

# La gobernanza urbana en Medellín desde el ejercicio de seguimiento y control a las actuaciones de construcción 2015-2022\*

Jorge Eduardo Vásquez Santamaría\*\*

Paola Andrea Cataño Gómez\*\*\*

## Resumen

La pregunta, ¿cuál ha sido el control urbanístico ejercido por la Subsecretaría de Control Urbanístico del distrito de Medellín entre el 2015 y el 2022 sobre las actuaciones de construcción que exigen una licencia urbanística?, motivó la exploración de la evolución del proceso de licenciamiento que ha dado lugar a actuaciones urbanísticas, así como del rol de las entidades jurídicamente

---

**Cómo citar este artículo:** Vásquez Santamaría, J. E., & Cataño Gómez, P. A. (2024). La gobernanza urbana en Medellín desde el ejercicio de seguimiento y control a las actuaciones de construcción 2015-2022. *Equidad y Desarrollo*, (43), e1579. <https://doi.org/10.19052/eq.voll.iss43.9>

---

**Recibido:** 12 de marzo de 2023. **Aprobado:** 5 de junio de 2023

**Versión Online First:** 1 de marzo de 2024

\* Producto de investigación que deriva del informe técnico: “El control urbanístico en la ciudad de Medellín. Análisis entre lo construido y lo licenciado”, en el marco de la coordinación del programa académico-técnico Observatorio de Políticas Públicas del Concejo del Distrito de Medellín, desarrollado desde el Grupo de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Medellín, y del proyecto “Cambios del Derecho Administrativo a partir de los mecanismos de actuación de la administración en el Estado Social y Democrático de Derecho (ESDD): El ordenamiento territorial”, desarrollado con base en la línea de investigación en “Derecho y Sociedad”, del Grupo de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Luis Amigó, de Medellín, Colombia.

\*\* Doctorando en Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid, España. Magíster en Derecho y Abogado de la Universidad de Medellín. Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Pontificia Bolivariana y en Docencia Investigativa Universitaria de la Universidad Católica Luis Amigó. Docente investigador del Grupo de Investigaciones Jurídicas y Sociales de Universidad Católica Luis Amigó, Medellín, Colombia. [jorge.vasquezsa@amigo.edu.co](mailto:jorge.vasquezsa@amigo.edu.co) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6280-005X>

\*\*\* Magíster en Desarrollo Social de la Universidad del Norte. Especialista en Urbanismo de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Abogada de la Universidad de Medellín. Docente investigadora del Grupo de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Medellín, Colombia. [pcatano@udemedinellin.edu.co](mailto:pcatano@udemedinellin.edu.co) ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0751-7363>



**Palabras clave:**

control urbanístico;  
licencia urbanística;  
actuación urbanística;  
vivienda; suelo

**Clasificación JEL:**

L74, P25, Z19

responsables de hacer el control. Para ello se empleó un diseño metodológico cualitativo, con método hermenéutico y técnica documental. En los resultados sobresale que la evolución del licenciamiento en Medellín se concentra en la vivienda que no es social, preponderantemente en modalidad de apartamento, con altos niveles de unidades inmobiliarias y de áreas licenciadas, a lo que se contraponen comportamientos contrarios a la integridad urbanística por construcciones en terrenos no aptos, especialmente por actuaciones en bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público, al igual que en terrenos no aptos para ejecutar estas actuaciones, terrenos que no contaban con licencia o esta ya había caducado.

## Urban Governance in Medellín from the Exercise of Monitoring and Control of Construction Actions 2015-2022

### Abstract

What has been the urban control exercised by the Sub-secretariat of Urban Control of the district of Medellín between 2015 and 2022 on the construction actions that require an urban license? was the question that motivated the exploration of the evolution of the licensing process that has led to urban actions, as well as the role of the entities legally responsible for making the control. For this purpose, a qualitative methodological design was used, with a hermeneutic method and documentary technique. The results show that the evolution of licensing in Medellín is concentrated in non-social housing, predominantly in the form of apartments, with high levels of real estate units and licensed areas, which are opposed to behaviors contrary to urban integrity due to construction on unsuitable land, especially for actions on public property and land affected to public space, as well as on land not suitable for these actions, land that did not have a license or that had already expired.

**Key words:**

Urban planning  
control; urban  
planning license; urban  
development; housing;  
land

**JEL classification:**

L74, P25, Z19

## Introducción

173

La gobernanza, definida como la interacción entre actores públicos y privados que gestionan los diferentes asuntos que los afectan, que se hace de manera colaborativa y en sentido de lo colectivo (Bugdorf & Prada-Trigo, 2021), supone un conjunto de procesos y mecanismos en la toma de decisiones públicas, mediadas por el principio democrático de participación ciudadana, en el que las relaciones entre privados y públicos “no siempre son verticales sino que también incluye procesos horizontales o desde abajo hacia arriba” (Bugdorf & Prada-Trigo, 2021, p. 4). Aplicada a lo urbano, la atención se concentra en cómo se han regulado o desarrollado esos procesos en relación con los actores de la política urbana, que no solo evalúan un modelo de participación ciudadana, sino también un modelo regido por los principios de planeación, regulación, control y seguimiento, de transparencia, de acceso a la información y de rendición de cuentas en la resolución de los problemas urbanísticos de un territorio específico.

Esa gobernanza se concentra en la dinámica urbana, expresión de la constante producción física de la ciudad, que implica la ocupación y la transformación del territorio, en la que debe observarse la interacción de todos los actores en los proyectos urbanos y en las formas de intervención, financiación y promoción de las políticas del suelo acorde con la relación de oferta-demanda. En ese escenario cobra relevancia el urbanismo como función pública, desde el cual se pretende orientar la planeación y el ordenamiento del territorio para garantizar múltiples fines congregados en el ordenamiento jurídico, entre ellos, la vivienda digna y la función social y ecológica de la propiedad.

En este contexto surge el ejercicio del control urbanístico, que en este caso se aplica sobre uno de los objetos socioculturales más relevantes de los asentamientos humanos, como es la producción física de la ciudad. Cuando esa producción está acorde con las disposiciones jurídicas, políticas y socioeconómicas, se abre el escenario a presumir una producción formal que acata las garantías esenciales para el hábitat, lo que devela la presencia de procesos de control preventivos en los que se cumplen las finalidades de las actuaciones y de los instrumentos urbanos, especialmente del licenciamiento. No obstante, esos supuestos pueden incurrir en el desconocimiento de las disposiciones jurídicas, o en transgresiones que alteran el deber ser con el que se proyecta el ordenamiento del territorio, lo que desencadena el control urbanístico a través de procesos sancionatorios que activan la función de policía de las autoridades competentes.

La producción urbana de la ciudad colombiana también responde a procesos informales, lo que genera una tensión legal-informal, mercado-vivienda digna, que termina por perfilar a la ciudad más con lo económico que con lo social, punto en el cual el control urbano — como función pública — juega un papel determinante; se trata de una producción informal que avanza con la generación de barrios precarios o incompletos, que en el caso particular de Medellín son “consecuencia de las crecientes migraciones hacia la ciudad, las cuales representan una constante a lo largo de gran parte del siglo XX” (Echeverri Restrepo & Orsini, 2011, p. 15). El conflicto armado interno, el desplazamiento forzado, los llamativos niveles de calidad de vida en el escenario urbano, o la presencia de la industria y de sectores productivos como oportunidades laborales, han hecho del distrito de Medellín un territorio altamente demandado, lo que desencadena un incremento de habitantes que incide en la producción de la ciudad tanto en términos formales como informales, y al ser esto una constante, uno de los mayores efectos se percibe en el “considerable aumento en la demanda de vivienda. Esta resulta principalmente asociada a la producción de residencia obrera, como consecuencia de la gran cantidad de mano de obra requerida por el sector industrial emergente” (Poveda, 1996, como se cita en Echeverri y Orsini, 2011, p. 15).

Para Medellín, la realidad descrita no es un pasaje de poca importancia que haya perdido vigencia; como se lee en Jaramillo et al. (2003), a inicios del nuevo milenio el 82,8% del área distrital se caracterizaba como territorio en pendiente de 0 a 25 grados, y en él se presentaban los mayores niveles de ocupación, lo que se ha traducido en un riesgo exponencial creciente conforme se expande lo urbano. Granada Jaramillo y Mejía Walker (2013) reseñan que experiencias de barrios como Santo Domingo Sabio, María Cano-Carambolas, San José de la Cima, La Avanzada, La Esperanza, Popular, La Francia, Playón de los Comuneros, Moscú, La Isla, Pablo VI, Granizal y San Pablo, todos en la zona nororiental; los barrios 13 de noviembre, Llanaditas, Los Mangos, Isaac Gaviria, La Libertad, Villatina, Villa Lilliam, Villa Tubay, La Sierra y las Estancias, en la zona centro oriental; Las Independencias, Nuevos Conquistadores, El Corazón, El Salado, Vallejuelos y Juan XXIII-La Divisa, en la zona centro occidental; y los barrios Mirador del Doce, Mirador I y II y La Madera, en la zona noroccidental, responden a una producción informal, la cual se puede dividir en procesos de ocupación espontánea, definidos por la invasión del suelo, así como por procesos de planificación medianamente definida, por los que los propietarios parcelaron predios de mayor extensión para comercializar los resultantes, reduciendo al mínimo los espacios

para vías e infraestructura, y estableciendo que “la ciudad se construye también a partir de la periferia y su regularización comunitaria, no solamente desde el centro como parámetro de lo formal y su regularización estatal.” (Ramírez Jiménez & Gómez Alarcón, 2011, p. 332).

