



IRREGULARIDAD EN LA OCUPACIÓN DEL SUELO URBANO EN MEDELLÍN. SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS

Dany Granda Jaramillo

Informe final de investigación

“Intervención de la Universidad de Antioquia en asentamientos irregulares. Sistematización de Experiencias.”

Investigadores:

Dany Granda Jaramillo

Juan Camilo Mejía Walker

Grupo de Investigación Derecho y Territorio Facultad
de Derecho y Ciencias Políticas Universidad de
Antioquia

Problema

- Dicotomía ciudad formal / ciudad informal
- Coexistencia de órdenes socio-espaciales establecidos al margen de la institucionalidad de la planificación y el ordenamiento territorial.
- Respuestas institucionales: La Regularización Integral de Predios.
- A través de convenios interadministrativos el Municipio ha requerido los servicios de la Universidad, por intermedio de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, para que acompañe los procesos de transferencia de bienes fiscales de Corvide en Liquidación, Manzaneo y Reloteo de mayores extensiones, titulación de bienes fiscales y regularización de asentamientos.

Problema



Sectores intervenidos:

zonas **nororiental** (Santo Domingo Savio, Maria Cano Carambolas, San José de la Cima, La Avanzada, La Esperanza, Popular, La Francia, Playón de los Comuneros, Muscú, La Isla, Pablo VI, Granizal y San Pablo), **Centro Oriental** (13 de noviembre, Llanaditas, Los Mangos, Isaac Gaviria, La Libertad, Villa Tina, Villalilliam, Villa Tubay, La Sierra y las Estancias), **Centro Occidental** (Las Independencias, Nuevos Conquistadores, El Corazón, El Salado, Vallejuelos y Juan XXIII – La Divisa) y **Noroccidental** (Mirador del Doce, Mirador I y II y La Madera)

Objetivos

General.

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

Objetivos

Específicos:

- Recoger la memoria del proceso de intervención de la Universidad de Antioquia en asentamientos irregulares, a partir de la metodología de sistematización de experiencias.
- Recoger la metodología del diagnóstico jurídico-técnico de inmuebles de mayor extensión a partir del estudio de títulos inmobiliarios empleada en la experiencia.
- Sistematizar la metodología de reloteo y manzaneo de mayores extensiones utilizado en las experiencias.
- Analizar y comprender la experiencia a partir del referente conceptual del Derecho Urbanístico propuesto, en relación con la irregularidad urbana y la informalidad en la tenencia de la tierra.

Ruta metodológica

- Investigación cualitativa – bases metodológicas de la sistematización de experiencias.
- Conocimiento desde la práctica.
- Las estrategias, técnicas e instrumentos de investigación comprendieron el análisis documental, las entrevistas abiertas y semiestructuradas, guías de observación para el trabajo de campo, y relatos de las experiencias personales, diario de campo y mesas de discusión.



CONCEPTOS CLAVE

Conceptos clave

La irregularidad y/o informalidad urbana

- *“...una forma de calificar determinado espacio urbano y las formas de apropiación del suelo existentes en el mismo, en términos del no cumplimiento de normas jurídicas que regulan las relaciones de propiedad o las formas de producción de los espacios urbanos aplicables en cada caso” (Duhau 2008)*
- Los procesos de urbanización irregular han cambiado el contexto de *lo urbano* en la ciudad.
- Forma de producción capitalista de la ciudad latinoamericana caracterizada por fomentar la especulación, la segregación socio-espacial y la informalidad.
- La irregularidad urbana está ligada a un régimen jurídico de la propiedad que contribuye al aceleramiento de los procesos de acumulación y exclusión socio-espacial originados en el mercado inmobiliario formal.

