

## “CONTROL URBANO EN AGLOMERACIONES URBANAS”<sup>\*\*</sup>\*

**Angélica María Salazar Guarín**

Arquitecta – Universidad Gran Colombia –Sede Armenia  
[asalazar@dn.gov.co](mailto:asalazar@dn.gov.co)

**Erik Vergel Tovar**

Arquitecto – Universidad Nacional de Colombia  
Máster en Gestión, Planeación Urbana y Desarrollo – Erasmus University of Rotterdam, IHS, Países Bajos  
[evergel@dn.gov.co](mailto:evergel@dn.gov.co)

Bogotá D.C., Colombia

*Fecha de recepción: 14 de Septiembre, Fecha de aceptación*

### RESUMEN

El artículo se enfoca en identificar las dificultades para ejercer Control Urbano 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. El artículo desarrolla un marco teórico acerca del concepto de CU e identifica los antecedentes, el marco normativo y los vacíos existentes relativos al CU. A través de una encuesta que aborda aspectos como la vivienda, el espacio público, los bienes de interés cultural BIC, el patrimonio municipal y la ocupación informal de suelo dirigida a los municipios pertenecientes a las nueve aglomeraciones urbanas identificadas, el estudio establece un diagnóstico acerca del ejercicio del CU. De manera complementaria, el artículo describe dos estudios de caso, el Distrito Capital de Bogotá y el Distrito de Barranquilla, consideradas ciudades núcleo en donde el ejercicio del CU se realiza a través de unidades especializadas. El artículo desarrolla una serie de conclusiones y recomendaciones que se constituyen en insumo parcial para la formulación de lineamientos de política en relación a respuestas apropiadas para los problemas y efectos negativos identificados.

**PALABRAS CLAVES:** Áreas metropolitanas, Municipios, Control Urbano, Planeación, Regulación, Sanción.

### ABSTRACT

*The paper focuses on identifying shortcomings faced by cities that are part of nine urban agglomerations in order to carry out urban control activities. It also determines which aspects of urban development should be a priority in order to carry out urban control activities. The paper develops a theoretical framework regarding urban control as well as identifies the background, legal framework and current gaps regarding urban control. Though one survey applied to local governments that belong to the urban agglomerations, the paper establishes a diagnostic regarding the implementation of urban control in aspects such as housing, public space, cultural interest buildings (BIC), local heritage and informal land occupation. Likewise, the paper describes two case studies, the Capital District of Bogotá and the District of Barranquilla, both considered as nucleus cities where urban control is carried out by specialized units created for that purpose. The paper also draws a group of conclusions and recommendations as a partial input for policy guidelines on urban control focused on appropriate responses to the shortcomings and negative effects identified.*

**KEY WORDS:** Metropolitan Areas, Municipalities, Urban Control, Planning, Regulation, Sanction.

---

\* Estudio desarrollado en la Dirección de Desarrollo Urbano y Política Ambiental – DDUPA del Departamento Nacional de Planeación – DNP. Los puntos de vista aquí expresados son de los autores, no representan ni pueden atribuirse a la entidad para la cual trabajan.

## 1 INTRODUCCIÓN.

En el marco de la Ley 1151 de 2007 del Plan Nacional de Desarrollo PND Estado Comunitario: Desarrollo para Todos 2006 – 2010, el Capítulo de Ciudades Amables en la estrategia de Desarrollo Urbano: Ciudades Compactas y Sostenibles se ha determinado la necesidad de optimizar los instrumentos de la Ley 388 de 1997 y el fortalecimiento de los instrumentos de control urbano. Lo anterior, con el fin de guiar el proceso de desarrollo urbano de las ciudades colombianas y prevenir su desarrollo de una manera informal, así como mejorar y unificar la gestión local de municipios y distritos de manera articulada con su respectiva región. El diagnóstico del Capítulo Ciudades Amables estableció que *“el crecimiento de las ciudades colombianas ha seguido un patrón desequilibrado con una visión de pequeña escala”*, lo cual ha generado *“fenómenos espaciales urbanos: como el predominio de asentamientos precarios en las periferia de las ciudades, la expansión no planificada, la escasez de suelo urbanizable, el deterioro y despoblamiento de las zonas centrales de las ciudades y la insuficiencia de espacio público”*. Estos fenómenos han generado otro tipo de problemas en las ciudades relacionados con el desarrollo físico y funcional de la ciudad, específicamente por violaciones e incumplimiento de las normas ambientales y urbanísticas, normas técnicas de sismo-resistencia y de prevención de riesgo por desastres naturales.

Por consiguiente, es necesario desarrollar estudios que permitan establecer las problemáticas y dificultades relacionadas con los aspectos descritos anteriormente, principalmente aquellos relacionados con los impactos generados por la urbanización ilegal y la violación de la norma urbanística en los procesos de crecimiento urbano, conservación del patrimonio histórico, recuperación, mantenimiento y sostenibilidad del espacio público, entre otros. Así mismo, es imprescindible contar con mecanismos o instrumentos de vigilancia y control urbano que permitan hacer cumplir con la norma urbanística determinada en los Planes de Ordenamiento Territorial – POT y demás normas complementarias, de acuerdo con las

necesidades y capacidades de cada municipio del país.

## 2 ANTECEDENTES.

El crecimiento urbano trae consigo una alta demanda de suelo, vivienda, transporte, servicios públicos e infraestructura que soporte todos los insumos que permiten construir ciudad. Ahora bien, la oferta de estos servicios como parte del crecimiento urbano puede ser de forma planificada en donde la habilitación de suelo, la construcción de infraestructura primaria y secundaria se desarrollen primero, ó, de manera no planificada, en 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, entre otros. En las aglomeraciones urbanas, el fenómeno de crecimiento no planificado se presenta principalmente en las periferias de las ciudades, que en algunos casos genera procesos de conurbación entre dos o más áreas urbanas, e integrándolas en un territorio determinado (ej. Soacha y Bogotá).

**Tabla 1. Principales aglomeraciones urbanas del país.**

#	Aglomeración Urbana	Entidad Territorial	#	Aglomeración Urbana	Entidad Territorial
1	Bogotá D.C	Bogotá D.C	4	Área Metropolitana de Barranquilla Ordenanza No. 28 de 1981	Barranquilla
		Soacha			Puerto Colombia
		Mosquera			Soledad
		Madrid			Malambo
	Municipios Aledaños al Distrito Capital	Funza	5	Área Metropolitana de Bucaramanga Ordenanza No. 20 de 1981	Bucaramanga
		Cota			Floridablanca
		Chía			Girón
		La Calera			Piedecuesta
		Medellín			Cúcuta
		Bello			Villa del Rosario
2	Área Metropolitana del Valle de Aburrá Ordenanza No. 34 de 1980	Barbosa	6	Área Metropolitana de Cúcuta Decreto No.000508 de 1991	Los Patios
		Copacabana			El Zulia
		La Estrella			Pereira
		Girardota			Dos Quebradas
		Itaqui			La Virginia
		Envigado*			Valledupar
	Zona Metropolitana de Cali	Caldas	8	Área Metropolitana de Valledupar 2005 (Acuerdo de Voluntades Políticas entre Alcaldes)	Agustín Codazzi
		Sabaneta			La Paz
		Cali			Manaure
		Yumbo			San Diego
3	Zona Metropolitana de Cali	Palmira	9	Área Metropolitana de Manizales	Manizales
		Candelaria			Villa María

Fuente: Elaboración propia. \*Envigado no es parte del AMVA pero se encuentra conurbado.

Las principales ciudades del país, consideradas áreas núcleo, presentan procesos de integración y en algunos casos conurbación con municipios vecinos

conformando aglomeraciones urbanas (tabla 1). En el caso del Distrito Capital, el cual a pesar de no estar constituido como un área metropolitana con sus municipios vecinos, presenta procesos de conurbación con municipios como Soacha y dinámicas de integración urbano-regional con los municipios de Mosquera, Madrid y Chía, presentándose en algunos casos, fenómenos similares como parte de la integración tales como la formación de asentamientos precarios, escasez de suelo para vivienda de interés social VIS y bajos índices de espacio público por habitante, entre otros.

**Tabla 2. Tasa de urbanización.**

AU	Tasa de Urbanización	Población Urbana		Incremento
	2005	1993	2005	1993-2005
1	99%	5.292.884	7.379.099	39,42%
2	96%	2.264.267	3.116.593	26,03%
3	99%	1.899.723	2.336.485	27,72%
4	95%	1.310.419	1.673.667	37,64%
5	94%	728.937	944.633	29,59%
6	81%	559.540	705.185	39,01%
7	88%	457.360	548.843	20,00%
8	96%	256.350	356.361	22,99%
9	91%	328.160	373.698	13,88%

Fuente: DANE (2005). AU= Aglomeración Urbana (la numeración corresponde a la tabla 1).

\* Soacha, Mosquera, Madrid, Funza, Cota, Chía y La Calera.

Este crecimiento urbano se debe en gran medida al incremento poblacional, como se muestra en la tabla 2. Desde 1993 a 2005 en todos los casos la población urbana aumentó por encima del 13%. La variación de población más alta la presenta Bogotá y sus municipios aledaños con un crecimiento del 39,42%, seguido del área metropolitana de Cúcuta con un 39,01% y Barranquilla con un 37,64%.

Las altas tasas de urbanización implican significativas demandas de suelo, vivienda y servicios que pueden desbordar las capacidades locales. Tal es el caso de las necesidades básicas insatisfechas NBI en las aglomeraciones urbanas dado que se presentan significativas diferencias en el periodo inter-censal. Mientras en el caso de Bogotá y sus municipios aledaños se presenta la variación más significativa en términos de disminución de la NBI en vivienda; por el contrario, Cali presenta una variación del -27,2% en servicios, y Manizales presenta una variación de -59% en los niveles de hacinamiento.

**Tabla 3. Necesidades Básicas Insatisfechas NBI.**

AU	NBI TOTAL			NBI VIVIENDA		
	1993 % Pob.	2005 % Pob.	Var.	1993 % Pob.	2005 % Pob.	Var.
1	17,85	9,5	-46,8	3,48	1,07	-69,1
2	30,42	22,14	-27,2	6,59	4,75	-28
3	27,29	20,26	-25,8	6,37	3,94	-38,2
4	15,08	10,69	-29,1	1,61	0,93	-42,3
5	17,43	10,36	-40,6	2,58	1,75	-32,2
6	38,13	29,76	-21,9	12,9	9,87	-23,5
7	20,54	11,15	-45,7	2,51	0,61	-75,6
8	20,74	11,26	-45,7	5,2	1,73	-66,7
9	14,43	8,96	-37,9	0,75	0,65	-12,8
AU	NBI SERVICIOS			NBI HACINAMIENTO		
	1993 % Pob.	2005 % Pob.	Var.	1993 % Pob.	2005 % Pob.	Var.
1	2,1	0,75	-64,2	11,14	5,41	-51,5
2	6,51	2,58	-60,4	15,54	10,82	-30,4
3	9,65	7,03	-27,2	11,26	8,27	-26,5
4	1,44	1,4	-2,9	6,66	4,42	-33,7
5	2,41	1,63	-32	7,61	4,08	-46,4
6	8,95	2,78	-68,9	22,15	17,31	-21,9
7	1,38	0,67	-51,8	10,37	4,26	-58,9
8	1,82	1,05	-42	10,2	5,51	-46
9	1,04	0,84	-19,9	6,88	3,22	-53,2

Fuente: DANE (2005). AU= Aglomeración Urbana.

\* Soacha, Mosquera, Madrid, Funza, Cota, Chía y La Calera.

No obstante, a pesar de la reducción del porcentaje en cuanto al NBI, en algunas aglomeraciones urbanas no se ha logrado satisfacer la totalidad de necesidades que demanda el crecimiento poblacional.

**Tablas 4. Tenencia y Hogares.<sup>2</sup>**

AU	Tenencia Hogares	
	1993	2005
1 Bogotá Distrito Capital y municipios aledaños*	1.337.855	2.101.807
2 Área Metropolitana del Valle de Aburrá	537.689	849.992
3 Zona Metropolitana Cali	459.733	628.950
4 Área Metropolitana de Barranquilla	264.257	383.523
5 Área Metropolitana de Bucaramanga	161.660	252.103
6 Área Metropolitana de Cúcuta	123.506	176.353
7 Área Metropolitana de Centro Occidente	107.043	153.133
8 Área Metropolitana de Valledupar	50.770	81.534
9 Área Metropolitana Manizales	77.573	105.631

Fuente: DANE (2005).

En este contexto, el acceso a la vivienda presenta un incremento en el periodo intercensal, como se muestra en la tabla 4. LA mayor variación se presenta en el Distrito Capital y sus municipios aledaños, con un incremento de 763.952 hogares, le sigue el Área Metropolitana del Valle de Aburrá con 312.303 hogares urbanos adicionales y en tercer lugar el Área Metropolitana de Cali con 169.217 hogares nuevos. No obstante, al cruzar esta información con la población que

<sup>2</sup> Los datos que se presentan en la tabla 4 corresponden a una estimación del promedio de crecimiento anual con base en las licencias otorgadas en el periodo comprendido entre el 2005 y 2006.

Seminario VIII de Investigación Urbano Regional - ACIUR, Gobierno de Municipios y Aglomeraciones Urbanas

cuenta vivienda propia encontramos que existen variaciones significativas en el mismo periodo como se muestra en la tabla a continuación.

**Tabla 5. Viviendas y Hogares.**

AU	Vivienda propia**			Vivienda no Propia***		
	1993	2005	Variación	1993	2005	Variación
	1	54,45%	46,99%	-13,70%	45,55%	53,01%
2	61,47%	53,21%	-13,44%	38,53%	46,79%	21,44%
3	57,49%	50,75%	-11,72%	42,51%	49,25%	15,86%
4	69,66%	65,28%	-6,29%	30,34%	34,72%	14,44%
5	56,72%	46,46%	-18,09%	43,28%	53,54%	23,71%
6	67,31%	60,47%	-10,16%	32,69%	39,53%	20,92%
7	56,89%	43,38%	-23,75%	43,11%	56,62%	31,34%
8	62,09%	55,88%	-10,00%	37,91%	44,12%	16,38%
9	59,74%	52,11%	-12,77%	40,26%	47,89%	18,95%

Fuente: DANE (2005).

\* Soacha, Mosquera, Madrid, Funza, Cota, Chía y La Calera.

\*\* Vivienda Propia: i) Totalmente pagada, ii) Se está pagando.

\*\*\* Vivienda no Propia: i) Arriendo pagando, ii) Vive en otra situación, iii) Sin Información.

Es evidente que se presenta una variación importante en la población con vivienda propia, tal es el caso de Pereira y sus municipios aledaños en donde esta variación es del -23% y le sigue el Área Metropolitana de Bucaramanga con -18%.