A lo anterior le siguieron acciones de titulación de tierras que habían sido ocupadas de forma irregular, así como la mejora de la vivienda a través del programa de mejoramiento integral de barrios de Medellín, pero, a pesar de ello,

la baja capacidad institucional y la falta de voluntad política, hicieron que estas iniciativas no pudieran sostenerse en el tiempo, entre otras cosas, por la precariedad en los procesos de planificación que no permitió la generación de un marco normativo a partir del cual pudieran atenderse las demandas de suelo urbanizado. (Granada Jaramillo & Mejía Walker, 2013, p. 77)

Para el 2013, de la totalidad de los barrios mencionados, “10.498 predios (56%) deben incluirse en programas de reasentamiento, según el caso, pues se encuentran afectados por alguno de los elementos determinantes de protección jurídica (retiros de quebrada, movimientos en masa, protección ambiental)” (Granada Jaramillo & Mejía Walker, 2013, p. 77), lo que dejaba ver un diagnóstico sobre la necesidad de fortalecer el control urbano en un distrito enfrentado a altas tasas de informalidad, una situación que se agravó en años siguientes, pues para el 2016 “Medellín tenía un registro de más de 215.000 personas reasentadas producto del conflicto armado” (Registro Único de Población desplazada citado en Calderón et al., 2020). Esto se traduce en “que las personas desplazadas necesitan una solución de vivienda urgente, lo que las conduce a habitar en la informalidad” (Calderón et al., 2020, p. 12), generando una autogestión de las actuaciones urbanísticas que desatienden las disposiciones preventivas del control urbano, pero desencadenan las acciones sancionatorias que promueve la función de policía.

A partir del contexto anterior, con el objetivo de comprender el control institucional que se ejerce sobre las actuaciones urbanísticas de construcción que jurídicamente requieren de una licencia, este artículo se fijó como pregunta orientadora: ¿cuál ha sido el control urbanístico ejercido por la Subsecretaría de Control urbanístico del distrito de Medellín entre los años 2015 y 2022 sobre las actuaciones de construcción que exigen una licencia urbanística? Este interrogante se apoyó en dos objetivos específicos: el primero, centrado en explorar la evolución del proceso de licenciamiento urbanístico que ha dado lugar a las actuaciones de

construcción en Medellín, y el segundo, encaminado a relacionar las acciones de control ejecutadas por la Subsecretaría de Control Urbanístico entre el 2015 y el 2022 sobre las construcciones que jurídicamente requerían licencia, es decir, que se enfoca en uno de los factores de la gobernanza urbana, como lo es la coordinación institucional.

Para el desarrollo de esos cometidos, inicialmente se ofrece un referente teórico y conceptual sobre el control urbanístico, de acuerdo con la experiencia referenciada por el ordenamiento legal, el cual se divide en tres etapas: prevención, control, y sanción; luego se desarrolla el primero de los objetivos específicos, concentrado en la evolución del proceso de licenciamiento en Medellín en el periodo reseñado, en el que se expone el balance del licenciamiento de construcción anual en correspondencia con el tipo de vivienda y el destino del inmueble licenciado. Luego se relacionan las acciones de control ejecutadas por la Subsecretaría de Control Urbanístico entre el 2015 y el 2022 sobre las actuaciones que requieren de licencia, y se ofrecen algunas conclusiones.

## Metodología

El proceso metodológico comenzó por la planeación, en la que se dio la construcción del objeto de estudio, la definición de la pregunta problema, los objetivos, el diseño metodológico y la planeación del trabajo de campo; luego se presentó la aplicación del método y de las técnicas de recolección de información, y, finalmente, se ejecutó el análisis de los datos cualitativos. Este proceso metodológico siguió el enfoque cualitativo, porque “se privilegia la comprensión y no la descripción del objeto de estudio” (Aguirre Román & Pabón Mantilla, 2020, p. 192), dentro del cual se aplicó el método hermenéutico, pues asume “al sujeto como un espejo de la realidad (subjetiva) y de no concebir a éste como pasivo” (Calderón Vallejo & Calle Piedrahita, 2018, p. 65). Lo anterior permitió privilegiar la experiencia y la práctica acumulada por los actores que sirvieron para delimitar el objeto de investigación, al ser los competentes para realizar la función pública de control urbanístico, para nuestro caso, recuperando la trayectoria y experiencia de la Subsecretaría de Control Urbano de Medellín como un actor institucional que ha incidido en los procesos de vida individual y comunitaria a través de acciones administrativas en un modelo que procura la gobernanza urbana.

El enfoque cualitativo se aplicó en la modalidad documental, porque se fundamentó en el análisis de los contenidos que fueron seleccionados, clasificados y sistematizados a partir de categorías predefinidas; la primera de ellas se vinculó al primer objetivo específico —explorar la evolución del licenciamiento para adelantar la actuación urbanística de construcción en Medellín—, y en principio fue indagada desde las estadísticas de edificación por licencias de construcción (ELIC) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2022). Con base en estas se construyeron los datos de dos subcategorías: el licenciamiento municipal según el tipo de vivienda, por el que se discriminó entre casa y apartamento, y la tipología de vivienda, por la que se diferenció la vivienda de interés social (VIS), la vivienda que no es de interés social (No VIS), y la vivienda de interés prioritario (VIP). La sistematización se realizó por periodos mensuales dentro de los años que integran el periodo 2015 y 2022, especificando el total del área licenciada y el número de unidades licenciadas, así como diferenciando los datos a partir del estrato socioeconómico. La segunda subcategoría se centró en el licenciamiento municipal anual a partir del destino del inmueble licenciado, muy relacionado con el uso del suelo autorizado para el inmueble, frente al cual el DANE contempla como destinos la vivienda, la industria, la oficina, la bodega, el comercio, el hotel, la educación, el hospital-asistencial, la administración pública, lo religioso, lo social recreacional, y otro destino, por lo que cada modalidad fue asumida como una subcategoría para la división, la organización y la sistematización de la información, de manera que estos resultados se trabajaron por periodos anuales, especificando el área licenciada por cada uno de los destinos.

La categoría predefinida anterior, y la denominada “acciones de control urbanístico”, de la Subsecretaría de Control Urbanístico de Medellín, vinculada con el segundo objetivo específico, tuvieron el respaldo de los instrumentos de recolección de información vinculados al control urbanístico ejercido por todas las autoridades jurídicamente competentes, no sólo por la Subsecretaría de Control Urbanístico. Los instrumentos fueron propuestos en la modalidad de derecho de petición, y sus contenidos para ambas categorías se describen en la Tabla 1, en donde la destinataria fue la Subsecretaría de Control Urbanístico.

Tabla 1. Instrumento de recolección de información presentado a la Subsecretaría de Control Urbano del Distrito de Medellín

Medio de control urbanístico	Subcategoría predefinida como unidad de análisis	Referente de la información
Seguimiento, monitoreo y control sobre la aplicación de normas urbanísticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejecución de obras sin licencia.</li> <li>• Casos que contrariaron lo dispuesto en las licencias urbanísticas. (Preguntas 1-2)</li> </ul>	Otorgamiento de la licencia en el periodo 2015-2021.
Seguimiento, monitoreo y control.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesos de invasión.</li> <li>• Asentamientos en zonas de desarrollo incompleto o inadecuado.</li> <li>• Zonas con restricciones urbanísticas.</li> <li>• Localización de establecimientos comerciales, industriales y de servicios en contravención a las normas de suelo. (Preguntas 3-6).</li> </ul>	Comuna del predio licenciado.  Barrio del predio licenciado.  Uso de suelo principal.
Seguimiento, monitoreo y control sobre actuaciones urbanísticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejecutadas sin licencia urbanística.</li> <li>• Ejecutadas en contravención a lo establecido en la licencia urbanística. (Preguntas 7-8).</li> </ul>	
Vigilancia y control	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobre las curadurías urbanas en la expedición de licencias urbanísticas.</li> <li>• Ejecución de obras físicas que acreditaron el cumplimiento de las licencias urbanísticas y la sujeción a las normas del POT.</li> <li>• Ejecución de obras físicas que no acreditaron el cumplimiento de las licencias urbanísticas ni la sujeción a las normas del POT. (Preguntas 9-11).</li> </ul>	

Fuente: elaboración propia.

## El control urbanístico en el ordenamiento territorial

El control urbanístico se refiere al ejercicio de una función y de una acción administrativa adscritas a la función pública del urbanismo, esto es, al ordenamiento territorial en el ámbito local, en el que este,

comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los



límites fijados por la Constitución y las leyes. (Congreso de la República, Ley 388, 1997, art. 5)

179

Las acciones administrativas, por medio de las cuales se ordena el territorio, conllevan o desencadenan actuaciones urbanísticas, en las que están la parcelación, la urbanización y la construcción, las cuales son “procedimientos de gestión y formas de ejecución con base en las decisiones administrativas contenidas en la acción urbanística” (Congreso de la República, Ley 2079, 2021, art. 28).