Conceptos clave

- La etiqueta “ilegal, irregular, informal o periférico, subnormal” (Duhau; 2008) asignada a ciertos asentamientos urbanos, corresponde al resultado de un ejercicio de poder ligado a la implementación de un modelo político, económico y jurídico de organización política.
- Irregularidad y tenencia. El poder de definir

Conceptos clave

El Derecho a la Ciudad

- El derecho a la ciudad, formulado por *Henri Lefebvre*, se define como la posibilidad de desplegar “lo urbano”, en tanto que lugar de encuentro, otorgando prioridad al valor de uso. Es en este punto que lo urbano precisa de una “teoría integral de la ciudad y la sociedad” (Lefevre 1978; 178), y en forma más radical, de una “ciencia de la ciudad”, es decir, de una planificación orientada a las necesidades sociales, que debe nutrirse a su vez del arte, en aras del ingenio y de la creatividad que requiere para ser desarrollada.
- Desde una *perspectiva jurídica*, el Derecho a la Ciudad agrupa el conjunto de garantías individuales y colectivas asociadas al hábitat y la vida urbana; la vivienda digna, el acceso a la propiedad, al espacio público, al medio ambiente sano y a la participación en plusvalías.
- El *trasfondo ético y político* implica asumir el territorio como un espacio público en su conjunto, incluyente, democrático y pluralista; en el cual el orden urbano asume las caras de los ciudadanos tanto de la ciudad formal, como de la informal.

Conceptos clave

- El derecho a la ciudad es una *reivindicación en formación* que equivale a un derecho a la vida urbana, a la centralidad renovada, a los lugares de encuentro, a los ritmos de vida y empleos del tiempo que permiten el uso pleno y entero de estos momentos y lugares.
- *Carta mundial por el derecho a la ciudad. El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado”*

Conceptos clave

Regularización Integral de Asentamientos

- Un instrumento de la planeación territorial en los asentamientos de *desarrollo incompleto e inadecuado*, o asentamientos irregulares, con miras a generar mecanismos que implementen la visión estratégica de consolidar ciudades equitativas, buscando mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable. Desde esta óptica, debe entenderse la Regularización como el mecanismo de intervención racional del territorio irregular que busca generar nuevos procesos socio-económicos a su interior.
- En el Acuerdo 046 de 2006, este subprograma de la política habitacional comprende:
 - ▣ Legalización y regularización de asentamientos
 - ▣ Titulación de predios
 - ▣ Reconocimiento de construcciones

Cómo revertir los procesos de ocupación irregular del suelo?

Conceptos clave

Regularización Integral de Asentamientos

- El tratamiento jurídico de la irregularidad urbana responde a la necesidad de reducir o “combatir” las formas de apropiación del territorio que van en contravía del modelo de la economía de mercado.
- El mejoramiento y la regularización de los asentamientos irregulares tienen una importancia estratégica dentro de la planeación del territorio para la reestructuración urbana. En Medellín, la necesidad de mantener un control social y político sobre el territorio es una de las causas principales de la regularización y el mejoramiento de los asentamientos irregulares.



**ANÁLISIS Y COMPRENSIÓN DE LAS EXPERIENCIAS.
APORTES AL CONOCIMIENTO DE LA TEORÍA**

Rasgos generales de la ocupación irregular del suelo en Medellín

- **Tipologías de ocupación irregular del suelo.** Los procesos de urbanización irregular en Medellín, pueden clasificarse en dos subgrupos: 1. **Ocupación medianamente planificada**, se trata de procesos de urbanismo y construcción que se iniciaron por parte de urbanizadores particulares, pero que no se terminaron, en los cuales se hizo un loteo más o menos técnico, permitiendo la conformación del damero tradicional; y los que responden a una **Ocupación espontánea**, donde no hubo una planificación que permitiera la separación y complementariedad entre el espacio público y el privado. De esta manera, desde lo físico-espacial, la forma que toman estos asentamientos es absolutamente particular, generalmente siguen la forma de los estructurantes naturales del sector, como las quebradas, laderas y cerros.

Rasgos generales de la ocupación irregular del suelo en Medellín

- **El papel de los dueños de la tierra.** Agentes privados dueños de la tierra urbana como impulsores de la informalidad. Han subdividido la tierra de manera arbitraria: en manzanas más o menos rectangulares y largas, siempre que el suelo mismo lo permite, lo que actualmente dificulta su consolidación. Solamente reservaron espacio para vías peatonales, muy angostas, que terminan por conectarse a una única vía principal que da acceso a todo el asentamiento.