**Tabla 6. Crecimiento formal e informal.**

AU	Crecimiento Viviendas 1993-2005	Crecimiento Viviendas		Formal / crecimiento	Informal / crecimiento
		Formal	Informal		
1	906.582	373.606 (1)	532.976	41,21% (2)	58,79% (3)
2	307.886	155.202	152.684	50,41%	49,59%
3	204.640	126.248 (4)	78.392	61,69% (4)	38,31% (4)
4	111.171	41.103	70.068	36,97%	63,03%
5	86.371	56.412 (5)	29.959	65,31% (5)	34,69% (5)
6	54.443	22.580 (6)	31.863	41,48% (6)	58,52% (6)
7	51.440	34.382	17.058	66,84%	33,16%
8	35.546	18.314 (7)	17.232	51,52% (7)	48,48% (7)
9	33.050	23.441	9.609	70,93%	29,07%

Fuente: DANE (2005).

\* Soacha, Mosquera, Madrid, Funza, Cota, Chía y La Calera.

(1) No incluye Mosquera Madrid, Funza, Cota y La Calera. (2) No incluye Mosquera Madrid, Funza y Cota. (3) No incluye Mosquera Madrid, Funza y Cota. (4) No incluye Candelaria. (5) No incluye Piedecuesta. (6) No incluye La Virginia. (7) No incluye Agustín Codazzi, La Paz, Manauare y San Diego.

En relación con el crecimiento urbano informal tenemos que el mayor porcentaje se presenta en el Área Metropolitana de Barranquilla con un 63.03%, le sigue el Distrito Capital y sus municipios aledaños con un 58,79%, luego, el Área Metropolitana de Cúcuta con un 58,52% y le sigue el Área Metropolitana del Valle de Aburrá con un 49,59%.

**Tabla 7. Suelo disponible definido en los POT.**

#	CIUDAD	Área Total	Área urbana definida por el POT	Área urbana / Área total	Área suburbana / Área urbana	Área expansión urbana / Área urbana	Área urbana ocupada para uso residencial / Área urbana	Área expansión urbana residencial / Área expansión urbana	Área expansión urbana VIS / Área expansión urbana	Área total de espacio público mt2/hab.
1	Bogotá	163.661,03	38.430,38	23,48%	0,00%	8%	53,51%	22,43%	21,05%	2,40**
	Chía	7.923,00	608,28	7,68%	20,40%	2%	16,44%	99,60%	34,48%	3,13
	<b>TOTAL</b>	<b>171.584,03</b>	<b>39.038,66</b>	<b>22,75%</b>	<b>10,20%</b>	<b>5,10%</b>	<b>35,00%</b>	<b>61,60%</b>	<b>27,80%</b>	<b>5,53</b>
2	Medellín	38.034,02	10.677,70	28,07%	16,30%	4%	-	83,42%	48,64%	3,77
	Envigado	7.880,61	1.212,28	15,38%	3,30%	12%	0,79	99,57%	0,00%	5,43
	Itagüí	1.700,00	970	57,06%	15,50%	2%	0,6	100,00%	20,00%	2
	<b>TOTAL</b>	<b>47.614,63</b>	<b>12.859,98</b>	<b>27,01%</b>	<b>11,70%</b>	<b>6,30%</b>	<b>46,10%</b>	<b>94,30%</b>	<b>22,90%</b>	<b>11,2</b>
3	Barranquilla	16.731,00	9.522,00	56,91%	0,00%	41%	0,67	32,60%	15,35%	1,47
	Soledad	6.700,00	2.925,00	43,66%	0,00%	21%	0,48	22,78%	221,23%	-
	Puerto Colombia	7.300,00	859	11,77%	209,50%	55%	0,81	100,00%	6,30%	-
	<b>TOTAL</b>	<b>40.620,40</b>	<b>14.010,22</b>	<b>34,49%</b>	<b>58,50%</b>	<b>62,30%</b>	<b>73,00%</b>	<b>51,30%</b>	<b>73,20%</b>	<b>2,5</b>
4	Cali	56.028,12	12.089,30	21,58%	8,00%	14%	-	100,00%	20,00%	3,54
	Yumbo	22.983,40	590,29	2,57%	56,10%	19%	0,65	100,00%	67,58%	2,17
	Palmira	116.200,00	2.043,10	1,76%	4,00%	3%	-	31,53%	31,53%	2,56
	<b>TOTAL</b>	<b>195.211,52</b>	<b>14.722,69</b>	<b>7,54%</b>	<b>22,70%</b>	<b>11,60%</b>	<b>-</b>	<b>77,20%</b>	<b>39,70%</b>	<b>8,27</b>
5	Cúcuta	111.900,00	5.995,00	5,36%	7,30%	7%	0,63	97,74%	67,97%	0,93
	Los Patios	13.000,00	828,4	6,37%	3,60%	15%	0,78	26,89%	57,70%	43,94
	El Zulia	45.056,31	149,09	0,33%	0,00%	52%	-	61,80%	61,80%	42,5
	<b>TOTAL</b>	<b>169.956,31</b>	<b>6.972,49</b>	<b>4,10%</b>	<b>3,60%</b>	<b>24,80%</b>	<b>-</b>	<b>62,10%</b>	<b>62,50%</b>	<b>87,37</b>
6	Bucaramanga	16.865,00	5.295,24	31,40%	10,10%	9%	-	0,00%	29,70%	-
	Floridablanca	9.868,69	1.513,04	15,33%	8,70%	44%	0,36	56,36%	0,00%	6,7
	Girón	4.751,40	637	13,41%	0,00%	45%	-	46,12%	20,75%	-
	<b>TOTAL</b>	<b>31.485,09</b>	<b>7.445,28</b>	<b>23,65%</b>	<b>6,30%</b>	<b>32,60%</b>	<b>-</b>	<b>34,20%</b>	<b>16,80%</b>	<b>-</b>
7	Manizales	44.201,00	3.427,42	7,75%	40,10%	17%	0,18	0,00%	0,00%	5,25
	Villamaría	45.180,00	387	0,86%	-	36%	0,41	60,43%	-	15
	<b>TOTAL</b>	<b>89.381,00</b>	<b>3.814,42</b>	<b>4,27%</b>	<b>-</b>	<b>27%</b>	<b>30%</b>	<b>30%</b>	<b>-</b>	<b>20,25</b>
8	Pereira	60.437,00	2.860,00	4,73%	307,70%	54%	0,72	100,00%	29,99%	2,48
	Dos Quebradas	7.080,00	1.402,50	19,81%	18,80%	15%	-	0,00%	0,00%	-
	<b>TOTAL</b>	<b>67.517,00</b>	<b>4.262,50</b>	<b>12,27%</b>	<b>163,22%</b>	<b>34,27%</b>	<b>-</b>	<b>50,00%</b>	<b>15,00%</b>	<b>-</b>
9	Valledupar	426,48	3,91	0,92%	7762,40%	37791%	370,71	75,09%	24,46%	3,72

Fuente: DNP, Encuestas a Municipios DDUPA -SVDU (2007).

\* La información de la tabla no incluye los siguientes municipios: i) Soacha, Mosquera, Madrid, Funza, Cota, La Calera; ii) Bello, Barbosa, Copacabana, La Estrella, Girardota, Caldas, Sabaneta; iii) Candelaria; iv) Villa del Rosario; v) Piedecuesta; vi) La Virginia; vii) Agustín Codazzi, La Paz, Manauare y San Diego. \*\*El área de espacio público por habitante en el Distrito Capital se consultó de dos fuentes: i) Plan Maestro de Espacio Público, Documento técnico de Soporte (Pág. 84), ii) Encuesta DNP del año 2007.

Aunque el crecimiento formal es significativo en Bogotá y el Área Metropolitana de Medellín, el crecimiento informal es igual o superior en algunos casos al formal, lo cual plantea grandes retos para las administraciones locales en relación al ejercicio del control urbano debido a que la ocupación del suelo informal representa al menos el 50% del crecimiento urbano en algunas aglomeraciones urbanas.

No obstante, para responder a esta demanda de suelo, vivienda y servicios los municipios han definido un modelo de ocupación del territorio con una clasificación de usos del suelo en sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial POT, como se describe en la tabla 6. Aunque la información que se presenta no abarca la totalidad de municipios que conforman algunas aglomeraciones urbanas, brinda información acerca de los usos del suelo, específicamente en cuanto a las áreas de uso residencial y VIS en expansión urbana. Cabe resaltar el caso de la primera aglomeración urbana, es decir el Distrito Capital y Chía en donde el suelo urbano tiene un área de 171.584,03 Ha. entre ambas entidades territoriales, el cual está representado por los siguientes porcentajes 23,48% y 7,68% respectivamente, en donde el Distrito Capital mantiene su jerarquía como área urbana núcleo. No obstante, resalta la gran diferencia en cuanto a la relación entre suelo urbano y suburbano debido a que Bogotá no presenta esta clasificación, mientras que en Chía éste representa un 20,4%. En este sentido se podría afirmar que, el municipio de Chía a través del modelo de ocupación del territorio definido en su POT pretende incentivar su crecimiento a través del suelo suburbano, para consolidar el proceso de *suburbanización* reciente.

En la segunda aglomeración urbana, tenemos a los municipios de Medellín, Itagüí y Envigado, los dos primeros del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, en donde la totalidad de suelo clasificado como urbano tiene un área de 47.614,63 Ha., en donde Envigado presenta el porcentaje mas bajo con un 15,3%. En cuanto al suelo suburbano, tenemos que Medellín destinó un 16,30%, Envigado un 15,50% e Itagüí un 3,30% frente al total de suelo urbano, es decir que los dos primeros presentan un modelo de ocupación con mayor tendencia a la *suburbanización*.

En cuanto al suelo de expansión urbana con relación al suelo urbano, se tiene un mayor porcentaje por parte de Itagüí con un 12%, le sigue Medellín con un 4% y Envigado con tan sólo un 2%, mientras que en el área destinada a VIS sólo Medellín y Envigado establecieron un porcentaje en el suelo de expansión urbana con un 48,64% y un 20% respectivamente.

En la tercera aglomeración urbana, se encuentran el Distrito de Barranquilla, Soledad, Puerto Colombia y Malambo del Área Metropolitana de Barranquilla, en donde el suelo urbano en conjunto suma un total de 40.620,40 Ha. En cuanto al porcentaje del suelo suburbano con relación al suelo urbano, tenemos que sólo Puerto Colombia y Malambo establecieron la *suburbanización* como un patrón de ocupación del territorio. En cuanto al suelo de expansión urbana se tiene un mayor porcentaje por parte de Malambo con un 131%, le sigue Puerto Colombia con un 55%, Barranquilla con un 41% y Soledad con un 21%, todo lo anterior con relación al suelo urbano. Lo anterior podría entenderse como la respuesta a la demanda de suelo y vivienda que se prevé para ésta Área Metropolitana, en donde las entidades territoriales que destinan mayor extensión son precisamente las de menor población urbana. Esto llama la atención dado que es probable que dicha destinación de suelo de expansión urbana en Puerto Colombia y Malambo tenga como propósito imitar el patrón del municipio de Soledad, el cual concentra el mayor número de población de bajos ingresos del Área Metropolitana. Lo anterior es evidente dado que Soledad es el municipio con mayor porcentaje de suelo de expansión urbana destinado a VIS con un 221%, le sigue Malambo con un 49%, luego Barranquilla con un 15,3% y finalmente Puerto Colombia con un 6,3%, con respecto al área urbana definida en el POT.

### **3 OBJETIVOS Y METODOLOGÍA.**

#### **3.1 Objetivo General.**

El estudio tiene como objetivo general establecer un diagnóstico general sobre el estado de evolución en que se encuentra el tema del control urbano en una muestra de municipios pertenecientes a las aglomeraciones urbanas del país bajo el

marco normativo existente, y con base en lo anterior desarrollar una serie de insumos para la construcción de lineamientos de política en control urbano.

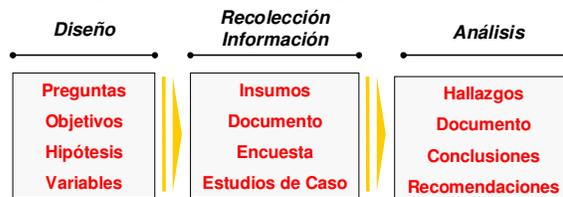
### 3.2 Objetivos Específicos.

1. Identificar los antecedentes y marco normativo relativos al CU así como realizar una delimitación conceptual del mismo.
2. Identificar los principales instrumentos y mecanismos de CU que emplean las entidades territoriales, las instituciones que lo ejercen y los aspectos del desarrollo urbano en los cuales se enfoca.
3. Identificar las limitaciones y dificultades para el ejercicio del control urbano a nivel local.
4. Desarrollar la descripción de dos estudios de caso en donde el ejercicio del control urbano presenta avances significativos.
5. Desarrollar una serie de recomendaciones para la formulación de lineamientos de política para contrarrestar los problemas y efectos negativos identificados.

### 3.3 Metodología.

La metodología de trabajo para el estudio en mención, abarcó tres fases como se muestra en el diagrama 1. La primera consistió en el proceso de diseño del estudio en la cual se definieron las preguntas, los objetivos, las hipótesis y variables, así como una descripción de los antecedentes, marco legal, diseño de la encuesta y la selección de los estudios de caso. La segunda fase consistió en la recolección de información, la descripción de los estudios de caso, el diseño y envío de la encuesta (ver anexo) dirigida a la muestra de 42 municipios y con base en las variables identificadas se definieron los siguientes componentes: i) información básica, ii) introducción: caracterización municipal, iii) esquema y capacidad institucional, iv) políticas e instrumentos, y v) el control en cuatro aspectos del desarrollo urbano. La tercera fase consistió en el análisis de la información recolectada, así como sus respectivas conclusiones y recomendaciones.

Diagrama 1. Metodología de Trabajo.



Fuente: Elaboración propia (2007).

## 4 MARCO TEÓRICO.

### 4.1 Qué es control urbano?

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<sup>3</sup>. Aplicado al entorno urbano, el control se podría concebir de manera general 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.

El alcance del Control Urbano 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.). Al hacer una revisión de la literatura sobre CU y un análisis de diferentes formas de gestión y administración urbana, se puede observar que el concepto de CU se entremezcla con el 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 administración urbana, bien sea de escala local, regional, metropolitana, u otras según corresponda.

