)

Se evidencia entonces que son múltiples los factores que demostraron impedir un efectivo CU en las ciudades colombianas. Estos factores incluyeron elementos administrativos, logísticos, normativos, institucionales, entre otros, lo que hacen de esta, una problemática estructural y sistémica de gran preocupación y que debe analizarse, confrontarse y repararse cuanto antes.

4. HERRAMIENTAS Y ESCENARIOS PARA ASEGURAR UN EFECTIVO CONTROL URBANO EN LAS CIUDADES COLOMBIANAS

El presente capítulo se ordena en tres secciones. La primera sección expone los principales instrumentos empleados por las entidades territoriales para ejercer CU, así como los actores más relevantes en este proceso; la segunda sección indaga sobre nuevos y potenciales mecanismos que pueden ayudar en el ejercicio de un mejor CU en el territorio colombiano; la tercera y última sección propone tres escenarios posibles que pueden surgir producto de la forma en que en las ciudades se proceda respecto al CU de las mismas.

4.1. Mecanismos existentes para ejercer Control Urbano

La legislación colombiana prevé que para adelantar cierto tipo de obras de construcción se requiere contar con una licencia expedida por las Curadurías Urbanas o por las autoridades municipales de planeación. Las intervenciones en los inmuebles que contravengan esa disposición afectando el ordenamiento territorial y las normas urbanísticas constituyen infracción y dan lugar a la imposición de medidas policivas y sanciones por parte de las instituciones, las cuales buscan cumplir los objetivos y finalidades declarados en las normas urbanísticas generales. (Gutiérrez 2011)

De forma más concreta, los artículos 103 y 104 de la ley 810 de 2003 establecen las disposiciones en materia de sanciones e infracciones urbanísticas que funcionan como CU para hacer cumplir las normas. En estos artículos se exponen las acciones que se entienden como infracciones urbanísticas. Además de las ya mencionadas en capítulos anteriores, se incluyen la urbanización o parcelación con violación de las normas del ordenamiento

territorial; la localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo; el encerramiento, la intervención o la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amueblamiento, instalaciones o construcciones sin la respectiva licencia. (Congreso de Colombia 2003)

Asimismo, las sanciones urbanísticas dependen del tipo de infracción, la gravedad y magnitud, y la reiteración o reincidencia de la falta. Dentro de las sanciones urbanísticas se encuentran las siguientes:

- Multas sucesivas.
- Sellamiento de obras.
- Demolición de obras.
- Suspensión de servicios públicos domiciliarios.
- Orden de reconstrucción (BIC).
- Sellamiento del local.
- Suspensión de actos de registro y expedición de certificados de tradición y libertad (Oficina de Registro de Instrumentos Públicos).

Frente a las autoridades que generan estas sanciones, la ley establece que la autoridad de control urbanístico en un municipio o distrito es el alcalde municipal o distrital, respectivamente, o su delegado (esta delegación debe ser expresa). En muchos municipios es el inspector de policía la autoridad delegada en materia de infracciones urbanísticas. (AIU 2016)

Finalmente, los Municipios y Distritos tienen la potestad de cobrar directamente las multas impuestas durante los procedimientos por infracciones urbanísticas sin necesidad de acudir a los jueces, esto se conoce como cobro coactivo. Así, una vez se firma el acto administrativo que impone la multa, la Unidad de Cobro Coactivo del respectivo municipio puede proceder al embargo y secuestro de los inmuebles objeto de la infracción urbanística y otros bienes del deudor. En caso en que el infractor urbanístico sea renuente al pago de las multas, la Unidad de Cobro Coactivo puede proceder inclusive al remate de los bienes para cobrarse las multas respectivas. (AIU 2016)

El valor de las multas a 2015 se expone a continuación:

Cuadro 2. Sanciones por infracciones urbanísticas año 2015 (valor por metro cuadrado).

Infracción	Multa ⁴ (\$/m2)	
	Mínima	Máxima
Parcelación, urbanización o construcción en suelos no urbanizables o no parcelables ⁵	322.175	644.350
Intervención u ocupación de espacio público, incluyendo bienes privados afectados al uso público ⁶	257.740	536.958
Parcelación, urbanización o construcción en terrenos apartamentos, pero sin licencia urbanística ⁷	214.783	429.566
Violación a la licencia o cuando esta vencida. Uso diferente al de la licencia o violando el POT ⁸	171.826	322.175

Fuente: (AIU 2016)

Lo anterior demuestra que los principales mecanismos de CU se basan en gran medida en mecanismos de sanción una vez la falta ha sido cometida, lo cual expone una ausencia importante de medidas preventivas de control y supervisión a lo largo de la gestión de la construcción, así como una ausencia de participación de multiplicidad de actores que podrían contribuir con mejorar el CU en las ciudades.

⁴ El valor total de la multa resulta de multiplicar el número de metros cuadrados de la infracción por el valor por metro cuadrado. Establece la ley que las multas pueden ser sucesivas, es decir, sanciones que pueden imponerse varias veces si no se corrige el motivo de la infracción.