De manera que el objetivo del control urbanístico es asegurar que la ejecución de la función pública del urbanismo, esto es, de los procesos decisionales que promueven acciones urbanísticas que desencadenan o generan actuaciones de parcelación, urbanización y construcción, respete los lineamientos y contenidos jurídicos y políticos de la legislación nacional y la reglamentación local, sin que desencadene informalidad urbana que afecte las condiciones de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad de las personas que habitan en el ámbito local territorial.

En Colombia ese control ha sido concebido desde posturas en las que se conjugan las ya citadas funciones y acciones de la administración, como la propuesta por Vargas Agredo (2011) que lo entiende como el “conjunto de políticas y acciones que permiten el seguimiento e inspección de actuaciones de tipo urbanístico y arquitectónico, aplicadas a espacios públicos y privados, de manera permanente o transitoria, incluyendo el uso y ocupación de los mismos” (p. 115), la de Henao Henao (2019), en la que el control es,

una función que busca la protección de los bienes jurídicamente tutelados al ordenamiento físico de las ciudades, al uso y tratamiento del suelo, al ambiente sano y los recursos naturales renovables, al espacio público y al patrimonio arquitectónico y cultural. (p. 324)

O como la “intervención preventiva de la edificación y uso del suelo (licencias, órdenes de ejecución, ruina, protección de la legalidad urbanística, parcelaciones e inspección urbanística) e infracciones y sanciones (derecho urbanístico sancionador)” (Lemus Chois, 2006, como se cita en Oliver Romero, 2016, p. 15).

El control es una “de las funciones públicas primordiales para asegurar la gobernanza de las ciudades y fomentar una cultura de la legalidad que apunta al “derecho a la ciudad para todos” (ONU HABITAT, 2019); para ello no basta con

tener una estructura institucional y un compendio normativo, adicionalmente, se requiere el cumplimiento de las disposiciones que orientan la realización del control, lo que se traduce en la necesidad de desarrollar las capacidades para asegurar la realización de sus cometidos. Por ello, el control urbanístico debe involucrar capacidades o competencias con miras a adelantar “el seguimiento, la regulación, inspección, fiscalización e intervención sobre el sistema urbano, entendiendo por este último el conjunto de componentes dinámicos que conforman una ciudad, sus interrelaciones, y las actividades económicas, sociales y ambientales que se desarrollan” (Oliver Romero, 2016, p. 15).

“El fortalecimiento de capacidades de los actores que concurren en el territorio hace esencial diferenciar los roles que estos tienen en el control urbanístico, lo que en un inicio traslada la mirada a los particulares, específicamente a los propietarios, tenedores y poseedores del suelo”.

El fortalecimiento de capacidades de los actores que concurren en el territorio hace esencial diferenciar los roles que estos tienen en el control urbanístico, lo que en un inicio traslada la mirada a los particulares, específicamente a los propietarios, tenedores y poseedores del suelo, para quienes el control urbanístico implica el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes orientados al ordenamiento territorial, una práctica de aquellos derechos que son desarrollados reglamentariamente por el municipio para guiar el ordenamiento de su territorio, a partir de los cuales se les faculta en el disfrute del uso, el goce y la disposición de la propiedad inmueble en los términos jurídicos que se establecen en el POT y en las normas reglamentarias que lo desarrollen.

Por ello, el control urbanístico inicia con los propietarios, tenedores y poseedores del suelo, toda vez que en su calidad de titulares de derechos tienen atributos reconocidos por la normativa local, a partir de los cuales pueden parcelar, urbanizar y construir, potenciando los usos del suelo, la ejecución de tratamientos urbanísticos o la implementación de mecanismos de gestión del suelo, respetando y atendiendo los determinantes de superior jerarquía que rigen el ordenamiento territorial, la mayoría de ellos reunidos en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, como son, por ejemplo, las disposiciones sobre las modalidades del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), reglamentado por el Decreto 2372 de 2010,

las que rigen los bienes de interés cultural, arquitectónico o paisajístico que son declarados como patrimonio, reguladas principalmente por la Ley 397 de 1997 y la Ley 1185 de 2008, o los lineamientos jurídicos y políticos que orientan la prevención de desastres técnicamente previsibles, regulados principalmente en la Ley 1523 de 2012, determinantes que pueden ser objeto de infracciones al momento de ejecutar una actuación urbanística.

Al mismo tiempo que se detenta el ejercicio del derecho, para los particulares se configura el correlativo del cumplimiento de los deberes que se articulan con el ejercicio de esos derechos; se trata del acatamiento a la legalidad urbanística, de asumir las cargas, los condicionamientos, requisitos y lineamientos en materia de ordenamiento territorial; del cumplimiento de las obligaciones sobre la propiedad, tenencia y posesión de inmuebles inmersos en un contexto social local, que deben responder a los principios de la función social y ecológica de la propiedad privada, la prevalencia del interés público sobre el interés privado y el equitativo reparto de las cargas y los beneficios, principios que se concretan en los contenidos de las normas reglamentarias locales, cuyos supuestos hipotéticos de infracción están reunidos en las normas del régimen sancionatorio, inicialmente aquellas que estaban en la Ley 810 de 2003, y ahora en la Ley 1801 de 2016.

Para el seguimiento, la inspección, la fiscalización y la intervención de los comportamientos que contraríen o desconozcan el debido ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que derivan de la propiedad inmueble, el ordenamiento jurídico reconoce y faculta a una serie de autoridades para desplegar el control urbanístico. Como expresión orgánica las autoridades son esenciales a fin de comprender ese control en cualquier ente territorial local; no obstante, sobre ellas se impone el criterio funcional, a partir del cual el control permite una mayor comprensión desde las etapas a través de las cuales se lleva a cabo, para lo cual seguiremos a Oliver Romero (2016), quien las divide en prevención, control y sanción.

La dimensión preventiva es la etapa con la cual comienza el control urbanístico. Su finalidad es evitar que se originen supuestos de informalidad urbana que afecten las condiciones de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad en el ámbito local territorial, evitando un escenario de ilegalidad y de desconocimiento de las normas que rigen la planeación del ordenamiento territorial. La prevención tiene como misión asegurar las bases para que las actuaciones urbanísticas se desenvuelvan dentro del curso adecuado establecido por la legalidad, excluyendo la configuración de los supuestos que llevan a procedimientos sancionatorios.

El ejercicio de los derechos de señorío a que da lugar ser propietario, tenedor o poseedor exige de esta dimensión el respaldo en la certeza técnica, científica y jurídica, centrado en prevenir ciertos comportamientos que conllevan cada actuación urbanística respectivamente. Es así que le corresponde la puesta en marcha del poder de policía, que fija el referente que deben acatar y desarrollar las autoridades locales competentes para asegurar la prevención de infracciones, incluso en las etapas de control y sanción, en las cuales las disposiciones jurídicas preventivas operan como referentes para valorar cada supuesto de hecho ejecutado por una persona natural o jurídica sobre la integridad urbanística.

Ejemplo de ello se lee en la Ley 388 de 1997, que hace del POT “el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal” (art. 9). Allí se establecen las bases y se condiciona el ejercicio de las actuaciones urbanísticas al procedimiento de licenciamiento, el cual es el principal instrumento de control, evitando con ello un inadecuado urbanismo.

Igualmente, la ley en mención establece en el artículo 20 que las autoridades competentes sólo pueden otorgar licencias urbanísticas cuando el POT sea adoptado por la entidad territorial local, así como que las licencias de parcelación, de urbanización, de construcción y las demás fijadas por el ordenamiento jurídico son actos administrativos de contenido particular y concreto a través de las cuales se autorizan esas actuaciones como situaciones consolidadas en sus titulares, y con ellas se formalizan las obligaciones y derechos que en ellas se depositan (Congreso de la República, Ley 388, 1997, art. 36), carácter que reiteró la Ley 1796 de 2016 en su artículo 35, con el cual modificó el artículo 99 de la Ley 388 de 1997, disposiciones con las que se prescribe la producción física de la ciudad.

Las autoridades competentes en la dimensión preventiva son el alcalde municipal, quien para el ejercicio de la función de policía está facultado por el artículo 91 de la Ley 1552 de 2012 y por la Ley 1801 de 2016, que le asigna: “Velar por la aplicación de las normas de Policía en el municipio y por la pronta ejecución de las órdenes y las medidas correctivas que se impongan” (Congreso de la República, Ley 1801, 2016, art. 205); la función también recae sobre el Concejo Municipal, mandato confirmado por el artículo 13 de la Ley 1801 de 2016, y en el caso del distrito de Medellín, también es competente el Departamento Administrativo de Planeación, que conforme a los artículos 45 y 46 ejerce funciones de tipo preventivo en materia urbana.