En términos de *Server* (1996) 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, la cual

<sup>3</sup> Diccionario de la Lengua Española, <http://buscon.rae.es/drae/>

responde a dos desafíos generales que combinan principios de administración económica y el manejo de tecnologías de información. De esta forma, el primer desafío está relacionado con la flexibilidad de la administración urbana y la organización de un sistema de regulación apropiado que permitan integrar estrategias globales y dinámicas locales; el segundo, se centra en el desarrollo y manejo de bases de información y sistemas de datos con los cuales se puedan manejar mayores volúmenes de información y al mismo tiempo manejar niveles de síntesis adecuados. Server plantea la separación entre el control, el monitoreo y el *benchmarking*, definiendo el primero como una evaluación de la diferencia existente entre las condiciones del desarrollo urbano en un momento determinado y los objetivos o metas planteadas, como parte del ejercicio de planificación, de la cual resulta la dimensión de los ajustes que se requieren para ser alcanzados; el segundo, lo define como una auditoría continua en el tiempo sobre el suelo y una comparación periódica de sus condiciones, de la cual resulta una serie de imágenes de la realidad. El tercero, es definido como una comparación entre entidades territoriales y su administración con el fin de identificar las mejores prácticas que más adelante son utilizadas como referentes de políticas de mayor alcance.

Tanto para el ejercicio del control, el monitoreo y el *benchmarking*, es necesario contar con un adecuado sistema regulatorio que defina los límites para cada uno de los tres procesos. La regulación del uso del suelo constituye una de las bases del urbanismo, y como tal, el eje del sistema de control urbano está representado por las restricciones que se asignan al mismo. Para algunos autores, el primer nivel de control se ejerce mediante los mecanismos que permiten designarlo, principalmente a través de la zonificación.

Bajo otra perspectiva, *Radoki* (2001), plantea dos sistemas de planificación que tuvieron su cuna en Inglaterra y sus colonias. El primero, una aproximación tecnocrática basada en un proceso de planificación racional, el cual resultó en la construcción de planes de desarrollo físico a largo plazo, y el segundo, una aproximación de implementación basada en la inversión pública y privada para producir niveles de desarrollo identificados

como “*deseables*” en los planes, y en un sistema discrecional de control, en el cual la designación de una porción de suelo para un uso determinado en el plan no implicaba obligación para su desarrollo. En términos de *Radoki*, los aportes profesionales del planificador abarcaban tanto la preparación del plan como el control al proceso de desarrollo, mientras que en el segundo, los aportes del planificador se limitan a la preparación del plan y el control se convierte en un proceso esencialmente administrativo de verificación del cumplimiento de la norma.

Igualmente, ella argumenta una serie de razones de diversa índole al hecho de que los países en desarrollo, en general y con excepciones reducidas, presentan una separación entre lo establecido en los instrumentos de planificación y la realidad. La primera razón es la organización sectorial tradicional de las autoridades locales, las cuales operan con una reducida base fiscal y autonomía y sin la capacidad para formular políticas de desarrollo urbano. Esto parece ser el común en algunos países, sin embargo no parece aplicar en su totalidad al caso colombiano dados los avances en materia de descentralización y política de desarrollo territorial que se han implementado en el país. La segunda razón aduce a que la implementación de planes de desarrollo urbano (*con su eje central en el uso del suelo*) se fundamenta en la regulación a través de una combinación de zonificación, control sobre las subdivisiones, control al uso del suelo, control sobre las edificaciones, normatividad ambiental y otras, dependiendo del sistema de planeación.

En estudios de caso se habla de control al desarrollo urbano, como es el caso de Hong Kong, al cual se le asignan tres niveles separados que incluyen la *planificación*, la *administración del suelo* y el *control sobre las edificaciones* (*Bo-sin Tang, 1999*). El control sobre el desarrollo urbano en Hong Kong es logrado a través de mecanismos como los contratos de arrendamiento de suelo, el cual es propiedad del gobierno en su mayoría. Estos contratos de arrendamiento de largo plazo están acompañados por cláusulas que especifican los requerimientos asociados a cada porción de suelo, los cuales incluyen las especificaciones a las edificaciones. La planificación como tal está a la cabeza del proceso debido a que los desarrolladores

deben obtener los permisos de planificación necesarios antes de poder llevar a cabo su obra y aplicar a otros permisos.

En ese sentido, *Radoki* plantea que cualquier sistema de regulación urbano requiere una considerable capacidad administrativa compuesta por personal entrenado e idóneo, sistemas confiables de recolección y procesamiento de información, capacidad de monitoreo, recursos económicos y una aceptación por parte de los desarrolladores y ciudadanos de la existencia de una normatividad y su necesario cumplimiento, lo cual le atribuye la legitimidad al sistema.

De otra parte, en términos de *Dogan* (1994) la legitimidad de un sistema regulatorio no se derivada automáticamente de la existencia de la normatividad misma, y que la facultad para ejercer la autoridad por parte de los entes responsables 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 dependiendo del contexto. Con base en lo anterior, *Dogan* da algunos argumentos que intentan explicar el incumplimiento de las regulaciones urbanísticas y la ilegitimidad asociada del sistema:

- *La ausencia de una experiencia común que lleve al reconocimiento de que los alcances de lo individual sobre lo colectivo tienen ciertas restricciones necesarias, pero que pueden traer beneficios individuales sobre la seguridad, valor del suelo y calidad ambiental.*
- *Un bajo sentido de apropiación de los instrumentos de planificación por parte de aquellos actores cuya participación en la formulación de políticas, planes, estándares y normas está limitada al derecho de objetar propuestas particulares.*
- *La adopción de políticas y reglas del juego que no son aceptadas por los actores del proceso de desarrollo urbano.*
- *Los cortos horizontes de tiempo manejados por políticos que no perciben ninguna ganancia de promover inversiones que traen beneficios en el largo plazo o sistemas regulatorios con un enfoque más negativo que positivo.*
- *La falta de confianza en la capacidad del sistema político-administrativo para actuar de manera imparcial.*

En términos de *Radoki* los resultados de la planificación espacio regional, de manera general en el contexto de los países en vías de desarrollo, están asociados a una mayor proporción de desarrollo ilegal que aquel que cumple con todas las regulaciones; y con la poca capacidad existente para hacer propuestas urbanas que cumplan con la normatividad, lo cual resulta en la proliferación de desarrollos ilegales que por lo general carecen de adecuada infraestructura y servicios. Además, una buena parte de los desarrollos urbanos ilegales a su vez no generan ingresos para la administración local, ni en forma de impuestos sobre la propiedad o la construcción ni en forma de pago por servicios públicos. Lo anterior no puede atribuirse únicamente a fallas en la planificación y la regulación, de hecho, las áreas ilegales no hacen parte de la base impositiva dado el hecho que los sistemas de información catastral y registro de las propiedades no existe, está incompleto o no se encuentra actualizado, generando de esta manera ilegalidad en la tenencia. De otra parte, las zonas parcialmente legalizadas o con una tenencia y uso del suelo *semi-legal* no forman parte de la base impositiva debido al poco cumplimiento y control que se ejerce sobre las normas, entre otras dificultades.

En este contexto, existen propuestas para el mejoramiento de los sistemas de regulación, como lo plantean *Farvacque & McAuslan* (1992): i) *la simplificación de los requerimientos de control sobre el desarrollo, el cual incluye la simplificación de procedimientos, exenciones a algunos tipos de desarrollo y más adecuadas políticas y normatividad de zonificación;* ii) *la aplicación de los principios sobre los que el control urbano esta basado: los sistemas de zonificación y la estabilidad y seguridad de los desarrolladores<sup>4</sup>, y, iii) 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*

---

<sup>4</sup> Que se alcanza a costa de la inflexibilidad ante cambios imprevistos en las necesidades, mientras que un sistema discrecional cuenta con la flexibilidad para adaptarse a cambios rápidos se da a costa de la disminución en la estabilidad y seguridad de los desarrolladores y condiciones más favorables para comportamientos corruptos.

## Seminario VIII de Investigación Urbano Regional - ACIUR, Gobierno de Municipios y Aglomeraciones Urbanas

*correspondientes ante la ilegalidad del desarrollo.* Además de lo anterior, Davidson (1996) añade el control colectivo o comunitario como un mecanismo de gran importancia y alcance que no necesariamente reemplaza un sistema regulatorio oficial pero si puede en muchos casos complementarlo y reforzarlo.

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 los usos y tratamientos del suelo (urbano y suburbano), evitar la expansión urbana incontrolada y lograr el bienestar y mejor calidad de vida de los habitantes, se traduzcan en acciones efectivas.

El control se compone de una serie de mecanismos utilizados para vigilar la gestión del desarrollo de los territorios, en general, a través de la promoción del correcto uso de suelo y los recursos naturales, el cumplimiento de la normatividad vigente relativa al desarrollo urbano, y las correspondientes sanciones ante el incumplimiento de las mismas. El CU es una actividad que contribuye con la transparencia y legitimidad de la actividad urbanística y edificadora, tanto 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. Por lo tanto, está íntimamente ligado al sistema de normas que regulan el desarrollo territorial, y a la capacidad de gestión de las personas y entidades encargadas de ponerlo en práctica.

En la práctica, y en general, el control urbano es competencia de una dependencia o sub-dependencia de nivel local diseñada para ejercer únicamente dichas funciones o diseñada para ejercer el control de manera integral con otras funciones de planificación,

regulación, vigilancia y sanción. Por lo general se encuentra dentro de las funciones del cuerpo encargado de ejercer el control urbano las siguientes, entre otras:

- *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; instalación de anuncios; construcción, reparación, remodelación y demolición de edificaciones; realización de obras instalaciones y reparaciones en la vía pública; definición del tipo de edificaciones que se pueden edificar en el municipio; requisitos técnicos arquitectónicos a los que deberán sujetarse las construcciones.*
- *Ordenar la suspensión temporal o la clausura de obras en ejecución o terminadas, así como la desocupación de los inmuebles en los casos previstos en la legislación.*
- *Verificar el cumplimiento de las obligaciones de los desarrolladores y constructores del espacio urbano.*
- *Aplicar medidas de seguridad en inmuebles.*
- *Imponer sanciones a las que se hagan acreedores los infractores.*
- *Expedir normas técnicas complementarias para el debido cumplimiento en lo relativo a las construcciones.*
- *Proveer los elementos para la exacta observancia de la planeación urbana.*
- *Vigilar el respeto y conservación de la imagen urbana.*
- *Coordinar con otros organismos públicos y privados los planes de defensa, mantenimiento y mejoras del ambiente.*

Algunas de estas dependencias o sub-dependencias inclusive llegan a tener a su

cargo un complejo sistema de transacciones o trámites relacionados con todas las actividades anteriores, lo cual, en algunos casos las convierte en procesos complejos y demorados dando pie a problemas burocráticos.

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 del 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.

## **5 MARCO LEGAL.**

El marco legal colombiano en cuanto al tema de desarrollo urbano y vivienda es bastante extenso y es abarcado desde décadas atrás, lo cual plantea un extenso material en derecho urbanístico. Sin embargo, dentro del alcance del documento la revisión del marco legal tiene como propósito identificar los actores competentes frente al ejercicio del control urbano, como trabajo complementario al diseño de la encuesta. En este sentido, se esquematiza las normas en las que se aborda en tema del control urbano, en las diferentes etapas del proceso, prevención, control y sanción.

De acuerdo con este marco legal anterior tenemos que a nivel local, que la competencia en el ejercicio del control urbano 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. Del mismo modo, 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 el mismo sentido, 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.

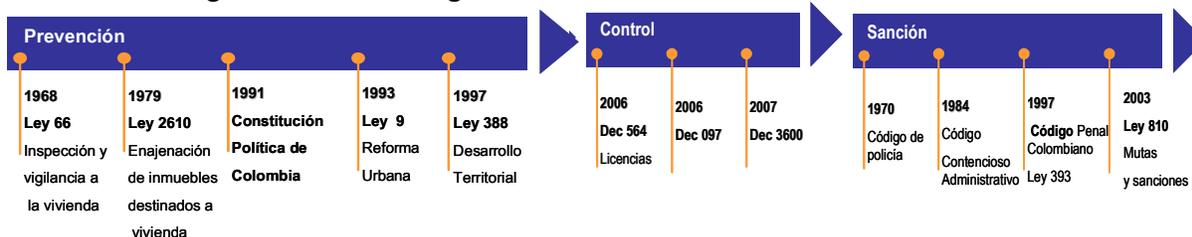
En este sentido, para los temas urbanos se han identificado los siguientes actores para el ejercicio del control:

- El Congreso de la República ejerce el control político sobre las acciones o actividades que lleva a cabo el Estado<sup>5</sup>.
- La Contraloría General de la República, mediante el ejercicio del control fiscal, para la vigilancia de la gestión de la administración de la entidad y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.
- La Procuraduría General de la Nación que ejerce la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, y ejerce los controles ético y disciplinario.
- La Contaduría General de la Nación, en lo referente a la rendición de cuentas y presentación de informes financieros-contables.
- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público que tiene a su cargo el control económico.
- La Fiscalía General de la Nación, para dirimir situaciones de tipo penal donde puedan verse involucrados los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.
- El Departamento Administrativo de Planeación Nacional que evalúa la gestión y los resultados obtenidos en el marco de las políticas y programas nacionales y del Plan Nacional de Desarrollo.
- La comunidad y las personas, facultados por la Constitución Nacional, para desarrollar el control social.
- Otros agentes del control son los de carácter público a nivel regional y local responsables de ejercer control técnico sobre el urbanismo y las construcciones<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> La ley 388 estableció una comisión de seguimiento integrada por cinco representantes del senado, cinco de la cámara y tres representantes del gobierno nacional, con el fin de reglamentarla y dar adecuada aplicación a la misma (art. 137). Tomado del documento de *formulación y aplicación de la ley 388 de 1997 en Colombia una practica hecha realidad*.

<sup>6</sup> Entre los de nivel local, se encuentran la corporación autónoma regional [CAR], Alcaldía Mayor y sus secretarías y Direcciones técnicas, Alcaldías Locales y las Curadurías Urbanas.

Diagrama 2. Marco Legal Colombiano en materia de Control Urbano.



Fuente: Elaboración propia.

En el marco legal colombiano se identificaron tres escenarios y sus respectivas normas de acuerdo con el enfoque de las mismas: i) **prevención**, 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 los determinantes del desarrollo territorial; ii) **control**, son aquellas que determinan las condiciones para adelantar y legalizar construcciones y se definen los determinantes de ordenamiento del suelo rural; y, iii) **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. Así mismo, las normas para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o Actos Administrativos.

## 6 ENCUESTA, HALLAZGOS Y ANÁLISIS.

Como parte del estudio se envió a los municipios pertenecientes a las aglomeraciones urbanas identificadas una encuesta para ser diligenciada por los funcionarios a cargo del ejercicio del control urbano, tanto en las divisiones de planeación como de gobierno de las Alcaldías Municipales. Se enviaron 42 encuestas a igual número de municipios, y se obtuvo respuesta de 22 de ellos<sup>7</sup>. A continuación se presentan los resultados de la encuesta de acuerdo a cuatro componentes de la misma:

<sup>7</sup> Los municipios que respondieron la encuesta son: 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.

i) *información básica*; ii) *esquema y capacidad institucional*; iii) *políticas e instrumentos*; y iv) *control urbano y aspectos del desarrollo urbano*.