⁵ Pueden aumentarse hasta un 100% por actuaciones en zonas de protección ambiental o de riesgo. Sanción máxima de 500 SMLDV.

⁶ Sanción máxima de 400 SMLDV.

⁷ Sanción máxima de 300 SMLDV. Intervenciones en bienes de interés cultural tienen una sanción mínima de \$45'104.500 (70 SMMLV).

4.2. Herramientas innovadoras para promover un efectivo Control Urbano

Los procesos de densificación y aumento demográfico, especialmente en los suelos urbanos, precisan cada vez más de normas mejor diseñadas que se ajusten a las realidades socioeconómicas actuales. En este sentido, los procesos de revisión de los POT y los estatutos de la construcción de los entes territoriales deben retroalimentar la reglamentación a nivel nacional sobre licenciamiento urbanístico. (USB 2016)

Paralelamente, sigue latente la relevancia jurídica en el contexto del CU, en el sentido que los procedimientos de solicitud y expedición de licencia a cargo de las alcaldías locales o sus delegados, los curadores urbanos se ven acercados cada vez con mayor intensidad a iniciativas de CU involucrando no sólo a los interesados sino a una porción considerable de posibles afectados y entes de control, lo cual sigue contribuyendo al debate frente a los límites entre lo público y lo privado y al alcance de la intervención del Estado en el desarrollo y configuración del espacio urbano.

En este sentido, si bien son diversas las labores que las distintas entidades pueden realizar, en ocasiones estas resultan ser insuficientes para efectuar una correcta supervisión y control sobre las obras en construcción.

Ante esta extensa problemática algunos han propuesto la creación de una Unidad de Control Físico Municipal que involucre el trabajo de redes interinstitucionales, en las cuales figuren los Comités Locales de Prevención y Atención de Desastres, las Corporaciones Autónomas, las empresas de servicios públicos, las curadurías urbanas, las Unidades de Gestión Urbanística –UGU– y las juntas de acción comunal. (Vargas Agredo 2011)

⁸ Sanción máxima de 200 SMLDV.

Imagen 1. Entradas y salidas de la Unidad de Control Físico Municipal como sistema.



Fuente: (Vargas Agredo 2011).

La imagen 1 muestra las posibilidades de interacción y resultados que podrían generarse de promover la participación de una mayor cantidad de actores en el ejercicio de CU, a partir de una visión que contemplara los resultados potenciales de pensar más allá de las curadurías y las oficinas de planeación. Esta imagen permite concebir el trabajo de control físico desde una visión integral, que valora la necesidad de su aporte al CU y a la gestión del riesgo y que involucre directamente a la comunidad:

“Uno de los aspectos fundamentales de un sistema de estas características es la clara función de las instituciones nacionales y provinciales como agentes coordinadores y asesores de los niveles locales, donde juegan un papel primordial los sistemas nacionales de planeación de cada país, como estructuras que le dan coherencia a la política, y los municipios como entes ejecutores con el apoyo de la sociedad civil organizada y otras modalidades de la participación ciudadana que en el proceso de democratización puedan explorarse para lograr incorporar la prevención de desastres en la cultura” (Lavell 1998, pág. 73).

En otros contextos nacionales e internacionales también se han evidenciado ejemplos a seguir. Es el caso de un modelo implementado en Madrid mediante la Ley del Suelo Urbano Español, el cual ha obtenido resultados positivos en el control físico preventivo debido a que el seguimiento se realiza desde una primera instancia, con lo cual

se mantiene el control permanente de los proyectos y la normatividad aplicable en cada caso. (Vargas Agredo 2011)

A nivel nacional se ha presentado una dinámica particular en la ciudad de Sincelejo: allí se han generado Vigías del Control Urbanístico. Estos representan un gran ejemplo de participación ciudadana exitosa, pues se organizan como la Guardia de CU gracias al convenio establecido entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con la Sociedad Colombiana de Arquitectos, buscando apoyar a los municipios en la implementación de normas, CU y cumplimiento de los POT. (Gutiérrez & Chávez 2010, pág. 66)

Bogotá también se ha constituido como ejemplo de buenas prácticas. Allí, la coordinación y actuación interdisciplinaria de la Administración Distrital y los diferentes entes públicos y privados partícipes en los procesos de control realizado en localidades, ha hecho que su manejo sea más eficiente debido a que se aplican mecanismos específicos de acuerdo con las características de cada conjunto, lo que hace más fácil la detección y manejo de ilegalidades. (Vargas Agredo 2011) Es claro que en este proceso ha sido de gran relevancia la participación ciudadana, la cual ha realizado la función de veedora urbana con resultados significativos en el mejoramiento de la calidad habitacional y la legalización de barrios.