En la etapa de control propiamente dicha, el procedimiento de licenciamiento urbanístico aparece como el instrumento principal a través del cual las autoridades

competentes llevan a cabo esa expresión de la función pública del urbanismo, lo que tiene lugar no solo en los aportes doctrinales, sino en el Decreto 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, que asocia a las licencias urbanísticas con la implementación y control del desarrollo territorial, razón para ver en ellas —y en el procedimiento reglado vigente por el cual se otorgan— las condiciones que deben tener lugar en las actuaciones urbanísticas.

Las autoridades más sobresalientes en esta dimensión son las curadurías urbanas, que, de acuerdo con el artículo 101 de la Ley 388 de 1997, se ocupan del “ejercicio de una función pública para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el distrito o municipio, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y de construcción”. Esta disposición la confirma el Decreto 1077 de 2015 en los artículos 2.2.6.6.1.1 y 2.2.6.6.1.2. En el caso del distrito de Medellín, el Decreto 863 de 2020 fija en sus artículos 45 y 46 funciones de control para el Departamento Administrativo de Planeación.

Por último, la etapa sancionadora es aquella en la que se emprende la investigación y valoración de los supuestos en los que personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, llevan a cabo las actuaciones de parcelación, urbanización o construcción en cualquiera de sus modalidades, contrariando las disposiciones que resultaban imperativas, las cuales están dadas en términos de determinantes jurídicos de superior jerarquía, y en los contenidos de ordenamiento territorial depositados en las respectivas licencias, o también se puede dar lugar a la sanción por el desconocimiento del alcance de lo recogido en la licencia, lo que acarrea la imputación de una consecuencia negativa prevista por la ley.

Como se detalla más adelante, en el artículo 135 de la Ley 1801 de 2016 se tipifican los comportamientos que afectan la integridad urbanística y define las medidas correctivas como las,

acciones impuestas por las autoridades de Policía a toda persona que incurra en comportamientos contrarios a la convivencia o el incumplimiento de los deberes específicos de convivencia. [...] tienen por objeto disuadir, prevenir, supurar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia. (art. 172)

Para ello el artículo 206 de la misma ley asigna la imposición de estas medidas a los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores, competencia confirmada por el Decreto 1077 de 2015, en el artículo 2.2.6.1.4.11.

Las autoridades competentes pueden aplicar las medidas correctivas como resultado del proceso verbal abreviado que está regulado en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, pero cabe exaltar que además se contempla la posibilidad de imponer infracciones urbanísticas, consistentes en “multa por metro cuadrado de construcción bajo cubierta, de área de suelo afectado o urbanizado o de intervención sobre el suelo, según la gravedad del comportamiento, de conformidad con el estrato en que se encuentre ubicado el inmueble” (Congreso de la República, Ley 1801, 2016, art 181), caso en el cual se debe aplicar el procedimiento contemplado por la Ley 2197 de 2022.

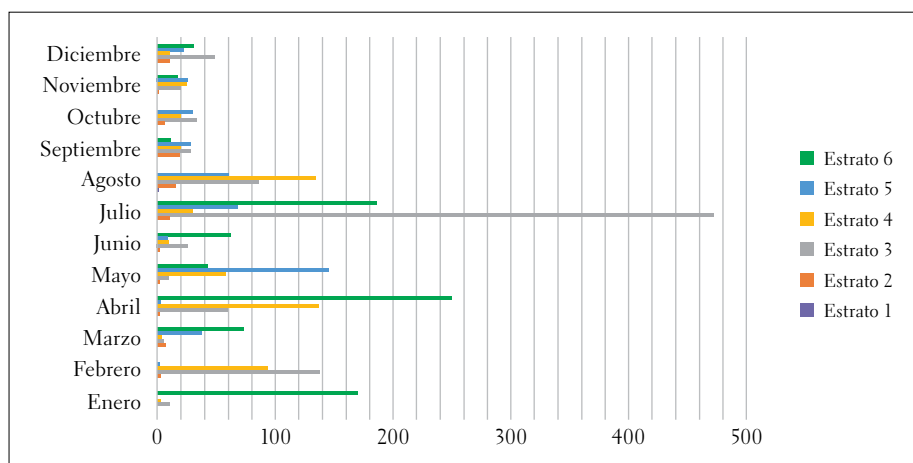
Finalmente, y para el caso que ocupa este artículo, se debe mencionar que la Subsecretaría de Control Urbanístico del Distrito de Medellín tiene a su cargo las labores de implementación del modelo de ocupación territorial contemplado en el POT, lo que incluye realizar funciones de monitoreo y de control en la aplicación de las disposiciones jurídicas urbanas y de construcción. Específicamente, el Decreto 883 de 2015, en el artículo 346, incluye como función “[e]jercer el seguimiento, monitoreo y control a la ejecución de obras, verificando si se ejecutan actuaciones de parcelación, urbanización, construcción, reforma o demolición sin licencia o sin ajustarse a la misma, en contravención a la normativa vigente”.

Una vez se ha referenciado teóricamente la función del control urbanístico, se da paso a los resultados obtenidos sobre la evolución del proceso de licenciamiento en Medellín en el periodo 2015-2022, lo cual se hace a partir de las categorías predefinidas y de aquellas subcategorías en las que fueron desagregadas. La primera categoría predefinida es la evolución del licenciamiento para adelantar la actuación urbanística de construcción en Medellín, desagregada en el licenciamiento municipal a partir del tipo de vivienda y en el licenciamiento municipal anual a partir del destino del inmueble licenciado; la segunda categoría predefinida es la denominada “acciones de control urbanístico”, de la Subsecretaría de Control Urbanístico de Medellín.

## Evolución del licenciamiento para la realización de la actuación urbanística de construcción en el distrito de Medellín 2015-2022

La evolución de los procedimientos de licenciamiento urbanístico en Medellín permite realizar una aproximación a partir de las dos subcategorías preestablecidas. Desde los procedimientos de licenciamiento para la construcción de vivienda se aprecia una actividad dinámica y activa que comprometió la construcción de apartamentos NO VIS, tal como se reflejó en los altos márgenes de área licenciada en el 2015 en los estratos socioeconómicos 2, 3, 4 y 6, de los cuales sobresalieron las 473 unidades de apartamentos licenciados en el estrato 3 en el mes de julio, o las más de 150 unidades en los meses de enero, abril y julio en el estrato 6, lo que se corresponde con las altas concentraciones de área licenciada en esos estratos entre los meses de julio y agosto (Figura 1).

Figura 1. Número de unidades de vivienda NO VIS en modalidad apartamento en Medellín-2015



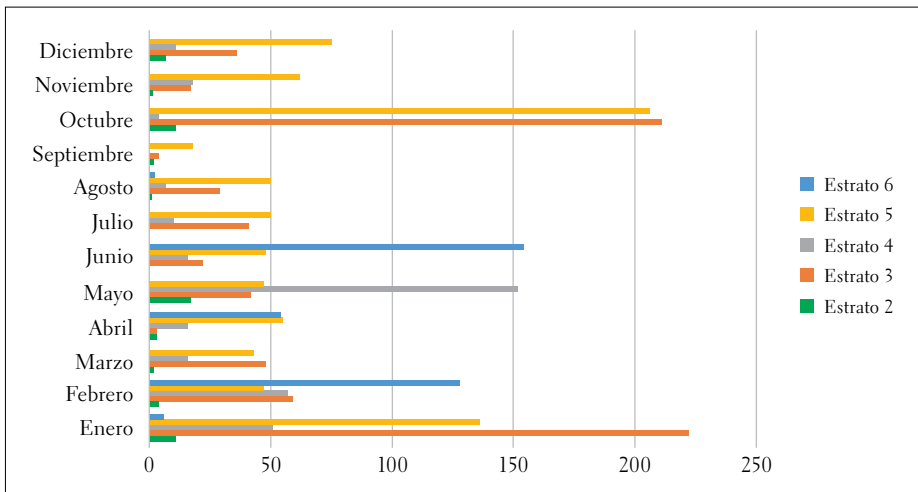
Fuente: elaboración propia con base en las estadísticas licencias de construcción ELIC-DANE 2022.

La tendencia de licenciamiento de construcción en los estratos 4 y 5 se reiteró en el 2016, cuando el estrato 4, en los meses de abril, diciembre y septiembre, presentó los periodos con licenciamientos de más de trescientas unidades de apartamentos. La fuerte demanda de vivienda en la modalidad apartamento ti-

pología NO VIS se confirmó en el 2017, cuando el estrato socioeconómico 5 continuó a la cabeza del sector poblacional con mayor capacidad de acceso a esa modalidad, y si bien se identificó un decrecimiento respecto al 2016, de todas las modalidades y tipologías de vivienda que motivaron licenciamiento de construcción, la de apartamento NO VIS se mantuvo como líder por tercer año consecutivo (Figura 2).