### 6.1 Información básica: caracterización municipal.

Del total de 22 entidades territoriales 68% de ellos mencionaron presentar escasez de espacio público; 86% presentan uso y aprovechamiento indebido del espacio público; 68% la formación de asentamientos precarios (invasiones- asentamientos subnormales); 64% ocupación ilegal del suelo de protección a través de asentamientos precarios; 32% situaciones de incumplimiento de las normas de conservación y protección de bienes patrimoniales y centros históricos; 55% construcciones que desarrollan proyectos diferentes a lo aprobado en las licencias de construcción; 36% mencionaron haber intervenido urbanizaciones debido al incumplimiento de la norma urbanística del POT; 45% contar con una baja provisión de vivienda para hogares de bajos ingresos; 55% presentan escasez de suelo para Vivienda de Interés Social VIS; y 27% presentan situaciones de alta densificación de viviendas en suelo rural (suburbano) colindantes con el suelo urbano.

Adicionalmente, algunas entidades territoriales mencionaron otro tipo de situaciones que se presentan en sus municipios y que igualmente plantean la necesidad de ejercer control urbano. El municipio de Cúcuta mencionó que actualmente se ejerce un uso del suelo en predios en los cuales no está permitidas dichas actividades, generando conflictos de uso y violación a la norma urbanística del POT. El Distrito de Barranquilla mencionó que se presentan proyectos que inician obras

## Seminario VIII de Investigación Urbano Regional - ACIUR, Gobierno de Municipios y Aglomeraciones Urbanas

sin licencias de construcción, y por otra parte, se presentan diferencias en la interpretación de la norma urbanística entre las curadurías urbanas, la secretaría de planeación y el Instituto de Desarrollo Urbano y Control IDUC, ocasionando serios inconvenientes para el desarrollo formal de la ciudad.

Los municipios pertenecientes al área de influencia de la aglomeración urbana del municipio de Valledupar mencionaron que se presentan casos de licencias y construcciones que no cumplen con lo establecido por el POT, tal es el caso que reporta el municipio de Agustín Codazzi en donde se adelantan algunas obras y construcciones sin el cumplimiento de la norma urbanística. En el municipio de La Paz mencionaron contar con muy pocos recursos

(se encuentra en Ley 550 de 1999), baja oferta de VIS, mientras que los municipios pertenecientes al área de influencia de la aglomeración urbana de Cali mencionaron inconvenientes tales como: déficit de equipamientos urbanos (Yumbo), e incumplimiento de las norma colombiana de construcciones sismorresistentes NSR 98 (Palmira).

### 6.2 Esquema y capacidad institucional.

Para establecer el esquema institucional para ejercer control urbano en los municipios de la muestra y su capacidad de respuesta se solicitó información en cuatro aspectos: i) *estructura administrativa, recurso humano*; ii) *recurso técnico*; iii) *recurso financiero*; y iv) *limitaciones*.

**Tabla 8. 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. Dirección Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda.	1. Dirección misional dependiente de la Secretaría Distrital del Hábitat.	1. Acuerdo 257/2006	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. Secretaria de Planeación e Infraestructura	NR	NR	2 personas
Girardota	1. Secretaria de Planeación y Desarrollo Urbano.	1. Secretaria 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 669/2006.	b) 5 personas
	3. Dirección de Planeación	3. Primer Nivel	3. Decreto 669/2006.	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. Secretaria de Planeación - Unidad de planeación territorial y medio ambiente a) Grupo de control físico, profesionales de carretera. b) Control Urbano, Contratistas. c) Inspección de control urbano, profesionales de carretera.	1. Secretaría de Planeación	Acuerdo 0625/2006	a) 2 personas b) 6 personas c) 4 personas
Villa María	1. Secretaría de Planeación	NR	NR	1 persona

Fuente: Encuestas, Elaboración propia (2007).

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.

**Tabla 9. Recurso Financiero para el ejercicio del control urbano.**

Distrito / Municipio	Recurso Financiero				
	A P		Descripción Asignación Presupuestal		
	Sí	No	Año / Programa	Control en	
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/Usos 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: Encuestas, Elaboración propia (2007). 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.

**Tabla 10. Limitaciones para el ejercicio del control urbano.**

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

Fuente: Encuestas, Elaboración propia (2007). 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: La Calera, La Estrella, Itagüí y Yumbo.

**6.2.1. Estructura administrativa y recurso humano.**

Las entidades territoriales que cuentan con una o más dependencias para el ejercicio del control urbano son Bogotá, Cúcuta, Los Patios, Barranquilla, Itagüí y Manizales. Se destacan dos entidades con mayor capacidad institucional, por un lado tenemos a Bogotá que cuenta con la Subdirección de Inspección Vigilancia y Control de Vivienda SIVCV (23 funcionarios), y las 20 alcaldías locales (53 personas) adscritas a la Secretaría de Gobierno, ésta última a través de dos actos administrativos le estableció competencias y funciones. En el caso de Barranquilla, la secretaria de planeación cuenta con 8 personas y el IDUC con 20 personas.

**6.2.2. Recurso técnico.**

Para que el recurso humano descrito en el ítem anterior pueda adelantar acciones para el ejercicio del control urbano es necesario que cuente con un recurso técnico mínimo. Las entidades territoriales informaron contar con el uso del 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 se tiene que catorce municipios hacen uso de los mapas en AUTOCAD para el control urbanístico, y 9 nueve de ellos complementan sus acciones con los vehículos motorizados. Es importante mencionar que como parte del recurso técnico con que cuentan las entidades territoriales para el ejercicio del control urbanístico se cuenta el Internet. Únicamente el Distrito Capital y el Distrito de Barranquilla cuentan con páginas de Internet especializadas, la primera en el tema de hábitat y la segunda en el de control urbano.

**6.2.3. Recurso financiero.**

Para que el recurso humano y técnico de las entidades territoriales pueda adelantar acciones de vigilancia y control urbanístico es necesario que cuenten con alguna asignación presupuestal como se muestra en la tabla 9. En el caso del Distrito de Barranquilla tenemos que para el Programa Desarrollo Urbano de los últimos cuatro años en el ítem Plan Parcial-Nomenclatura-Estratificación se asignaron 2.345 millones de pesos, le sigue el Distrito Capital con el Programa Bogotá con Techo (2007) para el control en vivienda se asignaron 1.572

millones de pesos, y en tercer lugar tenemos al municipio de Manizales con el Programa Fortalecimiento Sistema Planeación Municipal en los ítem de Control Físico Urbanístico y Territorial.

De otra parte, se destacan dos grupos, el primero es el de los municipios que asignan presupuesto a la contratación de personal que permita adelantar el ejercicio del control urbano, como es el caso de La Virginia, Sabaneta e Itagüí, el segundo es el de los municipios que manifestaron contar con recurso humano y técnico pero que no especificaron las asignaciones presupuestales respectivas. Lo anterior muestra que las entidades territoriales asignan funciones a las personas que trabajan en las dependencias, pero no cuentan con los recursos financieros necesarios para contar con una estructura específica para el control urbano, como es el caso del Distrito Capital, el Distrito de Barranquilla y el municipio de Manizales.

**6.2.4. Limitaciones.**

Ahora bien, dado que es evidente la escasez de recursos para el ejercicio del control urbano, ésta no es la única de las limitaciones que presentan las entidades territoriales para ejercer las funciones que les asigna la ley en cuanto a la vigilancia y control del desarrollo urbano. Las limitaciones en la mayoría de los casos se presentan por la falta de recursos, especialmente frente a 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. Adicionalmente, algunos municipios manifestaron algunos inconvenientes relacionados con los procedimientos para las sanciones urbanísticas. El Distrito Capital manifestó que el control de vivienda no tiene funciones policivas restringiendo la capacidad de acción de la Secretaría Distrital el Hábitat, dado que la función policiva está a cargo de las Alcaldías Locales con el apoyo de la Policía Nacional (ver estudio de caso Distrito Capital). El municipio de Cúcuta manifestó la falta de una autoridad eficaz para la aplicación de las sanciones establecidas por la Ley 810 de 2003, mientras que los municipios de Palmira y Manizales mencionaron encontrar dificultades en los trámites necesarios para hacer efectiva una sanción, así como la falta

## Seminario VIII de Investigación Urbano Regional - ACIUR, Gobierno de Municipios y Aglomeraciones Urbanas

de peritos que permitan aplicar las sanciones urbanísticas.

### 6.3 Políticas e instrumentos.

Dado que las circunstancias descritas ameritan que las entidades territoriales formulen una política de control urbanístico, en concordancia con las de largo y mediano plazo establecidas en sus POT, se preguntó a los municipios si contaban con una política específica para el tema. De los 22 municipios

que respondieron la encuesta, sólo Girardota, Valledupar, Palmira y Villa María mencionaron no contar con una política relacionada con el ejercicio del control, mientras que de los 18 restantes que respondieron contar con una política, sólo 11 describieron los objetivos y alcances de la misma, como se muestra en la tabla 11.

**Tabla 11. Políticas e instrumentos para el ejercicio del control urbano.**

Distrito / Municipio	P		Políticas e Instrumentos	
	Si	No	Descripción de la Política	
			Objetivos	Alcances
Bogotá	X		Título II. Componente Urbano.	Artículo 158. Política Habitacional.
			Subtítulo 1. Políticas sobre uso y ocupación del suelo urbano y del suelo de expansión.	1) Prevención y control, 3) Tenencia, 5) Mejoramiento integral y optimización del inventario inmobiliario en áreas de origen ilegal, 6) Rehabilitación de vivienda en áreas centrales.
			Capítulo 3. Políticas sobre programas, actuaciones y operaciones urbanísticas.	
Mosquera	X		Consolidación del municipio como una unidad estructural que permita un desarrollo urbanístico coherente.	
Funza	X		Fortalecer Institucionalmente la Secretaría de Planeación con el nombramiento de supervisores que incrementan las acciones de control.	Sectorizar el municipio con el fin de hacer seguimiento a 100% de las construcciones adelantadas.
Cota	X			
La Calera	X		Cumplimiento administrativo.	Regulación especial.
Cúcuta	X		1. Subprograma Equipamiento Municipal.	1. Construcción, recuperación, embellecimiento y equipamiento municipal. 2. Recuperación de Espacio en ejes viales, parques, áreas de cesión.
			2. Subprograma Espacio público.	
Los Patios	X		Vigilar el cumplimiento del PBOT uso del suelo y exigencias urbanísticas en cada zona.	Se ha creado la Secretaría del Control Urbano y Vivienda, que es la entidad encargada de ejercer los controles respectivos.
Barranquilla	X		La administración de control urbano, suelos y reserva en la jurisdicción del distrito de Barranquilla, según legislación urbana vigente.	Se ejerce el mejoramiento urbanístico y desarrollado de la ciudad. Teniendo en cuenta el POT y las normas vigentes en esta materia.
Barbosa	X		Controlar y monitorear el desarrollo físico municipal y el cumplimiento de las normas de construcción.	
La Estrella	X		Orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.	Municipio sostenible respetuoso de su entorno natural, patrimonio histórico, cultural, arquitectónico, urbanístico y paisajístico.
La Paz	X		Preservación del espacio público, cuidado de bienes de uso público.	Adopción de medidas administrativas y políticas. Inversión en espacio público.
Dosquebradas	X		Ordenar el territorio de manera integral y armónica con sus diferentes atributos y dificultades acorde con la planeación económica municipal.	Posibilitar a los habitantes el acceso a vías públicas, infraestructura de transporte y demás espacios públicos y sus destinaciones al uso común y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y servicios públicos.

Fuente: Encuestas, Elaboración propia (2007). De los municipios que respondieron la encuesta, se omiten en la tabla los siguientes municipios que no informaron contar con políticas para ejercer control: Girardota, Itaguí, Sabaneta, Valledupar, Agustín Codazzi, La Virginia, Yumbo, Palmira, Manizales y Villa María.

### 6.4 Control y aspectos del desarrollo urbano.

Adicionalmente, la encuesta solicitó información a los municipios con relación a los siguientes aspectos del desarrollo urbano en los cuales ejercen control: i) vivienda, ii) espacio público, iii) bienes de interés cultural y patrimonio y iv) ocupación informal del suelo. Así mismo, los municipios complementaron la información con otros aspectos del desarrollo urbano en los cuales

ejercen control de acuerdo a las características del municipio o distrito.

Primero, en control de vivienda tenemos ocho municipios en donde el control se ejerce desde más de una dependencia, además de figurar la respectiva secretaría de planeación municipal o distrital. En el caso del Distrito Capital es la Secretaría Distrital del Hábitat SDHT la encargada del control en el tema de vivienda, conjuntamente con una red interinstitucional que permite una acción más

integral (ver estudio de caso Distrito Capital). El municipio de Cúcuta cuenta con la Secretaría de Gobierno y la Inspección de Policía para el control de vivienda, Barranquilla adelanta acciones entre la Secretaría Distrital de Planeación y el IDUC (ver estudio de caso Distrito de Barranquilla), mientras que el municipio de Barbosa acompaña a planeación municipal con el Fondo de VIS y el CLOPAD (Centro local para la prevención y atención de desastres). A su vez, el Municipio de Itagüí cuenta con la Subsecretaría de Gobierno y la Secretaría de Gestión Urbana complementan las acciones de Planeación Municipal, el Municipio de Sabaneta cuenta con las inspecciones de policía, mientras que el municipio de Dosquebradas adelanta acciones de control de vivienda a través del instituto de desarrollo municipal y la dependencia de control físico.

Segundo, en control del *espacio público* el Distrito Capital es la entidad territorial con mayor capacidad institucional a través de las siguientes entidades: i) *Alcaldías Locales*, ii) *Subdirección de Asuntos Locales de la Secretaría de Gobierno*, iii) *Defensoría del Espacio Público*, y iv) *Taller del Espacio Público – SDP*. En el caso del municipio de Cúcuta este menciona de nuevo las mismas tres dependencias para el control de vivienda, lo cual hace evidente la falta de especialización en cada uno de los 4 temas en esta entidad territorial, la misma situación se presenta en el municipio vecino de Los Patios, no obstante éste último acaba de crear la secretaría de control urbano. Igualmente, el municipio de La Estrella presenta tres secretarías a cargo del control del espacio público: planeación, gobierno y educación y cultura, mientras que en el municipio de Manizales las acciones de planeación municipal se complementan con el apoyo de la Secretaría de la Cultura de la Gobernación de Caldas. El resto de municipios básicamente concentran en la secretaría de planeación municipal el control del uso del espacio público.