Asimismo, en Manizales se ha constituido un modelo positivo basado en un seguro colectivo frente a desastres, una estimación automática de daños en los casos de sismo, un estudio de microzonificación muy completo, los cuales aportan a la gestión prospectiva del riesgo y que, sumados a la extensa normatividad nacional relacionada con el ordenamiento territorial y el manejo y prevención de desastres han permitido avanzar en el proceso de su articulación, con el CU preventivo. (Vargas Agredo 2011)

Finalmente, algunas ciudades han puesto en práctica mecanismos que han generado resultados significativos en el ejercicio de control. Barranquilla, por ejemplo, estableció un instituto descentralizado para ejercer CU enfocado principalmente al desarrollo formal de la ciudad. Bogotá, por su parte, ha desarrollado una estructura y red institucional enfocada al tema de la vivienda, principalmente para prevenir la ocupación de nuevas zonas a través de procesos informales. (Salazar Guarín & Vergel Tovar 2009)

Las anteriores son sólo algunas de las medidas eficaces que en algunos territorios ya han sido puestas en práctica. Sus resultados han demostrado promover una mejor función del CU a través de mecanismos simples pero aplicables y efectivos. De llegarse a impulsar y acrecentar en una mayor magnitud, Colombia experimentaría un escenario mucho más positivo para su desarrollo urbanístico, de lo contrario, las consecuencias podrían ser críticas. Para ahondar más en esta posibilidad, se presentan a continuación los posibles escenarios que podrían surgir dependiendo del rumbo que decidan tomar las ciudades colombianas en materia de CU.

4.3. Escenarios prospectivos del Control Urbano en Colombia

A lo largo de la presente investigación, se han evidenciado múltiples problemas e inconvenientes que no han permitido un efectivo CU en las ciudades colombianas.

El primer escenario que puede darse en los próximos años resultaría de continuar ignorando las señales de humo que hoy son evidentes. Continuar desconociendo las múltiples fallas logísticas, administrativas, institucionales y normativas tan críticas, en algunas de las entidades más relevantes para el desarrollo urbanístico sólo traerá mayores inconsistencias en la función del CU, promoverá edificaciones en zonas de riesgo fuera de los lineamientos normativos mínimos, vulnerará la seguridad de los ciudadanos, impedirá la participación de los mismos en los procesos de control que en las ciudades se dan, y en últimas, tendrá fuertes repercusiones en la visión, percepción y desarrollo a largo plazo del país.

Así, la tendencia actual que lleva la función de CU no traería más que obstáculos y problemáticas con repercusiones complejas para las ciudades en su conjunto. No obstante, de llegarse a corregir las fallas mencionadas a lo largo de la presente investigación, los resultados para las ciudades colombianas podrían cambiar y darles a las mismas un rumbo diferente como se muestra a continuación.

Un segundo escenario para Colombia podría forjarse si se acoge la visión de que las problemáticas actuales alrededor del CU se deben únicamente a la falta de regulación. Este escenario mostraría un país que promovería mayores regulaciones frente al CU, sin realizar

un filtro de su pertinencia, cruce de competencias ni aplicabilidad. Estas regulaciones, que cubrirían grados de rigidez en usos y tratamientos del suelo, lineamientos para el sector inmobiliario y competencia de las distintas entidades municipales, no lograrían resolver el problema en su totalidad, pues dejarían de lado otros niveles críticos en los que el CU aún tiene deficiencias, y promoverían repercusiones negativas en el campo de la vivienda.

Es de resaltar que el conocimiento del efecto de las normas sobre el valor de los predios es importante, ya que a las autoridades les puede ofrecer un primer vistazo sobre los incrementos de valor que pueden darse, asimismo, el efecto sobre esos precios puede tener implicaciones en la calidad de las viviendas, en el sentido que un mayor precio puede generar incentivos a acudir al mercado de viviendas informales, lo que a su vez tendría implicaciones en la calidad de vida de las personas y el control que las autoridades puedan ejercer sobre estas. (Carazo Posada 2011)

De impulsar las regulaciones y reglamentaciones de una manera exagerada y con falta de un análisis previo, serio, sobre la relevancia y consecuencias de las mismas, este escenario podría guiar a una Colombia donde el fenómeno de reglamentación desmedido llevará a un mayor precio de viviendas formales, lo que paralelamente generaría una mayor participación de viviendas informales, por lo cual sería cada vez menor el segmento de viviendas que quedarían bajo cobertura normativa.

En suma, de manera inicial podría pensarse como positivo la no imposición de muchas normas sobre los estratos bajos, ya que eso no les genera altos precios y permite un mejor acceso a la vivienda formal. Sin embargo, lo que se pretende mostrar es que, cuando se reglamenta más a los estratos altos y menos a los bajos se corre el riesgo de que existan predios costosos que se vuelven más caros y predios de bajo precio que tienen poco incremento, lo que podría representar un obstáculo para la movilidad socio-espacial. (Carazo Posada 2011)

Lo anterior no significa que se abogue por la eliminación de la reglamentación en estratos altos para buscar precios más equitativos, sino que se reglamente también a los estratos bajos, ya que se ha evidenciado que la reglamentación no solo conlleva precios más altos, sino también menor proporción de informalidad. Finalmente, resulta menester que estas medidas estén acompañadas de ayudas para el acceso a vivienda, ya que si bien los

mayores precios en ambos mercados pueden mejorar la movilidad socio-espacial, también es cierto que implican mayores costos para entrar al mercado formal.