Con registros muy superiores a los alcanzados en los tres años anteriores, el estrato socioeconómico 5 presentó un incremento en el 2018 en la modalidad apartamento tipología NO VIS, alcanzando un máximo de 44 035 m<sup>2</sup> licenciados para construcción tan solo en octubre. La tendencia creciente en esta tipología se reiteró en el 2019, cuando los estratos socioeconómicos 5 y 6 mantuvieron el dominio del sector, destacando el liderazgo del estrato 5, en el cual, tan solo en noviembre, se licenciaron 60 515 m<sup>2</sup> de área, lo que se acompaña de doscientas unidades de apartamentos en los meses de enero, mayo, junio, septiembre y noviembre de ese año (Figura 3).

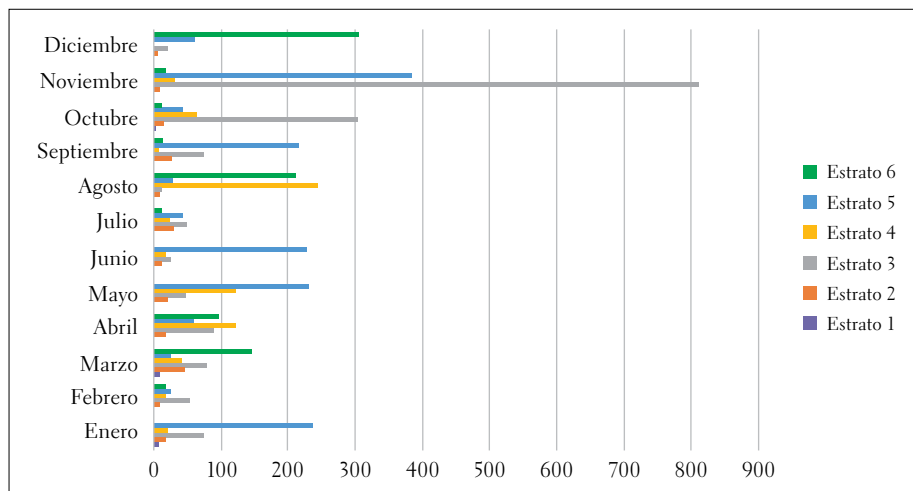
Figura 2. Número de unidades de vivienda NO VIS en modalidad apartamento Medellín-2017



Fuente: elaboración propia con base en las estadísticas licencias de construcción ELIC-DANE 2022.



Figura 3. Número de unidades de vivienda NO VIS en modalidad apartamento Medellín-2019



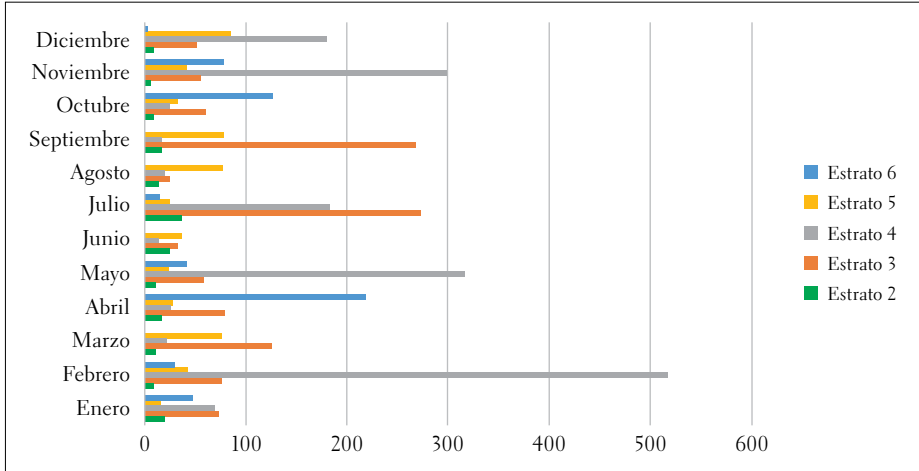
Fuente: elaboración propia con base en las estadísticas licencias de construcción ELIC-DANE 2022.

En esta modalidad y tipología de vivienda también se destaca que el estrato socioeconómico 2 presentó los niveles más bajos de licenciamiento de construcción, un comportamiento que arrastraba desde el 2018, desbalance que confirmó el predominio del estrato socioeconómico 5 también en el 2020, toda vez que en ningún mes bajó de 3700 m<sup>2</sup> licenciados para construcción de casas NO VIS. En el 2021 el licenciamiento de construcción de vivienda tipo NO VIS en modalidad apartamento se reservó para estratos socioeconómicos primordialmente altos; si bien el estrato 5 perdió su protagonismo, después de los estratos 4 y 6 congregó al sector poblacional que más demandó licenciamiento de vivienda en modalidad apartamento tipo NO VIS (Figura 4).

Los dinámicos y sobresalientes resultados de licenciamiento para construcción de vivienda en modalidad apartamento tipología NO VIS no se presentaron en el estrato socioeconómico 1; al igual que en el 2015, en el 2016 se repitió el bajo desempeño del licenciamiento en este sector poblacional, una tendencia que decreció a ceros en los años 2017, 2018 y 2021.

Figura 4. Número de unidades de vivienda NO VIS en modalidad apartamento Medellín-2021

188



Fuente: elaboración propia con base en las estadísticas licencias de construcción ELIC-DANE 2022.

Contrario a lo explorado en la modalidad apartamento en la tipología NO VIS, en la tipología VIS los niveles son comparativamente más bajos. En el 2015 esta modalidad no presentó mayor interés en el sector de la construcción, alcanzando dimensiones destacadas de licenciamiento en los estratos 5 y 6 en enero; lo propio se replicó en la modalidad casa, en las que solo se registraron veintiséis unidades licenciadas para el estrato 3, y empeoró en el 2016, anualidad que —al igual que la del 2017— no tuvo registro de ninguna unidad licenciada ni en modalidad casa ni en modalidad apartamento. En el 2018 la ausencia de registros se limitó a la modalidad casa en la tipología VIS, pues hay constancia de solo una licencia en modalidad apartamento en el estrato socioeconómico 2, y de un área de 9583 m<sup>2</sup> de la que se desprenden 180 unidades de vivienda en noviembre. El 2019 es un periodo en el cual tampoco se presentaron datos de licenciamiento de construcción de vivienda modalidad casa tipo VIS, lo que se replicó en el 2020, que solo registró un área total licenciada en diciembre de 7313 m<sup>2</sup> para un total de 154 unidades en modalidad apartamento en el estrato 4, y 382 m<sup>2</sup> para cinco unidades en el estrato 6. En el 2021, sólo dos estratos socioeconómicos movilizaron el licenciamiento en esta tipología de vivienda modalidad apartamento: el primero de ellos fue el 3, en el cual 1238 unidades fueron objeto de licencia

urbanística de construcción, seguido del estrato 4, en el que se aprobaron licencias para un total de 888 unidades.

La tipología VIP ha sido la menos recurrida y dinamizada del sector de la construcción en Medellín; sólo se evidenciaron registros en modalidad apartamento en los estratos socioeconómicos 2 y 3 en el 2016; en los meses de enero y agosto, en el 2017, una tendencia medianamente similar a la del 2018, que registró 9102 m<sup>2</sup> en octubre, y, en este mismo mes, únicamente tiene datos de solicitudes para viviendas tipo VIP en modalidad apartamento por un total de 11297 m<sup>2</sup>, correspondientes a 231 unidades. También en el 2019 el estrato socioeconómico 2 concentró el licenciamiento de apartamentos tipo VIP, con 340 unidades licenciadas en diciembre, y ocho en septiembre. En el 2020 se cuenta con el registro de noviembre, con un área licenciada de 15220 m<sup>2</sup>, correspondientes a 398 unidades de apartamentos en el estrato 3, y en diciembre un total 554 m<sup>2</sup> de área licenciada para ocho unidades de apartamentos, mientras en el 2021 en el estrato 3 se licenciaron 14511 m<sup>2</sup>, correspondientes a 276 unidades de apartamentos, y para el estrato 4, 1753 m<sup>2</sup> reflejadas en 53 unidades. Lo anterior hace de la vivienda tipo VIP, la que menos motiva los procedimientos de licenciamiento para construcción habitacional en Medellín.

## Evolución del licenciamiento a partir del destino del inmueble en el distrito de Medellín 2015-2022

A partir del licenciamiento del destino del inmueble, en el 2015 no sólo se constató el protagonismo del uso para fines habitacionales, sino su prevalencia sobre procedimientos de licenciamiento de construcción con destino a otros usos. Con un comportamiento claramente distante de lo identificado para el uso de vivienda, los usos de oficina y comercio fueron los sectores que por debajo de lo habitacional motivaron el licenciamiento para la construcción, seguidos en un tercer orden por los destinos hotelero, educativo, hospital-asistencia, y por la construcción dirigida a la administración pública.

En el año se reiteró la tendencia constatada en la categoría anterior, en la cual los procedimientos de licenciamiento de construcción se concentraron, primordialmente, en destino habitacional, conservando la proporción del área licenciada al mantenerse por encima de los 400 000 m<sup>2</sup>. Si bien se reiteraron en segundo orden los destinos de oficina y comercio, disminuyeron en comparación a los totales de

área licenciada en el año anterior; sobresalió el incremento de área licenciada para destinos religiosos, pero disminuyó en las subcategorías de industria y bodega.