Tercero, en control a los *bienes de interés cultural y patrimonio* se encontró que en 14 municipios este control se encuentra a cargo de la secretaria de planeación municipal o distrital, evidenciando de nuevo una concentración de funciones en planeación municipal o distrital, y la falta de especialización en esta materia como parte

de la gestión urbana local. No obstante, en 14 municipios se encontró que las secretarías de gobierno tienen a cargo el control de los bienes de interés cultural y los bienes declarados como patrimonio, complementando las acciones de planeación municipal, mientras que en el caso de Manizales la alcaldía municipal recibe el apoyo de la Secretaría de Gobierno del Departamento de Caldas en este aspecto.

Cuarto, en cuanto al control a la *ocupación informal del suelo* el caso del Distrito Capital es excepcional debido a que actualmente se cuenta con una Red Interinstitucional frente a los desarrollos de carácter ilegal en Bogotá (ver estudio de caso Distrito Capital). En el caso de los demás municipios y distritos, una vez más la responsabilidad recae en Planeación Municipal debido a que 10 municipios mencionaron que es ésta dependencia es la que ejerce control a la ocupación informal del suelo. En el caso del municipio de Cúcuta la secretaria de gobierno y la inspección de policía complementan la tarea, en el municipio de Los Patios la recién creada Secretaría de Control Urbano y Vivienda, en Barranquilla la Secretaría del Interior y el Departamento de Prevención y Atención de Desastres. De otra parte, Itagüí delegó esta tarea en la Subsecretaría de Gobierno y en la Secretaría de Gestión Urbana, en Sabaneta es la Inspección de Espacio Público junto con el Departamento de Planeamiento Físico son las dependencias a cargo del control de la ocupación informal de suelo, mientras que en Dosquebradas es únicamente la Secretaría de Gobierno. Los municipios de Yumbo y Palmira presentan las mismas entidades para los cuatro aspectos, probablemente por su vecindad, y en cuanto a la ocupación informal del suelo las encargadas son: oficina asesora de planeación (control urbanístico) y la coordinación de procesos civiles administrativos y de policía de las alcaldías.

Finalmente, otros aspectos del desarrollo urbano en los cuales las entidades territoriales consultadas informaron ejercer control son: *establecimientos comerciales, industrias, zonas de protección, obras y construcciones, cesiones obligatorias de espacio público, usos del suelo en áreas urbanas y rurales, movilidad y tránsito, disposición de residuos y contaminación visual*.

Seminario VIII de Investigación Urbano Regional - ACIUR, Gobierno de Municipios y Aglomeraciones Urbanas

Tabla 12. Control y aspectos del desarrollo urbano.

Distrito / Municipio	Entidades Control Urbano y Aspectos del Desarrollo Urbano							
	Control Vivienda		Control Espacio Público		Control BIC y Patrimonio		Control Ocupación Informal Suelo	
#	Dependencia	#	Dependencia	#	Dependencia	#	Dependencia	
Bogotá	1	Dirección Distrital Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda – SDHT.	1	Alcaldías Locales.	1	Secretaría Distrital de Planeación SDP.	1	Dirección Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda.
	2	Subdirección de Asuntos Locales de la Secretaría de Gobierno.	2	Subdirección de Asuntos Locales Secretaría de Gobierno.	2	Subdirección de Asuntos Locales de la Secretaría de Gobierno.	2	Red Interinstitucional Desarrollos Ilegales*
			3	Defensoría del Espacio Público.				
		4	Taller del Espacio Público – SDP.					
Mosquera	1	Secretaría de Planeación		Secretaría de Planeación.	1	Secretaría de Planeación.		--
Funza	1	Secretaría de Planeación	1	Secretaría de Planeación.	1	Secretaría de Planeación.		--
			2	Centro Cultural Bacatá.	2	Secretaría de Gobierno.		--
Cota	1	Secretaría de Planeación		Secretaría de Planeación		Secretaría de Planeación.		--
La Calera	1	Secretaría de Planeación	1	Secretaría de Planeación.	1	Secretaría de Planeación.	1	Secretaría de Planeación
					2	Secretaría Jurídica.		
					3	Inspección de Policía.		
Cúcuta	1	Departamento Administrativo Área Planeación Corporativa.	1	Departamento Administrativo Área Planeación Corporativa.	1	Departamento Administrativo Área Planeación Corporativa.	1	Departamento Administrativo Área Planeación Corporativa.
	2	Secretaría de Gobierno.	2	Secretaría de Gobierno.	2	Secretaría de Gobierno.	2	Secretaría de Gobierno.
	3	Inspección de Policía (control urbano).	3	Inspección de Policía (control urbano).	3	Inspección de Policía (control urbano).	3	Inspección de Policía (control urbano).
Los Patios	1	Secretaría de Control Urbano y Vivienda.	1	Secretaría de Control Urbano y Vivienda.	1	Secretaría de Control Urbano y Vivienda.	1	Secretaría de Control Urbano y Vivienda.
	1	Secretaría Planeación Distrital.	1	Planeación Distrital.	1	Secretaría Planeación Distrital.	1	Secretaría Planeación Distrital.
Barranquilla	2	IDUC.	2	IDUC.	2	Filial de Patrimonio.	2	Secretaría del Interior.
					3	Departamento de Prevención y Atención de Desastres.		
Barbosa	1	Secretaría de Planeación.		1. Secretaría de Planeación.	1	Secretaría de Planeación.	1	Secretaría de Planeación.
	2	Fondo de Vivienda de Interés Social VIS.			2	Secretaría de Gobierno	2	Secretaría de Gobierno
	3	CLOPAD.						
La Estrella	1	Secretaría de Planeación.	1	Secretaría de Planeación.	1	Secretaría de Gobierno.	1	Secretaría de Gobierno.
	2	Secretaría de Gobierno.	2	Secretaría de Gobierno.				
			3	Secretaría Educación y Cultura.				
Girardota	1	Secretaría de Planeación y Desarrollo Urbano.		--	1	Secretaría de Planeación y desarrollo urbano.	1	Secretaría de Planeación y Desarrollo Urbano.
Itagüí	1	Subsecretaría de Gobierno.	1	Subsecretaría de Gobierno.	1	Subsecretaría de Gobierno	2	Secretaría de Gobierno.
	2	Secretaría Gestión Urbana.						
	3	Dirección Planeación.						
Sabaneta	1	Departamento de Planeamiento Físico.	1	Departamento de Planeamiento Físico.	1	Inspección de Espacio Público.	1	Departamento de Planeamiento Físico.
	2	Inspecciones de Policía.			1	Inspección de Espacio Público.	2	Inspección de Espacio Público.
Valledupar	1	Oficina Asesora de Planeación.	1	Oficina Asesora de Planeación.	1	Oficina Asesora de Planeación.		--
La Paz		--		--	2	Secretaría de Gobierno.		1. Planeación Municipal.
					1	Planeación Municipal.		
Dosquebradas	1	Instituto de desarrollo municipal.	1	Secretaría de Planeación.		1. Secretaría de Gobierno.		1. Secretaría de Gobierno.
	2	Control Físico.	2	Casa de la Cultura.				
Yumbo	1	Oficina Asesora de Planeación.	1	Oficina Asesora de Planeación.	1	Oficina asesora de Planeación (control urbanístico).	1	Oficina asesora de Planeación (control urbanístico).
	2	Secretaría de Desarrollo Urbano.			2	Apoyo al consumidor y control al espacio público-gobierno.	2	Coordinación de procesos civiles administrativos y de policía de la alcaldía.
Palmira	1	Oficina Asesora de Planeación.	1	Oficina Asesora de Planeación.	1	Oficina asesora de Planeación (control urbanístico).	1	Oficina asesora de Planeación (control urbanístico).
	2	Secretaría de Desarrollo Urbano.		--	2	Apoyo al consumidor y control al espacio público-gobierno.	2	Coordinación de procesos civiles administrativos y de policía de la alcaldía.
Manizales	1	Secretaría de Planeación - Control Físico.	1	Secretaría de Gobierno - Alcaldía Manizales.	1	Secretaría de Planeación - Alcaldía Manizales.	1	Secretaría de Planeación - Alcaldía de Manizales.
					2	Secretaría de la Cultura - Gobernación de Caldas.		
Villa María	1	Secretaría de Planeación.	1	Secretaría de Planeación.	1	Secretaría de Planeación.	1	Secretaría de Planeación.
	2	Personería.			2	Secretaría de Planeación	2	Personería.
					3	Secretaría de Gobierno.		

Fuente: Encuestas, Elaboración propia (2007). \*Ver Estudio de Caso Distrito Capital para una completa descripción de la Red Interinstitucional frente a los desarrollos de origen informal. De los municipios que respondieron la encuesta, se omiten en la tabla los siguientes municipios que no informaron contar con políticas para ejercer control: Agustín Codazzi y La Virginia.

## 7 ESTUDIOS DE CASO.

### 7.1 Área Metropolitana de Barranquilla

Barranquilla es una de las tres ciudades de mayor jerarquía en la costa caribe colombiana y junto con los municipios de soledad, Malambo, y Puerto Colombia conforma el Área Metropolitana de Barranquilla, la cual se creó por la Asamblea Departamental del Atlántico a través de la Ordenanza No. 028 de 1981. Lo anterior es resultado de la evidente conurbación entre Barranquilla, Soledad y Malambo, éstos dos últimos caracterizados por brindar acceso a vivienda a los grupos de bajos ingresos del área metropolitana. En este contexto, el POT explica que la tendencia de crecimiento del área metropolitana presenta dos direcciones<sup>8</sup>:

- Primero, “se produce la expansión de estratos medios y altos, tanto con vivienda permanente como con viviendas de carácter recreativo. Igualmente, instituciones de educación superior, colegios y clubes sociales. Se destaca que las playas de Salgar, Pradomar y Puerto Colombia constituyen la zona recreativa más importante de toda la población del Área Metropolitana y del Departamento”.
- Segundo, “se ha ubicado la vivienda para población de ingresos medio-bajos y bajos, en especial en urbanizaciones de interés social financiadas por el Estado; como la Arboleda, Soledad 2000, el Concorde, entre otras. Componentes de la infraestructura urbana de importancia tales como el Aeropuerto, la Central de Abastos, la Terminal de Transportes y el Estadio Metropolitano, están igualmente localizados sobre esta Área. Por último, buena parte de la industria manufacturera, se ubica sobre la calle 30 – Autopista al Aeropuerto y la calle 17, en el territorio de Soledad y Malambo”.

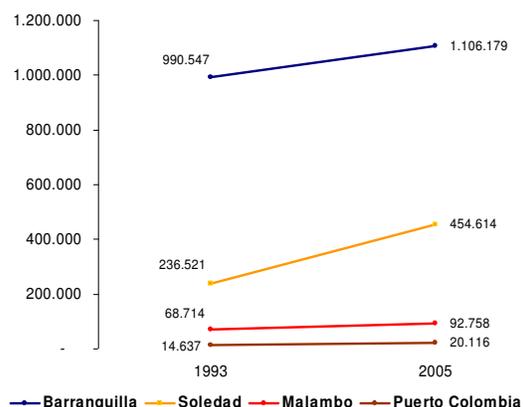
#### 7.1.1. Problemas Urbanos asociados a la necesidad de ejercer vigilancia y control.

El crecimiento urbano de Barranquilla se caracteriza por un proceso que toma mayor fuerza a principios del siglo XX por la localización de industrias, especialmente textiles, y el desarrollo de la infraestructura

portuaria en el río Magdalena con las obras para la apertura e Bocas e Ceniza con el propósito de terminar con la dependencia con Puerto Colombia. Esto es evidente al observar el crecimiento de la población urbana de 48.907 habitantes en 1912 a 64.543 habitantes en 1918.

Este crecimiento poblacional generó un gran impacto en la forma urbana de Barranquilla debido a que el desarrollo urbano formal se dio en barrios como el Prado a través de la Urbanizadora del mismo nombre y la ejecución de las obras a cargo de la *General Construction Company*, con un claro proceso de planificación previa a la ocupación, mientras que al mismo tiempo, se generaron barrios de origen informal como lo es Montecristo, en donde el proceso de ocupación se iniciaba con la venta de predios sin ningún ejercicio de planificación (*Plan de Ordenamiento Territorial POT Barranquilla, 2000*).

Grafica No 1. Crecimiento urbano AMB.



Fuente: Elaboración propia, DANE (2005)

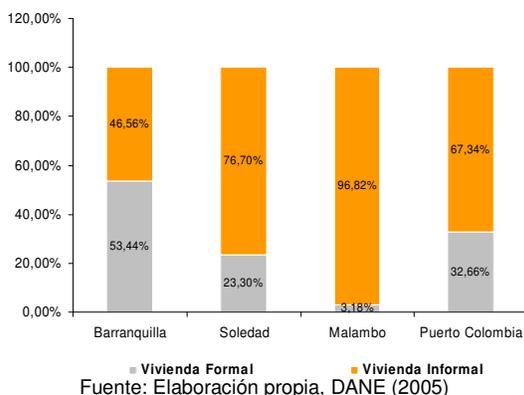
En este sentido, el crecimiento de viviendas entre el 1993 y 2005 en Barranquilla fue de 53.943 unidades, de las cuales 28.826 son formales (53,4%) y 25.117 informales (46,5%), en Soledad fue de 49.411 unidades, de las cuales 11.513 son formales (23,3%) y 37.898 informales (76,7%). En el caso de Malambo el crecimiento fue de 6.068 unidades de vivienda, de las cuales 193 son formales (3,18%) y 5.875 informales (96,8%), mientras que en Puerto Colombia fue de 1.749 unidades, de las cuales 571 son formales (32,66%) y 1.178 informales (67,3%).

<sup>8</sup> El Territorio Distrital en el Contexto Metropolitano, Documento Técnico de Soporte, POT Distrito de Barranquilla (2000). Pág. 161.

## Seminario VIII de Investigación Urbano Regional - ACIUR, Gobierno de Municipios y Aglomeraciones Urbanas

Con base en lo anterior, es claro que el crecimiento urbano en términos de vivienda en el área metropolitana de Barranquilla ha sido principalmente informal dado que el total de unidades entre 1993 y 2005 fueron 111.171 viviendas de las cuales el 37% fue formal (41.103 unidades) y el 63% informal (70.068 unidades).

**Gráfica 2. Crecimiento Viviendas Formal vs. Informal.**



En este contexto, es importante tener en cuenta la participación en cuanto a la ocupación del suelo de cada una de las entidades territoriales de acuerdo con lo establecido en sus Planes de Ordenamiento Territorial POT. Como se muestra en la tabla 13, la clasificación del suelo en los municipios de acuerdo con lo establecido en sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial POT muestra la ocupación actual del suelo en el área metropolitana de Barranquilla.