Finalmente, un tercer escenario podría desarrollarse de tomar consciencia de las múltiples falencias que lleva en la actualidad el proceso de CU en Colombia, controlar la cantidad reglamentaciones y priorizar la competencia y necesidad de aquellas que generaran cambios representativos sin ir en detrimento de otros elementos importantes para la población, como la vivienda. Para esto, sería necesario implementar una serie de cambios presentados a continuación.

Frente a la regulación de curadores y curadurías se ha evidenciado que no se sabe quién es el curador ni qué es la curaduría, como sí puede diferenciarse con el notariado y registro, en este caso, si a un notario lo declaran insubsistente, éste debe guardar todos los libros de protocolo que hacen parte del estatuto notarial y de la notaría, mientras que, si a un curador lo destituyen, él se puede llevar todas las licencias de construcción consigo. (Restrepo 2014) Esto muestra que el sistema de curadurías no está reglamentado, mientras que la figura del curador sí, lo cual exigiría un análisis y modificación profundos. También resultaría positivo reglamentar el tema de la revisión de diseños y crear una entidad similar a la figura de una superintendencia de control de curadurías y de la actividad constructora e inmobiliaria.

Frente al tema de licencias, sería necesario reglamentar los términos de las mismas, lo anterior, para controlar que el efecto de los POT se postergue frente a inmuebles que aún tienen licencias aprobadas incluso con normas anteriores a la entrada en vigencia de la ley de reforma urbana por medio de la figura de los Planes Urbanísticos Generales.

Existe también una gran necesidad por controlar el carrusel de las licencias en las curadurías cuando una curaduría la niega (Restrepo 2014). Aspecto similar sucede con el control de las construcciones, frente a lo cual resulta menester que exista una supervisión técnica e interventoría externa adicional, y que el certificado del permiso de ocupación de la obra, expedido por el Supervisor Técnico sea un requisito para la escrituración del inmueble. Además, sería provechoso exigir que se expidiera la constancia del cumplimiento de las obligaciones urbanísticas por parte del constructor y el anexo de la bitácora de obra, lo anterior, pues, aunque se dice en la ley que su entrega al administrador y a la autoridad

urbana es obligatoria, al solicitarla al constructor, muchos de ellos prefieren no entregarla o entregar una reformada. (Restrepo 2014)

Asimismo, frente al tema de las sanciones, no solo debería actualizarse la ley 66 de 1968 que todavía regula las sanciones por incumplimiento en las obligaciones como enajenador de vivienda, que no es una infracción urbanística, con multas de \$5.000, \$50.000 y \$100.000; también resulta menester modificar el proceso sancionatorio actual, el cual presenta muchas trabas y obstáculos que terminan entorpeciendo el proceso e impidiendo el recaudo por violaciones a la norma.

Además de estos aspectos, debe trabajarse fuertemente en las limitaciones mencionadas a lo largo del segundo capítulo, notablemente frente a la falta de recursos humanos y presupuestales, al control de transparencia de las instituciones, a una mejor organización logística de las oficinas, a un proceso educativo de trámites, normas y competencias a la ciudadanía, entre otros. Este último aspecto exigiría además involucrar en una mayor magnitud a la comunidad en los procesos de CU.

Finalmente, estos cambios pueden trabajarse de la mano con propuestas que otros autores han destacado como necesarias para el mejoramiento de los sistemas de regulación. Entre ellas estarían la simplificación de procedimientos, exenciones a algunos tipos de desarrollo y más adecuadas políticas y normatividad de zonificación; la aplicación de los principios sobre los que el CU está basado: los sistemas de zonificación y la estabilidad y seguridad de los desarrolladores; y, el incremento de la capacidad para hacer cumplir las normas, soportado por una legislación más fuerte y una mayor capacidad administrativa para monitorear y tomar acciones correspondientes ante la ilegalidad del desarrollo. (Farvacque & McAuslan 1992)

Tales cambios no sólo permitirían forjar una estructura de gestión mucho más clara de CU, sino también lograrían agilizar procesos, disminuir inconsistencias y aclarar competencias en este proceso tan relevante en la formación de la ciudad colombiana.

En suma, el presente capítulo demuestra que mientras el CU continúe legislándose únicamente desde el punto de vista sancionatorio, no será posible mejorar ni involucrar a la sociedad civil en los procesos de seguimiento y gestión del CU en los asentamientos colombianos. De allí la importancia de iniciar el camino con educación ciudadana que

promueva la valoración de esta noción, la importancia de las medidas preventivas y la necesidad de utilizar los servicios profesionales en la ejecución de toda construcción, para evitar con ello la propagación de vulnerabilidad, amenazas y riesgos en los asentamientos humanos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A modo de conclusión, es posible decir que la forma de ordenamiento y CU en las ciudades colombianas resulta insuficiente. El modelo hasta el momento ha conducido a la segregación espacial y social de la población más vulnerable dentro del territorio de las ciudades, en detrimento de su calidad de vida y de la satisfacción de necesidades esenciales, sin mencionar que resulta excluyente respecto a otras posibles fuentes de regulación alternativa para operar los procesos de CU.