190 En el 2017 se confirmó la prevalencia del sector vivienda como el gran promotor del licenciamiento de construcción, confirmando los más de 400 000 m<sup>2</sup> de área aprobada. Destacó la significativa reducción de área licenciada para el destino oficina, al tiempo que se identificó el repunte para el destino comercial, que superó los 70 000 m<sup>2</sup>. Igualmente, cabe exaltar las variaciones que presentaron los destinos hotelero y hospitalario-asistencial, toda vez que el primero presentó su nivel más bajo en los tres años rastreados, superando los 22 000 m<sup>2</sup> en comparación a los más de 40 000 m<sup>2</sup> del año anterior; el segundo, que registró más de 32 000 m<sup>2</sup> en el 2015, de modo que recuperó el licenciamiento en el 2017 al alcanzar los más de 22 000 m<sup>2</sup>.

Si bien no registró la mayor cantidad de área licenciada de los cuatro años hasta este punto de la línea de tiempo indagada, el destino vivienda reportó más de 459 000 m<sup>2</sup> licenciados, siendo la segunda mayor cantidad después del 2015, cuando se licenciaron más de 487 000 m<sup>2</sup>. No obstante, se confirmó que el 2018 marcó un momento de activación en el licenciamiento para construcción, tal como se evidencia en los más de 75 000 m<sup>2</sup> para destino oficina, los más de 53 000 m<sup>2</sup> en comercio, y los más de 38 000 m<sup>2</sup> para el sector hospitalario-asistencia, siendo todos esos destinos los segundos con mayor nivel de licenciamiento en el periodo 2015-2018. Adicional a los datos anteriores, hasta el 2018 también se registró el segundo mayor nivel de área licenciada para construcción con destino social-recreacional, se reportaron los mayores niveles en el destino religioso, con más de 2700 m<sup>2</sup>, y un incremento en el destino educativo, con más de 74 000 m<sup>2</sup> aprobados para construcción (Figura 5).

En el 2019 se confirmó el sobresaliente crecimiento de la construcción en Medellín, en el que el destino vivienda alcanzó su comportamiento más activo casi duplicando las proporciones que habían sido licenciadas en los años anteriores. Además, se identificó un aumento exponencial en el destino comercio con más de 90 000 m<sup>2</sup> licenciados, y los 7164 m<sup>2</sup> para el destino social-recreacional, la mayor cantidad en el periodo 2015-2019. Igualmente sobresale el aumento del área licenciada para el destino otros usos, que pasó de cuatro años en los que no alcanzaba los 500 m<sup>2</sup> aprobados para construcción, a reportar licenciamiento de área que superan los 5000 m<sup>2</sup> (Figura 6).

Figura 5. Licenciamiento distrital a partir del destino del inmueble licenciado-2016

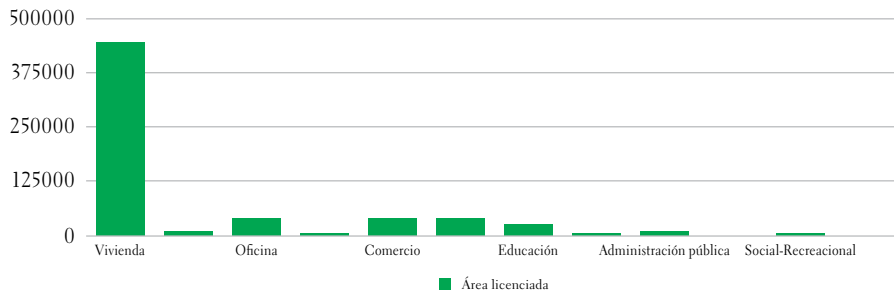
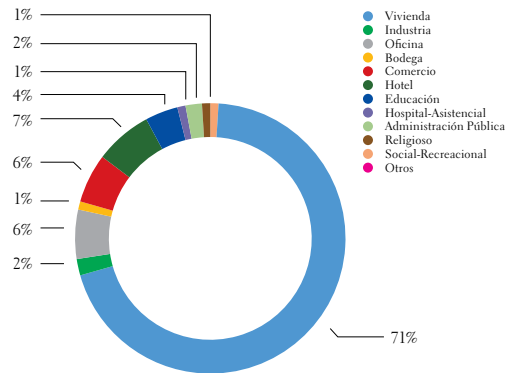


Tabla 1

Destino uso del suelo	Área Licenciada
Vivienda	444679
Industria	10807
Oficina	38714
Bodega	4041
Comercio	38806
Hotel	40836
Educación	24710
Hospital-Asistencial	3938
Administración Pública	10050
Religioso	1314
Social-Recreacional	4385
Otros	203



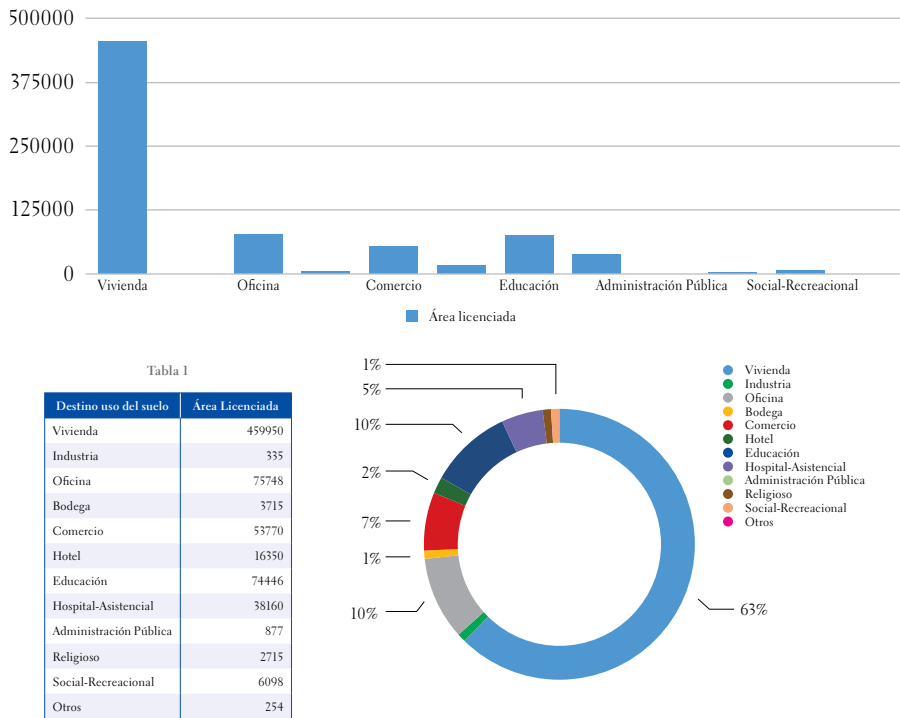
Fuente: elaboración propia con base en las estadísticas licencias de construcción ELIC-DANE 2022.

Posterior a los destacados niveles de área licenciada para construcción en el periodo 2018-2019, en el 2020 el sector presentó un decrecimiento con tendencia a las proporciones que habían sido registradas en el periodo 2015-2017. Así se ejemplifica con el regreso a los poco más de 450 000 m<sup>2</sup> en el destino vivienda, los más 45 000 m<sup>2</sup> para el destino oficinas y los más de 31 000 m<sup>2</sup> para el destino comercio. En el 2020 llama la atención la significativa merma de licenciamiento de área para el destino hospitalario-asistencial, que pasó de más de 30 000 m<sup>2</sup> aprobados en los años 2018 y 2019, a 763 m<sup>2</sup> en el 2020, y en el destino otros usos, que se desplomó a los 625 m<sup>2</sup>.

Durante la pandemia generada por el COVID-19, el destino vivienda presentó su segundo mayor incremento en área licenciada después del 2019, al registrar más de 775 000 m<sup>2</sup>, contrario al comportamiento de los demás sectores que fue variable. Sin embargo, se sostuvieron las tendencias evidenciadas en la mayoría de los años anteriores, como sucedió con los más de 41 000 m<sup>2</sup> para el destino oficina,

el segundo menor resultado de ese destino en el periodo 2015-2021, los más de 70 000 m<sup>2</sup> en el destino comercio, que presentó su tercer mejor resultado en el periodo explorado, o los 1714 m<sup>2</sup> para el destino religioso (Figura 7).

Figura 6. Licenciamiento distrital a partir del destino del inmueble licenciado-2018



Fuente: elaboración propia con base en las estadísticas licencias de construcción ELIC-DANE 2022.