**Tabla 13. Clasificación del Suelo Municipios.**

Entidad	Suelo Urbano	%	Suelo Suburbano	%	Suelo Expansión	%	Suelo Protección	%
Barranquilla	9.522	57%	-	0%	3.948	24%	264	2%
Soledad	2.925	44%	-	0%	619	9%	-	0%
Puerto Colombia	859	12%	1.800	25%	476	7%	1.307	18%
Malambo	704	7%	171	2%	924	9%	2.916	29%
<b>Total</b>	<b>14.010</b>		<b>1.971</b>		<b>5.967</b>		<b>4.487</b>	

Fuente: Encuesta POT Municipios, DDUPA, DNP. (2007).

A pesar de contar con información acerca de las áreas de suelo urbano, suburbano y de expansión de los municipios, no se cuenta con información precisa acerca de los orígenes de esta ocupación, debido a que el crecimiento urbano del área metropolitana ha sido en su mayoría informal. Lo anterior ha generado la conformación de asentamientos precarios en el Área. No obstante, con base en lo anterior, se puede concluir que en uno

de los temas que plantean la necesidad del ejercicio del control urbano en el Distrito de Barranquilla es precisamente el crecimiento urbano en el contexto del proceso de conurbación descrito, y la alta producción de viviendas informales.

### 7.1.2. Control al desarrollo urbano formal y el IDUC.

El Distrito de Barranquilla creó el Instituto Distrital de Urbanismo y Control IUDC mediante Decreto 0253 de 2004, teniendo entre sus consideraciones el programa de gobierno en dicho período para iniciar el proceso de mejoramiento urbanístico y el desarrollo de la ciudad. Mediante éste Decreto se brindó al IDUC de personería jurídica, autonomía administrativa, financiera a través de un presupuesto propio e independiente<sup>9</sup>.

El IDUC tuvo un primer periodo de funcionamiento entre el año de su creación 2004 hasta el año 2006 cuando fue modificado como una entidad descentralizada. Durante el primer periodo las funciones del IDUC se pueden clasificar en dos temáticas: i) *control urbanístico* y ii) *trámites* (Tabla 14).

**Tabla 14. Control Urbanístico y Trámites.**

<b>Control Urbanístico</b>
Uso del suelo
Reservas de protección ambiental
Protección y recuperación del espacio público
Patrimonio cultural arquitectónico e histórico de la ciudad
Monumentos.
<b>Trámites</b>
Régimen de construcción
Venta de propiedad horizontal
Permisos de escrituración y vigilancia en programas de vivienda por autoconstrucción
Otorgamiento de permiso y vigilancia para la rotura de vías, zonas verdes y espacio público
Otorgamiento de la matrícula de arrendador y de inspección
Control y vigilancia de arrendamiento
Multas (Ley 66 de 1968, Decretos Ley 2610 de 1979 y 078 de 1987)

Fuente: IDUC (2007)

Cabe mencionar que si bien las funciones del IDUC en el momento de su creación abarcan el control urbanístico y los trámites del desarrollo urbano formal, no se encuentran acciones encaminadas a controlar el proceso de crecimiento urbano informal de la ciudad,

<sup>9</sup> Plan Estratégico de Desarrollo de Urbanismo y Control, PEDUC, 2007 – 2019. IDUC (2007).

## Seminario VIII de Investigación Urbano Regional - ACIUR, Gobierno de Municipios y Aglomeraciones Urbanas

el cual está representado por los asentamientos precarios en suelo urbano. Llama la atención que no sea parte de las funciones el control al desarrollo informal de ciudad y la prevención a la formación de nuevos asentamientos precarios, teniendo en cuenta que durante la segunda mitad del siglo XX Barranquilla creció en un alto porcentaje de manera informal.

Con la expedición del Acuerdo 004 de 2006 el IDUC se convierte en una entidad descentralizada del orden distrital con autonomía administrativa, personería jurídica y presupuesto propio, así como la asignación de nuevas responsabilidades y funciones. En este sentido el objeto social del IDUC consiste en “*contribuir al mejoramiento de la calidad de vida a través del ejercicio del control urbanístico, la defensa del espacio público, la preservación del paisaje urbano y la regulación del régimen de enajenación, arrendamiento de vivienda y el patrimonio inmobiliario*”.

En cuanto a las funciones del IDUC, se plantean nuevas líneas de acción para el Instituto en el **control urbanístico**, entendido este como el conjunto de acciones para ejercer vigilancia y control en cuanto al uso del suelo, reservas ambientales, bienes de interés cultural, patrimonio cultural y arquitectónico, espacio público, paisaje urbano, regímenes de enajenación, arrendamiento de vivienda y el patrimonio inmobiliario. En cuanto al control de **trámites**, se presentan funciones relacionadas con inscripción, certificación, y entrega de actas de las personas jurídicas sujetas al régimen de propiedad horizontal, la emisión de derechos transferibles de construcción y desarrollo.

Adicionalmente, en cuanto al tema de enajenación de inmuebles destinados a vivienda, el IDUC amplía el soporte legal y jurídico en concordancia con la normatividad vigente, así como en ordenar y adquirir por *enajenación forzosa y voluntaria* respectivamente, inmuebles que no cumplan la función social de la propiedad ó en incumplimiento de la ley. En este sentido, el IDUC asume la responsabilidad de ejercer inspección vigilancia y control al mercado de arrendamiento en el Distrito de Barranquilla, y la utilización de herramientas e instrumentos legales para el *control y gestión*

del suelo urbano. El Distrito de Barranquilla tiene la expectativa de asignar las actividades relacionadas con la formación, actualización y conservación del catastro, cuando el IGAC descentralice dicha función.

De otra parte, en concordancia con lo establecido por el Acuerdo 004 de 2006, las funciones del IDUC en cuanto al control del **espacio público** están dirigidas a:

- Autorizar los *usos temporales* del *espacio público* en las construcciones en desarrollo.
- Formular y ejecutar las *políticas, planes, programas y proyectos* sobre *control urbanístico*, uso del suelo y reservas, bienes de interés cultural, el patrimonio cultural y arquitectónico e histórico, espacio público, paisaje urbano y los regímenes de enajenación, arrendamiento de vivienda y el patrimonio inmobiliario.
- Autorizar el *cerramiento* de parques, zonas verdes y demás *bienes de uso público*.
- Autorizar la instalación y ocupación del espacio público con elementos de *amoblamiento urbano* que se financien con publicidad exterior visual.
- Otorgar *permisos* para la rotura de vías, zonas verdes y el espacio público.
- Ejercer la inspección, control y vigilancia sobre la *rotura* de vías, zonas verdes y el espacio público.

El IDUC viene adelantando las siguientes acciones en el sector **vivienda**: i) registro de: Enajenadores o vendedores de vivienda nueva, arrendadores de vivienda, propiedad horizontal y Publicidad exterior visual (avisos, vallas, pasacalles, pendones y publicidad móvil); ii) ejercer control y vigilancia sobre: venta de vivienda nueva y arrendamiento de vivienda; iii) otorgamiento de permisos para: venta de vivienda nueva, sentar gravamen hipotecario sobre los proyectos de vivienda nueva en procesos de venta, escrituración de programas de autoconstrucción de vivienda y captación de recursos en los programas de autoconstrucción de vivienda.

Con relación al control urbanístico del **patrimonio histórico** el IDUC tiene por función administrar, desarrollar, mantener y apoyar financieramente el patrimonio inmobiliario distrital, sin mencionar los Bienes de Interés Cultural BIC. Igualmente, atender las acciones administrativas, judiciales y extrajudiciales para la defensa y saneamiento

de los bienes inmuebles que conforman el patrimonio inmobiliario distrital.

## 7.2 Distrito Capital de Bogotá.

El área urbana de la ciudad Bogotá esta localizada en el centro andino de la cordillera central del borde oriental de la Sabana, la capital limita al norte con los municipios de Cota y Chia, al occidente con el Río Bogotá y los municipios de Madrid y Mosquera, al oriente con los cerros orientales diferenciados por una división territorial entre los municipios de Sopo, La Calera y Choachí, y al sur limita con el municipio de Soacha y el páramo de Sumapaz. Presenta la estructura industrial más diversificada, y se consolida como el principal centro financiero, de negocios y servicios del país. Su territorio tiene una extensión de 163.661 hectáreas, de las cuales 38,430 (el 23%) están clasificadas como suelo urbano, 122.256 hectáreas como rurales (75%) y 2.974 hectáreas como expansión urbana (2%). El suelo de protección (localizado en cualquiera de las categorías anteriores), corresponde a 73.773 hectáreas<sup>10</sup>; cuenta con una población aproximada de 6.740.859 habitantes con una densidad de 175 habitantes por hectáreas (Población DANE 2005 /área urbana POT).

El crecimiento urbano de Bogotá se caracteriza principalmente por dos fenómenos, uno por el desarrollo formal de vivienda y el otro por asentamientos informales, el primero está dado por la producción de vivienda y urbanizaciones que cumplen todas las disposiciones legales para su implantación<sup>11</sup> a partir del trámite y adquisición de una licencia o actos administrativos. En este sentido, desde 1986 a agosto de 2007, se registraron aproximadamente 8.751 has licenciadas desarrolladas, de las cuales 4.604 corresponden a proyectos de vivienda, situación que refleja una tendencia del 41.78% 12 de crecimiento urbano formal registrado durante ese periodo. Así mismo, el Estudio de Suelo y Vivienda de Bajos Ingresos de *Cities Alliance*, registra que el crecimiento urbano formal aproximado para

la ciudad de Bogotá es de 15.105 has desarrolladas.<sup>13</sup>

El crecimiento urbano informal esta caracterizado por fenómenos de transformación permanente en la estructura urbana de la ciudad, asociados a las altas dinámicas de migración poblacional que se vienen presentado desde los años 50'S, alrededor de esa época se presentaron dos formas principales de acceder al suelo, identificadas como invasiones, y como la compra informal de terrenos con el propósito de iniciar procesos de autoconstrucción de vivienda por parte de la población ubicada en los estratos socioeconómicos más bajos, consolidándose así los asentamientos de origen informal. Este tipo de asentamientos generalmente presentan características de precariedad debido a las condiciones de pobreza en la que se encuentran, y en Bogota el 11% de la población vive en condiciones de indigencia y el 40% no alcanzan a satisfacer sus necesidades básicas (ECV encuesta de calidad de vida para Bogota). Las alteraciones morfo-funcionales inadaptables en muchos casos, están condicionadas a las características del suelo, reflejadas en poca disponibilidad y acceso a los servicios básicos de salud, educación, recreación, etc.

Estos desarrollos se asientan principalmente en las zonas periféricas de la ciudad en las localidades de Usme, Ciudad Bolívar, Bosa, Tunjuelito, Rafael Uribe San Cristóbal, y en Suba que en los últimos años a activado fuertemente su crecimiento expansivo. Generalmente se ubican en sectores de alto riesgo, zonas de la Estructura Ecológica Principal, o en zonas declaradas de expansión destinadas para el desarrollo formal, vulnerando la estabilidad técnica, económica, logística y de gestión de las estructuras administrativas encargadas del mantenimiento o conservación de las áreas de protección, de expansión o desarrollo de la ciudad, adicionalmente se presenta la construcción de viviendas que no reúnen los requisitos legalmente establecidos y adecuados para garantizar la estabilidad y calidad de las mismas.

10 Plan de Ordenamiento territorial POT de Bogota.

11 Plan de ordenamiento territorial POT de Bogota, UPZ y ley 400 de 1997, y demás normas complementarias.

12 Cálculos DNP con base de licencias DANE.

13 Cálculos crecimiento demográfico de 1950 al 2000 Estudio de Suelo y Vivienda de Bajos Ingresos Estudios de caso: Bogotá-Soacha-Mosquera; Medellín y Área Metropolitana.

**Tabla 15. Comparativo áreas ocupadas ilegalmente.**

Fuente		Hectáreas Ha.	Periodo
Suelo y Vivienda para Hogares de Bajos Ingresos		7.468 D*	Hasta 2000
Misión Hábitat por Bogotá	JDM	2.570 D	Entre 1985-1999
	GR	1.946 D	Entre 1986-1995
	NR	7.468 D	Entre 1950-2000
Secretaría Distrital de Planeación		7.109 D	Hasta 2002
Dirección de Inspección Control y Vigilancia de Vivienda SDHT		3.000 SDI*	Hasta 2006

JDM=Juan de Dios Martín, GR=Gustavo Ramírez, NR=Nicolás Rueda

D\* Desarrolladas, SDI\* Susceptibles a ser Desarrolladas

Teniendo en cuenta lo anterior, análisis realizados por diferentes entidades académicas e institucionales demuestran que las tendencias de crecimiento de la ciudad son constantes en el tiempo, ya que cada vez son mayores las áreas de origen informal evidenciadas, así como la conformación áreas, susceptibles a ser desarrolladas de manera ilegal, las cuales son potenciales para la conformación de nuevos desarrollos.

### 7.2.1. Acciones institucionales.

Las acciones institucionales relacionadas con la transformación del estado físico y jurídico de los asentamientos se enmarcan principalmente en los actos administrativos a los que acuden las entidades para regularizar o incorporarlos en la formalidad. La legalización es el acto mediante el cual se reconoce la existencia de un asentamiento humano conformado con anterioridad a junio de 2003, este tipo de actuación se constituye en uno de los retos más grandes que le atañen a la ciudad haciendo necesario la adopción de políticas o acciones que contribuyan a la regulación del crecimiento urbano, y de hacer uso de instrumentos que permitan ejercer un control más efectivo.

En el caso de los asentamientos informales los cuales representan el 25 % del total de suelo urbanizado, han generado un gran impacto sobre las políticas de planificación urbana de la ciudad, el distrito se ha visto en la necesidad de implementar acciones conducentes a su legalización, aplicando normas de carácter especial que atienden parte de la problemática causada por este tipo de desarrollos no planificados.

Con la reforma administrativa aprobada en distrito en agosto de 2006 la cual busca la reorganización de la estructura general de la administración distrital a través de la conformación de sectores administrativos y el establecimiento de un sistema de coordinación que facilite la articulación sectorial, intersectorial y transversal de la ciudad; se plantea la necesidad de definir las estrategias para dinamizar las soluciones frente a los factores que causan la informalidad. Por lo tanto quedó a cargo de la Secretaría de Hábitat la definición de las políticas de gestión del territorio urbano y rural, con competencias para vigilar inspeccionar y controlar las actividades relacionadas con la enajenación y arriendo de viviendas por parte DIVCV, a cargo de coordinar la gestión de las entidades distritales ante las entidades de regulación, vigilancia y control de los servicios públicos domiciliarios así como la integración de los programas de mejoramiento, legalizaron, regularización, reasentamiento y titulación, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las personas que se encuentran localizada en sectores vulnerables, entre otras.