La presente investigación también permite afirmar que, las limitaciones para ejercer CU en las ciudades colombianas constituyen una problemática sistemática y multidimensional, que incluye factores administrativos, educativos, económicos, normativos, logísticos, entre otros.

Entre los factores presentes más comunes estuvieron el desconocimiento de la normatividad urbana, así como su aplicabilidad que resulta ser extremadamente dispendiosa; la inexperiencia del personal contratado para ejecutar la obra⁹; y una cultura del ahorro que valora únicamente el proceso constructivo y desconoce la importancia de la gestión preliminar, la contratación de profesionales para la elaboración del diseño arquitectónico, el cálculo estructural, el presupuesto y el trámite de la licencia de construcción, realidades que propagan efectos nocivos en gran parte del área urbana.

Se encontraron también grandes problemas alrededor de la falta de claridad en las funciones de las oficinas competentes, de diferencias de interpretación de las mismas, y de

⁹ Generalmente el personal contratado para la ejecución de vivienda unifamiliar, reformas y ampliaciones locativas no es el mejor capacitado, sino el más económico.

la ausencia de recursos técnicos, humanos y presupuestales que permitan responder a tiempo frente al rápido crecimiento de las ciudades y el sector de la construcción, lo cual genera dificultades de cobertura en el seguimiento a la actividad edificatoria en las ciudades.

Así, resulta imprescindible contar con mecanismos o instrumentos de vigilancia y CU que permitan garantizar el cumplimiento de la norma urbanística determinada en los POT y demás normas complementarias, de acuerdo con las necesidades de cada municipio del país.

Se evidencia además que las ciudades colombianas presentan la necesidad de ejercer CU, no solo con el propósito de hacer cumplir las normas urbanísticas y guiar el desarrollo urbano, sino procurando responder al fenómeno de expansión urbana de origen informal y a los fenómenos de peri-urbanización y sub-urbanización. Es por esto que resulta indispensable revisar las políticas públicas y desarrollarlas mediante instrumentos de planificación y ordenamiento que mejoren la institucionalidad y los procesos del CU, articularlos y hacerlos coherentes y conexos con otros derechos fundamentales individuales y del Estado social de Derecho. De esta manera, se podrá avanzar en la puesta en marcha de mecanismos orientados por el ordenamiento territorial y todos sus instrumentos jurídico-técnicos que permitan superar la asimetría en el desarrollo urbano.

En la práctica esto exige la existencia de un ajuste institucional coherente, que responda a la dinámica de construcción de edificaciones en condiciones adecuadas, que evite intervenciones que luego requieran de reubicación, mejoramiento barrial, o arreglo de la edificación conforme a la norma urbana disminuyendo la responsabilidad por parte de las instituciones competentes.

Es claro que herramientas como la zonificación, la clasificación de usos del suelo, la regulación del desarrollo urbano y la formulación e implementación de instrumentos de gestión y financiación son elementos clave para considerar en el ejercicio del CU; se requiere desarrollar nuevas herramientas con apoyo en aplicaciones tecnológicas, que permitan realizar un seguimiento en el cumplimiento de la norma urbanística para la expedición de licencias, seguimiento y monitoreo efectivo que requiere principalmente del apoyo ciudadano. Solo así se podrá llevar a cabo lo dispuesto en los POT, tanto en términos

del modelo de ocupación del territorio propuesto, como en las políticas, programas y proyectos para alcanzarlo.

Se ha demostrado además que, mientras que el control físico continúe legislándose casi exclusivamente desde el punto de vista de sanciones y legalizaciones, el proceso y sus trámites no resultará oportuno y seguirá la dinámica de los demás procesos de justicia en Colombia. Por el contrario, sería positivo involucrar a la sociedad civil en los procesos de seguimiento y gestión prospectiva del CU, de allí la importancia de fortalecer la educación ciudadana para promover la construcción social de la norma, la valoración de la gestión del riesgo, la importancia para todos del respeto a los lineamientos urbanísticos en las ciudades, las posibilidades de promover la resiliencia en las comunidades y la conveniencia de utilizar los servicios profesionales en la ejecución de toda construcción, para evitar con ello procesos innecesarios, sanciones, situaciones de vulnerabilidades, amenazas y riesgos de desastres físicos, entre otros.

En suma, el CU debe entenderse como un instrumento complementario a la planeación y regulación urbana, que demanda recursos humanos y financieros sustanciales, así como la necesidad de utilizar sistemas de información que permitan brindar la capacidad necesaria para monitorear el desarrollo urbano de la ciudad. Esta noción no debe ser concebida exclusivamente como una función de los gobiernos locales... los ciudadanos, constructores y la comunidad en general son actores fundamentales que deben estar involucrados desde la formulación de las normas urbanísticas, para que a través de su inclusión se involucren en acciones que permitan el cumplimiento de la misma.