Figura 7. Licenciamiento distrital a partir del destino del inmueble licenciado-2021

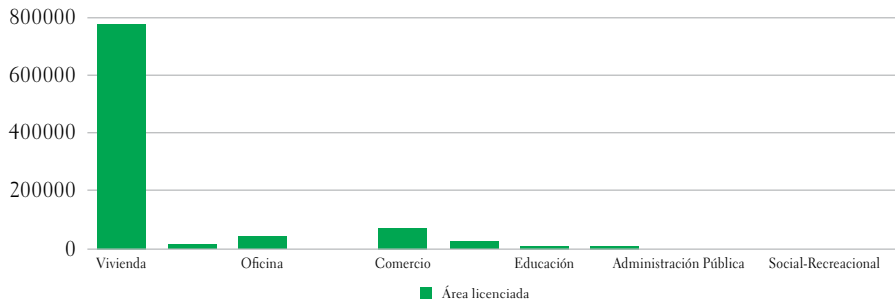
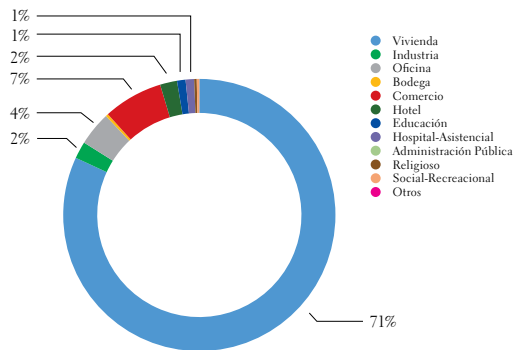


Tabla 1

Destino uso del suelo	Área Licenciada
Vivienda	775943
Industria	16723
Oficina	4119
Bodega	2974
Comercio	70134
Hotel	23776
Educación	10346
Hospital-Asistencial	9456
Administración Pública	33
Religioso	1714
Social-Recreacional	1186
Otros	0



Fuente: elaboración propia con base en las estadísticas licencias de construcción ELIC-DANE 2022.

## Control urbanístico de la Subsecretaría de Control Urbanístico en el distrito de Medellín 2015-2022

De acuerdo con la normativa local de Medellín, la Subsecretaría de Control Urbanístico no es titular de una competencia que permita imponer medidas correctivas o decidir de fondo los comportamientos relacionados con los atentados cometidos a la integridad urbanística, toda vez que dicha competencia es propia de las Inspecciones de Policía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 206 de la Ley 1801 de 2016. Los resultados del seguimiento, monitoreo y control sobre la ejecución de obras sin licencia, se sustentó en información requerida a partir de la modalidad de licencia, el barrio y la comuna de Medellín, referentes a partir de los cuales la Subsecretaría informó de 10 375 registros de infracciones, disponiendo la información por periodos de tiempo parciales, y distribuida en diferentes

escalas territoriales (Figura 8). A partir de una lectura orientada por la zonificación del distrito, las infracciones urbanísticas de todos los corregimientos son muy inferiores a las que se concentran en las zonas urbanas, donde las zonas 1, 3 y 2, en su respectivo orden, ocupan los primeros lugares de comisión de infracciones por ejecución de obras sin contar con la respectiva licencia.

Figura 8. Infracciones urbanísticas por ejecución de obras sin licencia por zonas en Medellín 2016-2019

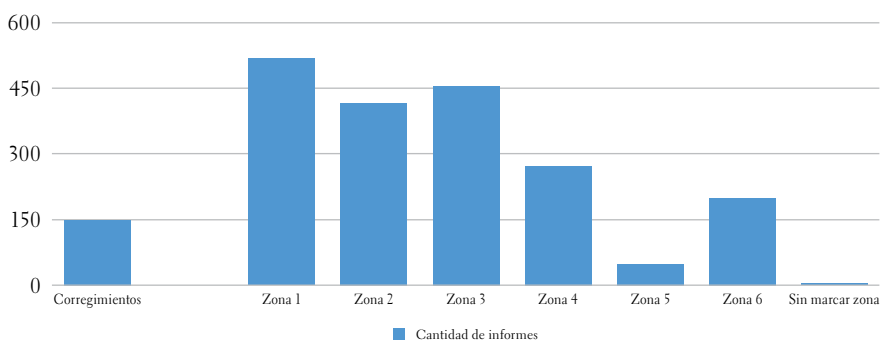
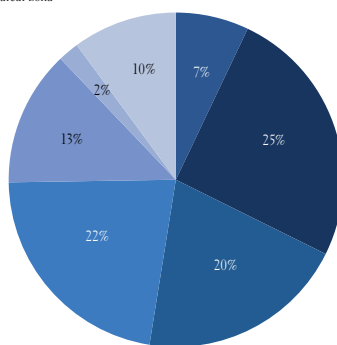


Tabla 1

Zona o corregimiento	Cantidad de informes
Corregimientos	147
Mesa invasiones	1
Zona 1	517
Zona 2	417
Zona 3	452
Zona 4	271
Zona 5	49
Zona 6	197
Sin marcar zona	3

- Corregimientos
- Zona 3
- Sin marcar zona
- Mesa invasiones
- Zona 4
- Zona 1
- Zona 5
- Zona 2
- Zona 6



Fuente: elaboración propia con base en la información suministrada por la Subsecretaría de Control Urbanístico del distrito de Medellín 2022.

Las infracciones urbanísticas en Medellín se concentran en algunos barrios específicos, lo que permite proporcionar una orientación a las inspecciones de policía para efectuar las investigaciones correspondientes y la apertura respectiva de los procesos que establece la legislación vigente (Tabla 2). Las comunas de



Robledo, Buenos Aires, Villa Hermosa y Manrique albergan los barrios con el más alto nivel de comisión de infracciones, destacando que son espacios que concentran población con estratificación socioeconómica media, media baja, y baja, aquellos que representan el menor potencial de acceso a viviendas NO VIS.

Tabla 2. Registros de infracciones urbanísticas por comuna y barrio del distrito de Medellín 2015-2022

Comuna/corregimiento	Barrio	Total registros
Robledo	Santa Margarita	855
Robledo	Olaya Herrera	393
Villa Hermosa	La Libertad	182
Buenos Aires	Loreto	142
Buenos Aires	Cataluna	143
Manrique	Las Granjas	106

Fuente: elaboración propia con base en la información suministrada por la Subsecretaría de Control Urbanístico del Distrito de Medellín, 2022.

Las infracciones urbanísticas fueron indagadas a partir de las modalidades previstas en el artículo 135 de la Ley 1801 de 2016, lo que se traduce en conductas consistentes en parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir, que engloban cuatro modalidades que se desagregan más adelante; actuaciones en inmuebles declarados de conservación e interés cultural, histórico, urbanístico, paisajístico y arquitectónico, que también se subdividen en otras cuatro modalidades; los comportamientos materializados en el uso o destinación del inmueble a una de las cuatro características previstas en el artículo 135; y la construcción en terrenos no aptos para licencias.

En el periodo comprendido entre el 2019 y el 2022, la información de la Subsecretaría de Control Urbanístico devela una alta comisión de conductas vinculadas con la parcelación, la urbanización, la demolición, la intervención o la construcción, en áreas protegidas o afectadas por el plan vial o de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, en áreas destinadas a equipamientos públicos; o por haber procedido desconociendo lo preceptuado en la licencia; en bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público; y en terrenos aptos para estas actuaciones sin licencia o cuando esta hubiere caducado. A estas modalidades les

196

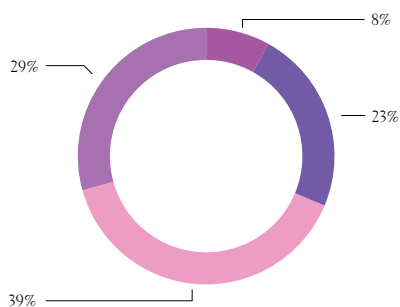
sigue la comisión de infracciones urbanísticas por comisión de construcciones en terrenos no aptos para la ejecución de la actuación.

En el detalle de las conductas registradas, se aprecia que la modalidad de parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir en áreas protegidas o afectadas por el plan vial o de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, y las destinadas a equipamientos públicos, se presentaron 415 registros, siendo la más baja de todas las previstas en este grupo; una situación muy diferente a las infracciones en la modalidad de parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir en bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público, donde los registros se aproximaron a los 2000, siendo por ello la modalidad de infracción más común y reiterada en Medellín, seguida por las construcciones en terrenos no aptos sin licencia (Figura 9).

Figura 9. Infracciones urbanísticas de acuerdo con las modalidades del literal A del artículo 135, Ley 1801 de 2016, en Medellín (2019-2022)

Modalidad A - Art. 135	Número de registros
En áreas protegidas o afectadas por el plan vial o de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, y las destinadas a equipamientos públicos	415
Con desconocimiento a lo preceptuado en la Licencia	1.137
En bienes de Uso Público y Terrenos afectados al Espacio Público	1.932
En terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia o cuando ésta hubiere caducado	1.411

- En áreas protegidas o afectadas por el plan vial o de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, y las destinadas a equipamientos públicos.
- Con desconocimiento a lo preceptuado en la Licencia.
- En bienes de Uso Público y Terrenos afectados al Espacio Público.
- En terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia o cuando ésta hubiere caducado



Fuente: elaboración propia con base en la información suministrada por la Subsecretaría de Control Urbanístico del distrito de Medellín 2022.

En el caso de las infracciones tipificadas en la modalidad de actuaciones en los inmuebles declarados de conservación e interés cultural, histórico, urbanístico,

paisajístico y arquitectónico, la modalidad que concentra esos comportamientos en Bienes de Interés Cultural intervenidos o modificados sin contar con la respectiva licencia acapara el número de registros de la Subsecretaría de Control Urbanístico, marcando una amplia distancia con los comportamientos relacionados con las actuaciones de demoler sin previa autorización o licencia; incumplir las obligaciones para su adecuada conservación, y realizar acciones que puedan generar impactos negativos en el bien de interés cultural, tales como intervenciones estructurales, arquitectónicas, adecuaciones funcionales, intervenciones en las zonas de influencia y/o en los contextos del inmueble que puedan afectar las características y los valores culturales por los cuales los inmuebles se declararon como bien de interés cultural.