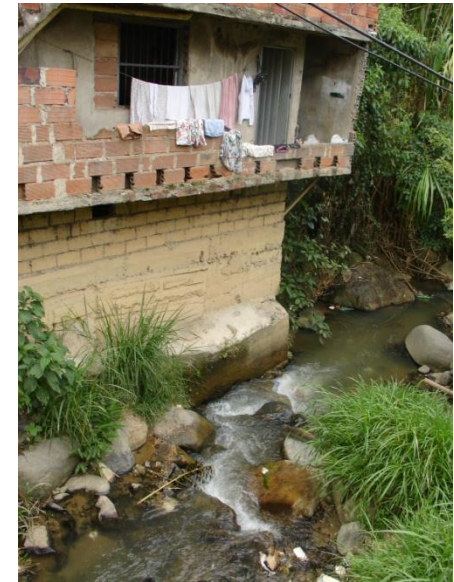
Nepomuceno Arroyave, Maria, Dolores, Nicolas, Beatriz Restrepo, Julián Cock, Hermanos Cristianos. Etc.

Rasgos generales de la ocupación irregular del suelo en Medellín

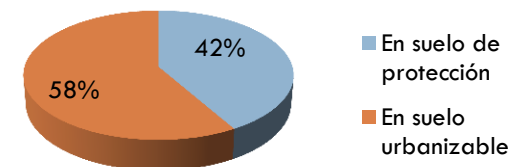
- **Urbanización del riesgo.** Una de las características de los procesos de urbanización irregular se asocia al asentamiento en zonas de riesgo. La investigación urbana, ha vinculado este fenómeno con la lógica de la desigualdad en la producción de las ciudades latinoamericanas marcada por la falta de políticas públicas para que la población socio-económicamente vulnerable, obtenga acceso al suelo urbano en condiciones dignas, y garantías de derecho a la ciudad.
- Esta situación no sólo constituye una vulneración de los derechos a la ciudad y a la vivienda digna de las familias ocupantes, sino también *“...para la ciudad como un todo, que se expande ilimitadamente, avanza sobre áreas de interés ambiental, compromete recursos naturales y paga un alto precio por la expansión de la infraestructura.”* (Alfonsin 2006; 2).

Rasgos generales de la ocupación irregular del suelo en Medellín

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



Lotes catastrales en suelo apto y de protección



Rasgos generales de la ocupación irregular del suelo en Medellín

- **Déficit de infraestructura pública.** . La mayoría de los asentamientos, en su proceso de conformación espontánea o medianamente planificada, siguieron la forma de los accidentes geográficos y quebradas del sector, sin diferenciar si el suelo era apto para el asentamiento humano. El resultado fue un entramado de viviendas, complejo e irregular, en el que la conectividad, la movilidad y el espacio para el uso común, se constituyeron en fines secundarios pues, en primer lugar, debía ser satisfecha la necesidad de una vivienda.

Como se teje la ciudad?

Rasgos generales de la ocupación irregular del suelo en Medellín

- **El círculo vicioso de la irregularidad.** entre irregularidad y regularización existe en la ciudad latinoamericana una especie de círculo vicioso. Debido a la forma especialmente excluyente en que se han producido ciudades como Medellín, estas iniciativas institucionales no logran revertir completamente dichas dinámicas. Así, mientras el Estado implementa regularizaciones (Titulación, Legalización y Reconocimiento) en unos sectores de la ciudad, simultáneamente el mismo patrón de ocupación informal se presenta en otras zonas periféricas o de alto riesgo del territorio



RECONSTRUCCIÓN DE PRÁCTICAS Y CONCEPTOS

Estudio jurídico-técnico de títulos inmobiliarios

- La metodología de estudio jurídico – técnico de títulos, implementada durante las experiencias, unió dos perspectivas para el estudio de los inmuebles: la jurídica y la físico-espacial; de esta manera, no sólo se logró un mayor nivel de confiabilidad en el estudio, sino que además se enriquecieron los conocimientos de cada uno de los saberes convocados.
- Para el caso de los procesos de intervención en el territorio, sea urbano o rural, el aporte del Derecho está condicionado a su articulación con otras ciencias, saberes y prácticas que incluyen, también, al territorio entre sus objetos de estudio.