Es así como el CU se perfila como parte de la gestión y planeación urbana, es un control que compromete además las formulaciones de las políticas y programas definidas en los POT, su adopción como disposición urbana en diferentes ámbitos y escalas. Se requiere además contar con los recursos necesarios para ejercer vigilancia y monitoreo, para que, mediante instrumentos más expeditos desarrollados por norma urbanística, se pueda sancionar de forma oportuna y ejemplarizante a quienes intenten desconocer lo dispuesto al momento de construir.

El estudio contribuye a confirmar la hipótesis inicial de la investigación. En efecto, el interés particular de los promotores de proyectos y constructores ha sido un factor

fundamental que ha dificultado la planeación urbana, limitado el ejercicio democrático de las comunidades, y en últimas, representado una gran falla para la efectiva función del CU. No obstante, también se comprueba que éste no es el único factor que ha impedido el efectivo CU, y que la realidad en este campo abarca una serie compleja de problemáticas sistemáticas y multidimensionales económicas, administrativas, normativas y logísticas que deben ser cuidadosamente revisadas y corregidas.

Con base en los resultados de la investigación, se analizan algunas recomendaciones que podrían contribuir al mejoramiento de la función de CU y la calidad urbana en las ciudades colombianas. Inicialmente, el escenario más conveniente para el futuro del urbanismo colombiano sería el tercer escenario expuesto en el cuarto capítulo de la presente investigación. Los cambios realizados en este escenario permitirían un mejor funcionamiento de las dinámicas de CU en los distintos municipios, mejorando las realidades a nivel administrativo, logístico y económico. Adicionalmente, es posible incluir algunas recomendaciones que potenciarían aún más la función del CU.

Es necesario desarrollar instrumentos y aplicaciones que permitan agilizar el CU y así minimizar las problemáticas y dificultades identificadas en la presente investigación, dando prioridad a aquellos aspectos relacionados con los impactos generados por la urbanización ilegal y la violación de la norma urbanística en los procesos de expansión urbana, conservación del patrimonio histórico, y recuperación, mantenimiento y sostenibilidad del espacio público.

Las experiencias innovadoras expuestas en el cuarto capítulo dan pie para pensar que las entidades territoriales deberían reforzar una institucionalidad dedicada exclusivamente al ejercicio del CU, principalmente en las fases de regulación, seguimiento a obras y sanción.

Esta institucionalidad no debería estar bajo la coordinación de las áreas a cargo de la fase de planeación y producción de las normas urbanísticas, su función debería estar enfocada en el cumplimiento de la norma y en garantizar la concreción del modelo de ocupación del territorio definido en los POT. También sería necesario complementar esta plataforma institucional con una red interinstitucional y social que contribuyan en el ejercicio del CU.

Frente a las herramientas para ejercer CU, sería positivo clasificarlas en etapas de prevención, control y sanción, y trabajarlas bajo la coordinación de un Sistema de Información de Control Urbano que involucre cartografía geo-referenciada, información satelital, plataforma web y líneas de atención al ciudadano. Y si bien este sistema podría ser desarrollado por las autoridades locales, también podría ser alimentado por la ciudadanía que apoye las distintas acciones de CU.

Ahora bien, es claro que la función de CU se encuentra aún muy sectorizada y es necesario avanzar en la modificación de esta realidad a través de una figura donde se vean involucrados todo tipo de actores y donde la participación ciudadana esté presente traería consecuencias muy positivas en los procesos institucionales.

El control colectivo o comunitario es un mecanismo de gran importancia y alcance que no necesariamente reemplaza un sistema regulatorio oficial, pero sí puede en muchos casos complementarlo y reforzarlo. (Davidson 1996) Así, como posibilidad alternativa al control estatal centralizado, se puede plantear un esquema en el que las propias organizaciones comunitarias, juntas vecinales, juntas de acción comunal, asociaciones de vecinos, organizaciones cívicas, asambleas de copropietarios, etc., implementen sistemas alternos de autorregulación urbana para la definición de la norma urbanística y para el control, que no se basen en la noción del castigo, sino en la ayuda mutua y la convivencia. Por su parte, las instancias gubernamentales pueden brindar asesoría técnica e incluso de financiación de obras de mejoramiento de los entornos urbanos; de esta forma, la función de CU no sólo involucraría a la comunidad, también la convertiría en promotora de actividades que propendan por el cumplimiento de los lineamientos urbanísticos legales, y que les permitiría tener un mayor y mejor conocimiento de la normatividad urbana y los trámites requeridos para su aplicabilidad.

Con el mismo interés, resulta indispensable que en los ámbitos académicos, institucionales y comunitarios se propicien espacios que faciliten la reflexión alrededor de estos temas que conciernen a todos los estamentos sociales, en tanto están conectados con la satisfacción de las necesidades esenciales y la calidad de vida.

Por el momento, Colombia cuenta con un marco legal que no sólo exige el ejercicio del CU por parte de las autoridades locales, sino también garantiza la participación de la

ciudadanía, resulta necesario actualizar algunas normas: el Decreto 1355 de 1970, el Decreto Nacional 2610 de 1979 y la Ley 66 de 1998, con el propósito de contar con herramientas legales más efectivas que respondan a las actuales dinámicas del mercado del suelo y la vivienda, y a los procedimientos necesarios de control frente al crecimiento urbano informal.