Finalmente, en la modalidad C del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016, se ubican los comportamientos que usan o destinan el inmueble a uno diferente al señalado en la licencia de construcción; una ubicación diferente a la señalada en la licencia de construcción; contravienen los usos específicos del suelo, o facilitan, en cualquier clase de inmueble, el desarrollo de usos o destinaciones del suelo no autorizados en licencia de construcción o con desconocimiento de las normas urbanísticas sobre usos específicos. En este grupo, los comportamientos relacionados con la contravención de los usos específicos del suelo representan el más significativo grupo de infracciones urbanísticas.

## Conclusiones

Al igual que se corroboró en la exploración sobre el licenciamiento distrital a partir del tipo de vivienda, en la que se discriminó entre casa y apartamento, y, a partir de estas, la tipología de vivienda, en la cual se diferenció entre VIS, No VIS, y VIP, con los datos obtenidos alrededor del licenciamiento anual a partir del destino del inmueble, el de vivienda se confirmó como el gran promotor de los procedimientos de licenciamiento urbanístico para construcción.

Las dimensiones de área licenciada a lo largo del periodo 2015-2021 son amplia y claramente superiores a las alcanzadas para otros destinos inmobiliarios, lo que devela la alta demanda cuantitativa de vivienda en el distrito de Medellín, y con ello la prevalencia de un sector económico dedicado a la construcción de unidades inmobiliarias para fines habitacionales. La obligada remisión a la demanda cuantitativa de vivienda arrojó referentes que deben ser tenidos en cuenta en

materia de control urbanístico, pues mientras de las cifras del DANE se desprende una rezagada actividad de licenciamiento para el estrato socioeconómico 1, el Informe de Calidad de Vida de Medellín 2020 afirma:

198

En lo concerniente a la distribución de estas viviendas por estrato socioeconómico al interior de la ciudad, el estrato uno ha aumentado su proporción entre el periodo 2012-2019, pasando de 12% a 13% el promedio de viviendas con estrato uno (en términos absolutos, el promedio pasó de 95.593 a 111.213). (p. 203)

“sobre el control urbanístico ejercido a las actividades de construcción, se puede advertir que en Medellín se debe fortalecer la gestión sobre la tensión mercado-vivienda digna, pues el desequilibrio entre los diferentes tipos de vivienda terminará por consolidar la brecha social y con ello estimular las actividades informales sobre el suelo”.

Esto aclara que el citado informe atribuye el incremento de vivienda a la aparición de la modalidad informal (Medellín Cómo Vamos, 2021).

Podría afirmarse que la ciudad que se está estructurando, en el marco del POT-2014, está demarcada por un desarrollo de vivienda que favorece en mayor medida a los estratos socioeconómicos altos, tal como se pudo observar con la prevalencia del licenciamiento de área para la construcción de vivienda concentrada en estratos 4, 5 y 6 (medios y altos), mientras que las modalidades de vivienda social no predominan en los datos del licenciamiento de construcción aprobado por las autoridades. Muy por debajo de los ya destacados niveles de licenciamiento del área para la construcción de vivienda en Medellín, otros destinos concentraron los procedimientos de licenciamiento: en un segundo nivel, los destinos oficina y comercial acaparan las cifras más sobresalientes de licenciamiento para construcción, concentrando en los años 2018 y 2019 sus mayores periodos de actividad.

Con este panorama sobre el control urbanístico ejercido a las actividades de construcción, se puede advertir que en Medellín se debe fortalecer la gestión sobre la tensión mercado-vivienda digna, pues el desequilibrio entre los diferentes tipos de

vivienda terminará por consolidar la brecha social y con ello estimular las actividades informales sobre el suelo.

## Referencias

- Aguirre Román, J. O. & Pabón Mantilla, A. P. (2020). Hacia una epistemología jurídica crítica: precisiones y distinciones sobre epistemología jurídica, métodos y metodología. *Entramado*, 16(2), 186-201. <https://doi.org/10.18041/1900-3803/entramado.2.6576>
- Burgdorf, A. & Prada-Trigo, J. (2021). Gobernanza urbana y resolución de problemas urbanísticos: algunas evidencias a partir del caso de Puerto Montt (Chile). *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 14, 1-19. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu14.gurp>
- Calderón, E., Eslava, A. & Mejía-Dugand, S. (2020). Informalidad en Medellín bajo los lentes de la gobernanza. *Territorios*, 43, 1-25. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.8286>
- Calderón Vallejo, G. A. & Calle Piedrahíta, J. S. (2018). Diseños y métodos de investigación. En P. Montoya Zuluaga & S. Cogollo Ospina (comp.), *Situaciones y retos de la investigación en Latinoamérica* (pp. 62-76). Universidad Católica Luis Amigó. <https://editorial.uccatolicalluisamigo.edu.co/index.php/editorial/catalog/view/12/10/42>
- Congreso de la República de Colombia. (1997, septiembre 12). Ley 388: por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones. DO 43091. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0388\\_1997.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html)
- Congreso de la República de Colombia. (1997, agosto 7). Ley 397: por la cual la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias. DO 43102. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0397\\_1997.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0397_1997.html)
- Congreso de la República de Colombia. (2003, junio 13). Ley 810: por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=8610>
- Congreso de la República de Colombia. (2008, marzo 12). Ley 1185: por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 —Ley General de Cultura— y se dictan otras disposiciones. DO 46929. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1185\\_2008.html#1](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1185_2008.html#1)
- Congreso de la República de Colombia. (2012, abril 24). Ley 1523: por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. DO 48411. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1523\\_2012.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1523_2012.html)
- Congreso de la República de Colombia. (2016, 29 de julio). Ley 1801: por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. DO 49949. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1801\\_2016.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016.html)
- Congreso de la República de Colombia. (2021, enero 14). Ley 2079: por la cual se dictan

disposiciones em matéria de vivienda y habitad. DO 51557. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2079\\_2021.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2079_2021.html)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022). Estadísticas de licencias de construcción (ELIC). <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/construccion/licencias-de-construccion#:~:text=En%20septiembre%20de%202022%20se,7%25%20en%20el%20%C3%A1rea%20licenciada>

Echeverri Restrepo, A. & Orsini, F. (2011). Informalidad y urbanismo social en Medellín. *Sostenible?* 11-24. [https://www.eafit.edu.co/centros/urbam/articulos-publicaciones/Documents/111103\\_RS3\\_AEcheverri\\_%20P%2011-24.pdf](https://www.eafit.edu.co/centros/urbam/articulos-publicaciones/Documents/111103_RS3_AEcheverri_%20P%2011-24.pdf)

Granada Jaramillo, D. & Mejía Walker, J. C. (2013). Irregularidad en la ocupación del suelo urbano en Medellín. Sistematización de experiencia. *Estudios de Derecho, LXX*(155) 71-102.

Henao Henao, M. (2019). El control urbanístico. En *Manual de derecho urbano*. (pp.323-348). Universidad del Rosario. <https://doi.org/10.2307/j.ctvx1hwpf.18>

Jaramillo Panesso, J., Vanegas, G. P. & Ramírez Monsalve, E. (2003). *Medellín: Ciudad y Diagnóstico*. Universidad Autónoma Latinoamericana.

Medellín cómo vamos 15 años. (2021). Informe de calidad de vida 2020. Vivienda y Servicios Públicos. Medellín: Unidad Coordinadora Medellín cómo vamos. <https://www.medellincomovamos.org/system/files/2021-09/docuprivados/Vivienda%20y%20servicios%20p%C3%BAblicos%20Informe%20de%20Calidad%20de%20Vida%20de%20Medell%C3%ADn%2C%202020.pdf>

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2015). Decreto 1077: por medio del cual se expide el decreto Único reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. <https://minvivienda.gov.co/normativa/decreto-unico-reglamentario-sector-vivienda-ciudad-y-territorio-decreto-1077-de-2015>

Oliver Romero, M. (2016). *Diagnóstico de la formulación de políticas e instrumentos para el control urbano a la actividad de la construcción en las ciudades colombianas*. Universidad del Rosario.

ONU-HABITAT. (8 de enero de 2019). Control urbanístico para avanzar en una mejor calidad de vida para todos y todas. <https://acortar.link/colnJX>

Presidencia de la República de Colombia. (2010). Decreto 2372: por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones.

Ramírez Jiménez, E. A. & Gómez Alarcón, T. H. (2011). La construcción de la ciudad de Medellín desde las laderas informales. Tensiones, relaciones y liminaridades en la ciudad contemporánea. *Revista de Derecho, LXVIII*(152), 330-345.

Vargas Agredo, L. (2011). Control físico urbano para la gestión del riesgo. Caso de estudio Popayán, Cauca. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 19(2), 111-112.