De mismo modo, la secretaria de gobierno como encargada de orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas encaminadas al fortalecimiento de gobernabilidad democrática en el ámbito distrital y local, entre otros, así como de la coordinación del sistema de justicia policiva y administrativa, y de orientar las acciones institucionales de la localidades para la ejecución de competencias en el ámbito policivo y sancionatorio frente irregularidades que se presentan en el espacio urbano en cumplimiento con lo establecido en las leyes.

La Secretaría de Planeación Distrital como encargada de la formulación de políticas, programas y acciones de desarrollo y ordenamiento territorial, económico, social y ambiental, con competencias para la evaluación, monitoreo y seguimientos en la ejecución de planes y programas hacen parte del conjunto de entidades que componen la institucionalidad frente a la gestión para la regulación y el control de los desarrollo informales.



## Seminario VIII de Investigación Urbano Regional - ACIUR, Gobierno de Municipios y Aglomeraciones Urbanas

En la política habitacional el primer componente es la prevención y el control de la urbanización ilegal, tomando como referencia el reasentamiento de viviendas en zonas de riesgo alto no mitigable generado por los asentamientos ilegales, que exige en primer termino la preservación de las vidas y el evitar los altos costos económicos y sociales que la administración Distrital debe asumir posteriormente. En la formulación de proyectos urbanísticos integrados a operaciones estratégicas de proyectos dirigidos a generar suelo urbanizado para vivienda de interés social, se requiere llevar a cabo acciones para la prevención de los asentamientos así como de generar los mecanismos para la adquisición del suelo en el desarrollo de nuevos proyectos urbanos. En la tabla 16 se hace una síntesis de los aspectos de objetivo y política que el POT plantea en relación con la prevención y control a los desarrollos ilegales.

### 7.2.3. Control urbanístico y sanciones.

El control urbano en Bogotá se define como la verificación a posteriori de los resultados conseguidos en la ejecución de los objetivos en materia de desarrollo urbano, donde se

evalúan los resultados de las acciones establecidas en las leyes, como también le apunta a la prevención de riesgos y a la sanción de las faltas relacionadas con la actividad urbanística. A continuación se relacionan los tipos y mecanismos de control urbano.

#### 7.2.3.1. Tipos de control.

*Control jurídico:* Se da con la expedición de normas reglamentarias o complementarias a la constitución y las leyes.

*Control técnico:* para el caso urbano esta relacionado con el ejercicio de las entidades territoriales en la formulación, revisión y regulación de los planes de ordenamiento territorial y el que se ejerce su debido cumplimiento.

*Control político:* Es el que ejerce el congreso de la republica en la formulación y seguimiento de las leyes, también las entidades territoriales o consejos municipales sobre la expedición de las mismas, y el que ejerce la ciudadanía haciendo uso de los derechos establecidos en la constitución.

### Diagrama 4. Esquema conceptual de la inspección vigilancia y control de la DIVCV

FUNCIONES DE POLICÍA ADMINISTRATIVA ORIENTADAS A MANTENER PRESERVAR EL ORDEN PÚBLICO

Inspección ↔ Vigilancia ↔ Control

Se ejerce, permanentemente sobre las personas naturales y jurídicas que ejercen o desarrollan actividades de urbanización, construcción, enajenación y arrendamiento de vivienda



**Inspección:** observación de manera ocasional las actividades de enajenación, arrendamiento, construcción de viviendas, conformación de OPVs, etc.

**Vigilancia:** se ejerce de manera permanente sobre las personas naturales y jurídicas que ejercen actividades de enajenación, con el fin de que estos cumplan las normas y requisitos de ley en materia de control urbano

**Control:** orientado a las toma de correctivos de tipo administrativo y pecuniario hacia la irregularidad detectada que afecta condiciones de orden público en materia urbanística.



#### Tipos de acciones de control

Preventiva: se interpone antes de que la conducta empiece a manifestarse externamente al proceso perturbador

Preventiva coercitiva: elimina perturbaciones, desorden público, o peligros de alteración de permisos, requerimientos, multas, cierres, etc.

Preventiva punitiva: acciones contra la contravención, se orienta a impedir que las causas del acto perturbador permanezca, se agrave, o generalicen.

#### Etapas de control

Control preventivo y previo: son desarrollados durante el proceso de inspección y vigilancia a las personas naturales y jurídicas que ejercen actividades de urbanas de enajenación, arrendamiento, etc.

Control preventivo y concurrente: al igual que la primera, se desarrolla a las personas que ejercen la actividad vigilada, en materia de conservación del orden publico establecido.

Control posterior: es la etapa en la que se busca restaurar el orden establecido. Durante esta etapa se adelantan acciones de investigación y sanción

Fuente: Dirección de Control y Vivienda. SDHT. (2007).

7.2.3.2. Mecanismos de control

*El preventivo:* Es la acción que se realiza con anterioridad a la ocurrencia de las faltas.

*El concurrente:* Es la acción que permite hacer seguimiento permanente sobre la ejecución de las actividades relacionadas con el desarrollo urbano.

*El correctivo o sanción:* El control correctivo es aquel que se realiza con posterioridad a la ocurrencia del hecho antijurídico ocasionado por el posible incumplimiento de las normas. La sanción es el resultado del proceso mediante el cual, acorde con los trámites preestablecidos y la garantía del debido proceso, se determina la responsabilidad objetiva por el no acatamiento de una norma de obligatorio cumplimiento.

En La ciudad de Bogotá existen diferentes entidades dedicadas ha atender los asuntos relacionados con el control urbano.

Por un lado están las de nivel central como: la Secretaria Distrital de Hábitat-Subsecretaria de Control de Vivienda, dedicada a ejercer funciones de inspección vigilancia y control a la enajenación de inmuebles destinados a vivienda, esta entidad cuenta con dos grupos responsables ejercer procesos de control urbano en la ciudad, el primero es la Dirección Prevención y Seguimiento, el cual se dedica a las labores de control previo a las acciones delictivas frente a la enajenación ilegal y el segundo corresponde a la Dirección de Investigaciones la cual se dedica a realizar el control posterior a las acciones delictivas frente a la urbanización y enajenación ilegal y generar los actos administrativos sancionatorios de dichas conductas.

En este orden, la competencia subrogada del Alcalde Mayor a través de la Secretaria de Gobierno a las 20 Alcaldías Locales de Bogotá, las hace competentes en ejercer el control urbano efectivo en la ciudad, lo cual se da a través de acciones policivas traducidas en actos administrativos, adelantados con el fin de garantizar el debido proceso sin atropellar derechos de particulares en materia de construcción y/o desarrollo de viviendas.

**Diagrama 5.**  
**Marcos de actuación de las Alcaldías Locales para ejercer el Control Urbano.**



Fuente: Elaboración propia (2007)

No obstante lo anterior, las autoridades distritales han identificado algunas dificultades de carácter institucional que interfieren en el desarrollo de acciones relacionadas con el ejercicio del control urbano en la ciudad. Los problemas se encuentran asociados con factores consecuentes de acciones dispersas, incoherentes, relacionadas con aspectos técnicos y de financiación no bien determinados, en este sentido, con el fin generar un ambiente más eficiente en la gestión de control urbano, se han adoptado mecanismos, herramientas y procedimiento que intervienen el control urbano.

En este sentido, al igual que en los procesos administrativos adelantados por las autoridades locales para sancionar las conductas delictivas en materia de infracción urbanística<sup>14</sup>, los procesos judiciales se intervienen de manera taxativa frente a los responsables de violar las normas urbanística y ambientales. Sin embargo dichos procesos requieren de soportes técnicos que sustenten las faltas imputadas, asociadas con la explotación de recursos naturales, enajenación y construcción ilegal de inmuebles.

En el mismo sentido, la intervención se constituye en un proceso mediante el cual el Estado embarga o toma posesión de los bienes de particulares para su administración temporal o definitiva, por ser estos procedentes de investigaciones o contravención a la norma, que determinan la ocurrencia del delito frente a la actividad de enajenación, construcción o urbanización.

<sup>14</sup>Las experiencias demuestran que los promotores que se lucran de procesos ilegales, son expertos en la disuasión de dichos procesos judiciales, debido a que los métodos utilizados por estos son cada vez más eficientes, inteligentes y autorregulados a su favor aprovechando que algunas normas sobre regulación urbanística se encuentran obsoletas.

Para Bogotá, las intervenciones se realizan sobre los bienes de los enajenadores de vivienda que han incurrido en faltas relacionadas con la calidad y estabilidad económica o financiera de los proyectos urbanísticos, estos son tomados en administración temporal, con la filosofía de proteger los derechos de la comunidad afectada por los daños ocasionados por dicho enajenador que en algunos casos también puede ser el urbanizado en materia de vivienda.

Las funciones de administración para dicha intervención, están delegadas en Agentes Especiales quienes son los responsables de efectuar las actuaciones necesarias para subsanar las causales que motivaron la intervención, así como de custodiar y conservar los bienes que administran. En el marco de los anterior, actualmente el Distrito adelanta 35 intervenciones de las cuales 2215 la caja de vivienda popular es la encargada de administrar.

#### **7.2.4. La red de prevención a la urbanización y construcción ilegal.**

Otra herramienta fundamental, en materia prevención y control a la urbanización y construcción ilegal es la red prevención y control a los desarrollos informales enmarcada en el decreto distrital 328 de 2003: dicha herramienta se instaura con el fin de fortalecer las acciones y competencias de las entidades distritales para dar cumplimiento de los objetivos del Plan de Ordenamiento Territorial POT (decreto 619 del 2000) en cuanto a las acciones orientadas a potencializar el desarrollo urbano, económico, social, físico, ambiental desde el ámbito urbano, rural y regional para la ciudad, en armonía con su plan de desarrollo, en concordancia con lo establecido en los regímenes especiales de inspección, vigilancia y control.

La red de prevención cuenta con la participación de 30 entidades que interactúan de acuerdo a sus competencias frente al espacio urbano y se articulan con otras entidades para la prevención y control de los desarrollos informales. Su objetivo es el de coordinar y verificar entre sí y con organismos del orden Nacional y regional, las acciones necesarias para evitar y detener el desarrollo ilegal en el Distrito Capital a través de acciones instituciones que contribuyen a fortalecimiento de la capacidad de prevención y control de las actividades ilegales de urbanismo.

Parte de sus competencias están dedicadas a apoyar el crecimiento ordenado de la ciudad, organizar y dar coherencia a los esfuerzos y responsabilidades de las entidades encargadas de prevenir los desarrollos ilegales del suelo, u otras actividades que promuevan la realización de los mismo, así como de aquellas que actúan judicialmente frente al delito, de proteger la estructura ecológica principal y la vida de las personas que han ocupado suelo en amenaza.

#### **7.2.5. Ocupaciones informales en Cerros Orientales.**

Los cerros orientales hacen parte de la estructura ecológica principal, con declaratoria como reserva ambiental protectora del ordena nacional por el INDERENA, los cuales han sido afectados por la presencia de asentamiento informales, en áreas suburbanas de las periferias de los municipio contiguos a la ciudad (La Calera y Choachi), produciendo fenómenos de conurbación<sup>16</sup>. En particular los barrios que conforman la UPZ San Isidro Patios localizada al costado oriental del vía que conduce al municipio de la Calera, representa las determinación del distrito en el reconocimiento del un gran conglomerado urbano de asentamientos informales consolidados en los cerros orientales. Por lo anterior, las autoridades locales y regionales, en un intento de articular acciones en para el

<sup>15</sup>Es importante resaltar que en relación al número de los procesos intervenidos pondría ser resultado de la efectividad de los mecanismos de prevención usados por la entidades para mitigar el riesgo delictivo causal del proceso de intervención dado durante la etapa de investigación, como también, puede ser el resultado del bajo impacto de los mecanismos de control aplicados a todo proceso de intervención, teniendo en cuenta que estos contemplan altos gastos de administración de orden financiero, técnico, social, y jurídico, bastantes significativos en el presupuesto Distrital.

<sup>16</sup> Ley 128 de 1994. Artículo 6o. "Relaciones entre el Área Metropolitana y los Municipios Integrantes. Las Áreas Metropolitanas dentro de la órbita de competencia que la Constitución y la ley les confiere, sólo podrán ocuparse de la regulación de los hechos metropolitanos. Se determinan como metropolitanos aquellos hechos que a juicio de la Junta Metropolitana afecten simultáneamente y esencialmente a por lo menos dos de los municipios que lo integran como consecuencia del fenómeno de la conurbación".

manejo ambiental y urbanístico de los Cerros Orientales, y en respuesta a las demandas impuestas por su mal manejo y administración, desarrollaron un plan de mejoramiento ambiental, que parte con la expedición de la resolución 463 de 2006, la cual determinó la redelimitación de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adopta su zonificación y reglamentación de usos y se establecen las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá por el MAVDT. En este sentido, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca expidió fallo el 29 de septiembre de 2006, que acogió parte las propuestas presentadas por del Ministerio de Ambiente acotadas en dicha resolución, pero señaló la necesidad de que aquellas áreas que aún no se encontraban afectadas por factores antrópicos, se conservaran, sin el perjuicio de la existencia de los derechos adquiridos relacionados con las licencias o permisos otorgados, y ordeno que se ejerza un control inmediato para frenar actividades no compatibles con la reserva forestal; ordenó que la CAR y el Ministerio de Ambiente adquieran los predios necesarios a fin de garantizar la conservación del área, elaborar el plan de manejo ambiental, y la fijación de una tasa compensatoria para los residentes de la zona.

## **8 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

El estudio permite afirmar que las grandes aglomeraciones urbanas presentan la necesidad de ejercer control urbano, no solo con el propósito de hacer cumplir las normas urbanística y guiar el desarrollo urbano, sino también para responder frente al fenómeno de crecimiento urbano informal.

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 de control urbano; no obstante, sin herramientas que permitan realizar un seguimiento tanto en la aplicación de la norma urbanística para la expedición de licencias como en la construcción de ciudad, no se podrá ejercer un seguimiento y

monitoreo efectivo de lo dispuesto en el POT en términos del modelo de ocupación del territorio propuesto y las políticas, programas y proyectos para alcanzarlo.

De esta forma, el control urbano debe entenderse como un instrumento complementario a la planeación y regulación urbana, que demanda recursos humanos y financieros sustanciales así como sistemas de información que permitan brindar la capacidad necesaria para monitorear el desarrollo urbano de la ciudad. Así mismo, el control urbano no debe ser entendido 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 implementación se involucren en acciones que permitan el cumplimiento de la misma.