Doble Matriculación

- la experiencia permitió evidenciar, que a raíz del alto grado de desfase entre la realidad y la forma en el registro de los inmuebles, así como en la falta de correspondencia en la información registrada en los folios y la obtenida con las actualizaciones catastrales, existían inmuebles con dos matrículas inmobiliarias distintas.

La venta mediante cuerpo cierto

- El artículo 1887 del Código Civil colombiano prescribe que un predio puede venderse con relación a su cabida, o como una especie -o cuerpo cierto-. Esta última categoría legal, corresponde a la venta de inmuebles cuya extensión se desconoce y los linderos corresponden a accidentes naturales que hacen las veces de límite espacial.

A manera de conclusión

- El proceso de urbanización que ha experimentado la ciudad de Medellín durante las últimas décadas, se ha caracterizado por la desigualdad en el uso y aprovechamiento del territorio urbano.
- La vinculación, no controlada, de los particulares a los procesos de urbanización irregular, ha traído altos costos a la Ciudad en su conjunto, pues ante la prohibición constitucional de invertir dineros públicos en áreas privadas no urbanizadas, el Municipio, a través de entidades como CORVIDE, ha tenido que adquirir los inmuebles en mayor extensión, con el fin de continuar la tarea emprendida en estos sectores por familias como la Arroyave, Cock o Restrepo.

A manera de conclusión

- Caracterizar el fenómeno de la irregularidad en Medellín implica reconocer la incidencia de situaciones, usos, costumbres y una serie de dimensiones culturales relacionadas con la forma en que se ejerce el poder en las distintas zonas de la ciudad, con la producción de la criminalidad y con las correlativas políticas de seguridad. Por ello se hace necesario articular el análisis de la normatividad estatal con las múltiples formas no-estatales bajo las que se produce la ciudad día a día, de manera que se trascienda la abstracción del análisis jurídico bajo el cual simplemente puede decirse cuál o cuáles espacios cumplen con el marco normativo del desarrollo urbano y cuáles son por lo tanto legales o ilegales, regulares o irregulares; asunto éste que ha servido de paso para la defensa de intereses de tipo hegemónico, pues contribuye a mantener la discusión sobre la desigualdad en la ciudad en medio de la penumbra de las políticas públicas.

A manera de conclusión

- Una de las perspectivas a tener en cuenta en la investigación urbana y en los procesos de gestión pública de acceso al suelo, tiene que ver con el conocimiento y apropiación del Derecho a la Ciudad. Retomando las ideas iniciales de este trabajo, una política pública que pretenda reconocer e incorporar los asentamientos irregulares al entramado urbano formal, debe partir de lo urbano, en tanto que lugar de encuentro para todos a partir de una planificación orientada a las necesidades sociales; que en nuestro contexto pasan el acceso a una vivienda digna y adecuada, a la propiedad del suelo y a la provisión de los servicios públicos e infraestructura necesaria para gozar de los atributos que la Ciudad debe brindar, con equidad, a todos sus habitantes.

A manera de conclusión

- Los procesos de regularización y titulación de predios son necesarios para lograr niveles de desarrollo territorial aceptables en la vigencia del Estado Social de Derecho impuesto por la Constitución Política de 1991. En este sentido, a las administraciones municipales y a la Ciudad en general, no les queda otra opción política, y jurídicamente más viable, que innovar en la política urbana de acceso al suelo, con instrumentos de prevención de la producción irregular de ciudad. No significa abandonar las políticas de regularización, sino reconocer que las mismas son curativas de un proceso consolidado y de profunda distorsión e injusticia social. En este orden de ideas, el mejor escenario en un contexto como el nuestro, es aquél en el que los programas de acceso al suelo, combinan políticas curativas y preventivas de la irregularidad urbana.