Finalmente, es necesario considerar el factor cultural, que contribuya a un cambio de la visión que en la actualidad se tiene sobre las formas de construir en la ciudad, el seguimiento de disposiciones de ordenamiento territorial y la aplicabilidad de la norma, que permita incluir en tal visión, el control físico preventivo más allá de preocuparse exclusivamente por el control a través de medios sancionatorios. Así, el camino a seguir debe ser aquel en que se fortalezca la aplicación juiciosa y permanente del control físico preventivo a nivel urbano y rural, priorizando acciones que involucren el trabajo participativo y la pluralidad poblacional. Este objetivo deberá fortalecer la participación ciudadana sobre todo en las comunidades de base, que en gran proporción corresponden a familias asentadas en zonas de alto riesgo, al igual que la generación de resiliencia a nivel social, dejando atrás el incumplimiento de la norma y aportando de manera activa y compartida la responsabilidad ciudadana frente a la función del CU.

BIBLIOGRAFÍA

- Fernández, A., Mercado, I., Villar, A., & Bascarán, V. (2011). *Gobernanza territorial y gestión de destinos turísticos. Iniciativas Municipales de Desarrollo Turístico vinculadas a la limitación del crecimiento urbano en la costa de Cádiz*. Sevilla: Dpto. Geografía Física y Análisis Geográfico Regional.
- Foucault, M. (1992). *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa.
- Gravaldà, M. (2003). *La recolonización. Repsol en América Latina: invasión y resistencia*. Barcelona: Icaria.
- Gutiérrez, R. F. (2011). *Elementos para una contralectura del control urbano en Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Gutiérrez, R., & Chávez, E. (2010). *Vigías del Control Urbanístico*. Bogotá: Sociedad Colombiana de Arquitectos.
- Lavell, A. (1998). *Gestión de riesgos ambientales urbanos. Panamá: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina*. Ciudad de Panamá: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina-LA RED. Obtenido de <http://www.desenredando.org/public/articulos/1999/grau/GestionDeRiesgosAmbientalesUrbanos-1.0-sep-12-2001.pdf>
- Lemus Chois, V. D. (2006). *Planificación y control urbanístico en Bogotá: desarrollo histórico y jurídico*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Linz, J. (1987). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lipset, S. (1963). *El hombre político*. Buenos Aires: EUDEBA.

Salamanca, L. (1997). *Crisis de la modernización y crisis de la democracia en Venezuela*. Caracas: ILIDIS.

Capítulos o artículos en libro:

Dogan, M. (1994). The pendulum between theory and substance - testing the concepts of legitimacy and trust. En M. Dogan, & A. Kazancigil, *Comparing Nations: Concepts, Strategies, Substance* (págs. 297-373). Oxford: Wiley-Blackwell.

Escuela de Administración Regional. (2009). La legitimidad de la Administración Pública: legitimidad institucional y legitimidad por rendimiento. La Administración democrática y la participación de los ciudadanos. En E. d. Regional, *Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A1, Cuerpo Superior, especialidad de Administración General* (págs. 1-18). Castilla-La Mancha: EAR.

Pierre, J. (2000). Understanding Governance. En J. Pierre, *Debating Governance* (págs. 1-10). Oxford: Oxford University Press.

Artículos en publicaciones periódicas académicas:

Amaya Olaya, U. A. (2009). El control fiscal y la función pública atribuida a los curadores urbanos. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 1(2), 137-160.

Arce, B., & Calves, S. (2011). Sostenibilidad en la construcción de viviendas en Cuba. *OIDLES*, 5(10), 1-14.

Arias Arbeláez, F. A., & Vargas, G. M. (2010). Instituciones, gobernanza y sustentabilidad en la política colombiana de ordenamiento territorial municipal. *Sociedad y Economía*(19), 279-304.

- Baum, J. O. (1991). Institutional linkages and organizational mortality. *Administrative Science Quarterly*, 36(2), 187– 219.
- Blair, R. (2011). Managing Urban Growth - Can the Policy Tools Approach Improve Effectiveness? *Public Works Management & Policy*, 6(2), 102-113.
- Carazo Posada, C. (2011). Regulación urbana, precio e informalidad de la vivienda en Cartagena de Indias. *Revista de Economía del Caribe*(8), 167-201.
- Colletis, G., Gilly, J., Leroux, I. P., Perrat, J., Rychen, F., & Zimmermann, J. (1999). Construction territoriale et Dynamiques productives. *Revue Sciences de la Société*, 48(10), 1-24.
- Crespo, F., & Birkbeck, C. (2009). Legitimidad institucional y delincuencia en Venezuela. *Capítulo Criminológico*, 37(1), 5-41.
- Davidson, F. (1996). Planning for Performance. *HABITAT INT*, 20(3), 445-462.
- Farinós Dasí, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*(46), 11-32.
- Gutiérrez, R. F. (2013). Segregación Urbana en Bogotá. Crítica al Ordenamiento y Control Urbanístico en Materia de Construcción. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 7(13), 68-83.
- Hernandez, Y. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? *Revista Colombiana de Geografía*(19), 97-109.
- Labigalini, L. (2012). Compreendendo a governança territorial e suas possibilidades: Arranjos Produtivos Locais (APL) e circuitos turísticos. *Interacoes (Campo Grande)*, 13(1), 93-104.