Aunque Colombia cuenta con un marco legal que no sólo exige el ejercicio del control por parte de las autoridades locales, sino también garantiza la participación de la ciudadanía, el estudio encontró que es necesario actualizar algunas normas tales como el Decreto 1355 de 1970, Decreto Nacional 2610 de 1979 y la Ley 66 de 1998. Lo anterior, con el propósito de contar con herramientas legales más efectivas que respondan a las actuales dinámicas del mercado del suelo y la vivienda, a los procedimientos necesarios de control frente al crecimiento urbano informal, así como su armonización con lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 y las determinantes planteadas en los POT por parte de los municipios y distritos.

En este sentido, el control urbano hace parte tanto de la *planeación urbana* como de la gestión que permita la administración y ejecución de las decisiones de política para que la planeación sea una realidad. El control urbano es precisamente uno de los aspectos clave en dicha gestión dado que compromete la formulación de las políticas y programas definidas en el POT, su adopción como ley urbana a escala local y la necesidad de contar con los recursos necesarios para ejercer vigilancia y monitoreo, todo lo anterior con el propósito de velar por su cumplimiento y en los casos que sea necesario, de

sancionar a aquellos que no cumplan con las definiciones de la norma urbanística.

Este proceso abarca entonces tres momentos: *planeación, regulación y sanción*.

El alcance del estudio se concentra en el ejercicio del control urbano entre el segundo y tercer momento dado que en la fase de **planeación** se toman las decisiones acerca del modelo de ocupación del territorio, es en la fase de **regulación** en donde se define el marco de acción para el ejercicio del control que permita monitorear el cumplimiento de la norma urbanística así como el desarrollo de acciones que permitan prevenir escenarios en contravía de los escenarios “*deseables*” establecidos en el escenario de la planeación. El tercer momento se genera con el incumplimiento de la norma urbanística, por consiguiente el gobierno local debe proceder a la correspondiente **sanción** por la infracción de la misma. En el marco de lo anterior, es posible concluir que es necesario complementar el marco legal actual con herramientas legales especializadas en el control urbano para verificar el cumplimiento e incumplimiento de la norma, que defina las etapas en la que intervienen la acción sancionatoria, entendida como la acción que se realizan posterior a una acción urbanística o edificadora.

De otra parte, los hallazgos de la muestra de municipios que participaron en la encuesta permite afirmar que las limitaciones para ejercer control urbano en los municipios se presenta principalmente por falta 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 edificadora en la toda ciudad. Igualmente, algunos municipios manifestaron inconvenientes puntuales, relacionados con los procedimientos en sanciones urbanísticas, por ejemplo, el Distrito Capital manifestó que la entidad responsable de ejercer la inspección, vigilancia y control del sector vivienda, no tiene la competencia de carácter policivo frente a las infracciones urbanísticas, restringiendo la capacidad de acción de la Secretaria Distrital de Hábitat debido a que la función policiva está a cargo de las Alcaldías Locales con el apoyo de la Policía Metropolitana. Por otro lado, el municipio de Cúcuta manifestó la falta de una

autoridad eficaz para la aplicación de las sanciones establecidas por la Ley 810 de 2003. En el mismo sentido, los municipios de Palmira y Manizales mencionaron encontrar dificultades en los trámites necesarios para hacer efectiva una sanción, así como la falta de peritos que permitan aplicar las sanciones urbanísticas. Así mismo, las entidades territoriales confirmaron que además de ser necesario un control en aspectos como la vivienda, el espacio público, los bienes de interés cultural, y la ocupación informal de suelo, también es prioritario ejercer control en el uso de establecimientos comerciales, industrias, zonas de protección, obras y construcciones, cesiones obligatorias de espacio público, usos del suelo en áreas urbanas y rurales, movilidad y tránsito, disposición de residuos y contaminación visual.

En relación con los estudios de caso, el estudio permite concluir que Barranquilla estableció un instituto descentralizado para ejercer control urbano enfocado principalmente al desarrollo formal de la ciudad, mientras que el Distrito Capital 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. Considerando que ambas experiencias han generado resultados significativos en el ejercicio del control, es posible concluir con base en las fortalezas de ambos estudios de caso, que las entidades territoriales deberían crear una institucionalidad dedicada exclusivamente al ejercicio del control urbano, principalmente en las fases de regulación y sanción. Así mismo, esta institucionalidad no debería estar bajo la coordinación de las áreas a cargo de la fase de planeación y producción de las normas urbanísticas, por el contrario, su función debe estar enfocada en el cumplimiento de la norma y en garantizar la concreción del modelo de ocupación del territorio definido en el POT.

Aunque es importante fortalecer la institucionalidad para ejercer el control urbano en las ciudades a través de una unidad especial dedicada a labores de inspección, vigilancia y control, también es necesario complementar esta plataforma institucional con una red interinstitucional y social que contribuyan en el ejercicio. Lo

## Seminario VIII de Investigación Urbano Regional - ACIUR, Gobierno de Municipios y Aglomeraciones Urbanas

anterior, haciendo uso de diferentes herramientas en las etapas de prevención, control y sanción como se describe a continuación.

Para el adecuado manejo de las herramientas de control urbano, es necesario clasificarlas en las etapas de prevención, control y sanción, y bajo la coordinación de un Sistema de Información de Control Urbano- SICU que involucre cartografía georreferenciada, información satelital, plataforma web y líneas de atención al ciudadano. Este sistema podrá ser desarrollado por las autoridades locales pero alimentadas por la misma ciudadanía que apoye las acciones de control. A continuación se relacionan algunas herramientas identificadas tanto en los municipios de la muestra como en los dos estudios de caso para las etapas de prevención, control y sanción:

### **Prevención**

- Caracterización de las áreas potenciales a ser urbanizadas ilegalmente.
- Campañas de sensibilización de las comunidades asentadas en áreas informales.
- Pactos de Borde entre la comunidad y el gobierno local para la prevención a la urbanización ilegal en las periferias.

### **Control:**

- Equipos a cargo de verificar el cumplimiento de la norma urbanística tanto en la expedición como en la construcción de lo dispuesto en las licencias de urbanismo y construcción.
- Monitoreo del uso del suelo por parte de la entidad a cargo de las áreas de la ciudad en concordancia con los tratamientos definidos por el POT (desarrollo, renovación, mejoramiento).
- Seguimiento al uso del espacio público por parte de las entidades y/o actores que obtienen permisos para su aprovechamiento.
- Elaboración de fichas que contengan los usos, aprovechamientos y cesiones permitidos por el POT para monitorear su aplicación en las diferentes áreas de la ciudad.

### **Sanción:**

- Multas pecuniarias ajustadas a los daños causados a la ciudad y los recursos naturales.
- La demolición del inmueble, o de las construcciones realizadas por fuera de las normas urbanísticas.
- Compensaciones por los daños imputados por la autoridad de policía.
- Implementación de planes de manejo e impacto por los daños ocasionados por la infracción.

Igualmente, en la fase de sanción es importante contar con el apoyo tanto de las secretarías de gobierno, como con las entidades del Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación y en casos que lo requieran con la fuerza pública, en especial en el momento de hacer cumplir las sanciones por incumplimiento de la norma urbanística, así como en adelantar acciones judiciales a los urbanizadores ilegales.

Todo lo anterior deberá estar articulado con otros sistemas información local, en este sentido dichas herramientas permitirán monitorear las dinámicas urbanas permanentemente, y donde la ciudadanía y entidades privadas podrán involucrarse a través de las facilidades que brinden estos sistemas. Un buen ejemplo de corresponsabilidad para llevar a cabo acciones en materia de control urbano, lo presenta la Red Interinstitucional de Prevención y Control a la urbanización ilegal, creada por el Decreto 328 de 2003, la cual propone la articulación de acciones de diferentes entidades del Distrito de Bogotá, orientadas a combatir la urbanización ilegal o infracciones urbanísticas en la ciudad, por lo anterior es importante considerar que este tipo de iniciativas se replicable en todos los municipios del país.

Finalmente, se recomienda la constitución de un programa piloto de apoyo a las Alcaldías, con lo cual en el corto plazo se obtendrían, resultados en el fortalecimiento de gestión institucional y coordinación sobre la problemática de los desarrollos ilegales en la ciudad. Así mismo, se recomienda más investigación en el tema del control urbano que permita generar más insumos para la construcción de lineamientos de política en la materia.

## BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía Mayor de Bogotá, *Plan Maestro de Espacio Público*, Tomo 2, Documento Técnico de Soporte, pp. 88, 2007.

Allen, A., 2003, *Environmental Planning and Management of the Peri-urban Interface: Perspectives on an emerging Field*, Environment and Urbanization 15 (1), pp.135-138.

Angel, A., Sheppard, S., y Civco, D., *The Dynamics of Global Urban Expansion*, Transport and Urban Development Department, The World Bank, 2005.

Bo-sin Tang, *Development control, planning incentive and urban redevelopment: evaluation of a two-tier plot ratio system in Hong Kong*, Land Use Policy 16, pp.33 – 34, 1999.

Breheny, M., *Sustainable Development and Urban Form*, London: Pion., 1992.

Burton, E., *The Compact City: Just or Just Compact? A Preliminary Analysis*, Urban Studies, 37:11, 1969 – 2006, 2000.

Departamento Nacional de Planeación DNP, Banco Mundial, Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial MAVDT, *Suelo y Vivienda para Hogares de Bajos Ingresos*, Estudios de Caso DPU y CEDE (2007).

Davidson, F., *Planning for Performance*, HABITAT INTL., Vol.20, No.3, pp. 445-462, 1996.

Dogan (1994)

Farvacque & McAuslan (1992):

Jabarreen, Yosef. 2006. *Sustainable Urban Forms, Their typologies, Models, and Concepts*. Journal of Planning Education and Research, 26:38-52.

Jabarreen, Yosef. 2004. *A knowledge map for describing variegated and conflict domains of sustainable development*. Journal of Environmental Planning and Management 47 (4): 632-42.

Keane (XXXX)

Knight, C., Economic and social issues, in: M. Jenks, E. Burton y K. Williams (Eds), *The Compact City: A Sustainable Urban Form?*, pp. 114-121, London: E & FN Spon, 1996.

Plan Nacional de Desarrollo PND 2006 – 2010, Estado Comunitario: Desarrollo para Todos, 2007.

Radoki, C., *Forget planning, put politics first? Priorities for urban management in developing countries*, JAG, Volume 3, Issue 3, 2001.

Server, O. B., *Corruption: A Major Problem for Urban Management, Some Evidence from Indonesia*, HABITAT INTL. Vol. 20, No. 1, pp. 23--41, 1996.

Thomas, L., Cousins, W., *The Compact City: A Successful, Desirable and Achievable Urban Form?*, en Jenks, M., Burton, E. y Williams, K., eds., *The Compact City: A Sustainable Form?* London: E&FN Spon, 56.

**ANEXOS**

**Tabla 17. Encuesta Diagnóstico Control Urbano. Libro de Códigos.**

INFORMACIÓN BÁSICA	
<b>I. TIPO DE POT</b>	
I.1	Plan Básico de Ordenamiento Territorial PBOT
I.2	Esquema de Ordenamiento Territorial EOT
I.3	Plan de Ordenamiento Territorial POT
<b>2. ESTADO ACTUAL DEL POT</b>	
2.1	Formulación
2.2	Concertación
2.3	Seguimiento Evaluación
2.4	Revisión y Ajustes
A. INTRODUCCIÓN	
<b>CARACTERIZACIÓN MUNICIPAL</b>	
A.1	<i>Cuál de las siguientes situaciones o procesos se presentan en su municipio?</i>
A.1.1	Escasez de espacio público
A.1.2	Uso y aprovechamiento indebido del espacio público
A.1.3	Formación de Asentamientos Precarios (invasiones- asentamientos subnormales)
A.1.4	Ocupación ilegal del suelo de protección (asentamientos precarios)
A.1.5	Incumplimiento normas de conservación y protección Bienes Patrimoniales y Centros Históricos
A.1.6	Construcciones que desarrollan proyectos diferentes a lo aprobado en las licencias de construcción
A.1.7	Urbanizaciones intervenidas por el Estado debido al incumplimiento de la norma urbanística del POT
A.1.8	Baja provisión de vivienda para hogares de bajos ingresos
A.1.9	Escasez de suelo para Vivienda de Interés Social
A.1.10	Alta densificación de viviendas en suelo rural (suburbano) colindantes con el suelo urbano
A.2	<i>Otros</i>
B. ESQUEMA Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL	
<b>ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA</b>	
B.1	<i>Cuenta el municipio o distrito con una oficina, departamento o dependencia que atienda las funciones de inspección, vigilancia y control urbano</i>
B.1.1	En caso afirmativo, cuál es el nombre y su relación dependencia directa?
B.1.2	Nombre, Ubicación en el organigrama de la Alcaldía y Acto Administrativo Creación
<b>RECURSO HUMANO</b>	
B.2	<i>Puede describir el recurso humano con el que cuentan las dependencias o entidades encargadas de ejercer vigilancia y control</i>
B.2.1	Dependencia / Entidad y No de personas
<b>RECURSO TÉCNICO</b>	
B.3	<i>Puede describir el recurso técnico con el que cuentan las dependencias o entidades encargadas de ejercer vigilancia y control</i>
B.3.1	Sistema de Información Geográfica SIG
B.3.2	Mapas en AUTOCAD para el monitoreo de áreas
B.3.3	Vehículos Motorizados para visitas de campo
B.3.4	Otros
B.4	<i>En caso de contar la dependencia, entidad o instituto con una página en Internet, puede escribir la dirección a continuación</i>
<b>RECURSO FINANCIERO</b>	
B.5	<i>Cuenta el municipio con una asignación presupuestal en el POT</i>
B.5.1	En caso afirmativo, puede describir la asignación presupuestal anual. Año, Programa PDM, Control de, \$ Millones de pesos
<b>LIMITACIONES</b>	
B.6	<i>Puede describir cuáles son las principales limitaciones del municipio o distrito para ejercer control urbano</i>
B.6.1	Recursos Técnicos
B.6.2	Recursos Humanos
B.6.3	Recursos Presupuestales
C. POLITICAS E INSTRUMENTOS	
C.1	<i>Cuenta el municipio o distrito con una política de control urbano derivada del POT y/o del PDM</i>
C.1.1	<i>En caso afirmativo, describa los objetivos y alcances de dicha política</i>
C.1.2	Objetivos
C.1.3	Alcances
D. CONTROL URBANO Y ASPECTOS DEL DESARROLLO URBANO	
D.1	<i>De las entidades descritas en el B (Esquema y Capacidad Institucional), describa cuáles ejercen control de los siguientes aspectos del desarrollo urbano:</i>
D.1.1	Control de Vivienda
D.1.2	Control del Espacio Público
D.1.3	Control de Bienes de Interés Cultural, Patrimonio y Centros Históricos
D.1.4	Control en la ocupación del suelo por asentamientos precarios