- Madueño, L. (2007). Legitimidad, descontento y desafección política en Venezuela: la reserva de un "Good Will" con respecto al sistema. *Ciencias Sociais em Perspectiva*, 6(10), 49-74.
- Marín Hernández, H. A. (2009). Algunas anotaciones en relación con la discrecionalidad administrativa y el control judicial de su ejercicio en el derecho urbanístico colombiano. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 1(2), 161-194.
- Masson-Vincent, M. (2008). Governance and geography explaining the importance of regional planning to citizens, stakeholders in their living space. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*(46), 77-95.
- Mayntz, R. (2001). Nuevos desafíos de la teoría de Governance. *Instituto Interamericano de Gobernabilidad/PNUD*, 7, 35-51.
- Restrepo, D. (2014). El control de la construcción y el control urbano en Colombia: El caso Medellín y la Ruta Medellín Vivienda Segura 2014-2024; retos y oportunidades. *Revista de Ingeniería*, 41, 90-94.
- Senés, B., & Sánchez, R. (2004). El diálogo implícito de Simon con la teoría institucional. *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, 13(2), 61-72.
- Server, O. (1996). Corruption: A Major Problem for Urban Management, Some Evidence from Indonesia. *HABITAT INTL*, 20(1), 23-41.
- Suárez, A., Francisco, M., González, A., & Román, C. (2014). Análisis de las relaciones entre la legitimidad organizativa, sus fuentes y dimensiones. *Revista Venezolana de Gerencia*, 19(65), 9-22.
- Suchman, M. (1995). Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571-610.

Vargas Agredo, L. (2011). Control físico urbano para la gestión del riesgo. Caso de estudio Popayán, Cauca. *Bitacora Urbano Territorial*, 9(2), 111-122.

Publicaciones periódicas no académicas:

El Espectador. (22 de Septiembre de 2015). Denuncian nuevas fallas en edificio de Continental Towers en Medellín. *El Espectador*. Obtenido de <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/denuncian-nuevas-fallas-edificio-de-continental-towers-articulo-588074>

El Tiempo. (31 de Enero de 2005). EL BOOM DE LA CONSTRUCCIÓN EN LA COSTA. *El Tiempo*.

Farvacque, C., & McAuslan, P. (1992). *Reforming urban land policies and institutions in developing countries*. Washington DC.: World Bank, UNCHS and UNDP, Urban Management Programme Policy Paper 5.

Noticias Caracol. (17 de Mayo de 2016). Continental Towers se está cayendo a pedazos, afirman vecinos del edificio. *Noticias Caracol*. Obtenido de <http://st.caracolnoticias.co/valle/medellin/continental-towers-se-esta-cayendo-pedazos-afirman-vecinos-del-edificio>

Semana. (18 de Octubre de 2014). Cartagena, dos ciudades. *Semana*.

Otros documentos:

AIU. (2016). *Abogados especializados en infracciones urbanísticas*. Obtenido de Control Urbanístico: <http://aiu.com.co/index.php/control-urbanistico>

Congreso de Colombia. (2003). *Ley 810 de 2003 por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones.*

Dallabrida, V. (2006). *Governança territorial: a densidade institucional e o capital social no processo de gestão do desenvolvimento territorial. Extraído de: :Seminario Internacional sobre Desenvolvimento Local.* Santa Cruz do Sul: UNISC.

Departamento Nacional de Planeación. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo PND Estado Comunitario: Desarrollo para Todos 2006-2010.* Bogotá: DNP.

Real Academia Española. (Octubre de 2014). *Diccionario de la Lengua Española.* Obtenido de Definición de Control: <http://dle.rae.es/?id=AeYZ09V>

Salazar Guarín, A., & Vergel Tovar, E. (2009). *Control Urbano en Aglomeraciones Urbanas.* Bogotá D.C.: Seminario VIII de Investigación Urbano Regional - ACIUR, Gobierno de Municipios y Aglomeraciones Urbanas.

Sociedad Colombiana de Arquitectos de Bolívar. (2016). *Procedimiento Administrativo Sancionatorio - Análisis Jurídico, Documento Resumen.* Cartagena: Sociedad Colombiana de Arquitectos.

USB. (2016). *DIPLOMATURA ORDENAMIENTO TERRITORIAL DESDE EL LICENCIAMIENTO URBANÍSTICO.* Medellín: Universidad de San Buenaventura.

Entrevistas:

Velásquez Palacio (2016). Entrevista realizada a Velásquez Palacio, Claudia (2016, 4 de mayo). Supervisora de Control Urbano – Alcaldía Local 2. Cartagena.