



Dinámica de la relación entre derecho y territorio en el marco de la intervención urbanística del barrio Moravia de Medellín

Clemencia Uribe Restrepo

Abogada, Especialista en Derecho de Familia y Magister en Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia. Correo electrónico: clemenciaur@gmail.com

Resumen

En este artículo se realiza un análisis de la intervención urbanística del barrio Moravia de la ciudad de Medellín, fundamentalmente en los programas y proyectos relativos a la regularización integral, al reasentamiento de la población y a la reubicación de parte de la población que se efectuó por fuera del Plan Parcial de Moravia. Asimismo, se destacan situaciones en las cuales son evidentes las dinámicas de la relación entre derecho y territorio, en el sentido de cómo se crean normas para intervenir y adecuarse a las realidades territoriales, al tiempo que se señalan las tensiones que pueden surgir de dicha relación.

Palabras clave: Derecho y territorio; intervención urbanística; vivienda digna; barrio Moravia.

Dinámica de la relación entre derecho y territorio en el marco de la intervención urbanística del barrio Moravia de Medellín *

1. Consideraciones Preliminares

1.1. Sobre la relación Derecho y Territorio en la intervención urbanística del barrio Moravia de Medellín

Al llevarse a la práctica una intervención urbanística en un asentamiento informal como es el caso del Macroproyecto que actualmente se lleva a cabo en el Barrio Moravia de Medellín, se hacen evidentes las relaciones entre derecho y territorio, dos construcciones socio-culturales que se determinan, crean y recrean mutuamente, de acuerdo a la realidad en que coexisten

Ante una realidad territorial, como lo es la consolidación de un asentamiento humano informal, dentro de una ciudad que pretende conducirse dentro de la formalidad, el derecho debe adaptarse, reconstruirse a partir de esa realidad en la cual interviene -a fin de posibilitar el cumplimiento de los fines del Estado, y a la vez servir a los individuos como garantía para reclamar de éste el cubrimiento de sus necesidades-, así se evidencia la intervención del Territorio en la construcción del Derecho; y, la intervención del Derecho en el Territorio implica la creación de normas, como por ejemplo, el plan parcial, para redefinir mediante ellas, modelos de ocupación y formas de apropiación del territorio, de origen popular.

El Barrio Moravia se conformó dentro de sus propias lógicas, sin contar durante mucho tiempo con el acompañamiento institucional, desde sus primeros ocupantes, hasta los que actualmente la habitan -hoy considerados moradores-, crearon ese territorio buscando satisfacer su necesidad de vivienda, en una ciudad que no les brindaba posibilidades de acceso a suelo urbano dentro de la formalidad, a causa de su precaria condición económica.

Resulta particularmente evidenciable la manera como el derecho, mediante normas interviene para redefinir ese modelo de ocupación informal; para tal propósito, y en virtud de la descentralización administrativa, el Estado a través de los entes territoriales, encuentra en la ley 388 de 1997 una forma directa de intervenir en el territorio, mediante los Planes de Ordenamiento territorial. Para el caso en estudio, la administración municipal de Medellín, mediante el Acuerdo 62 de 1999 revisado y aprobado por el Acuerdo 23 de 2000, a fin de cumplir con planes de gobierno nacional, departamental y municipal, ubica a Moravia como una centralidad barrial con especificaciones para tener tratamiento urbanístico de mejoramiento integral; es decir, se crea una norma jurídica para reconocer una realidad social; y a partir de ello, producir otras normas que sirvan de

* El presente artículo hace parte del informe final del trabajo de investigación *DERECHO Y TERRITORIO EN EL CONTEXTO URBANO. Análisis del Macroproyecto Intervención Urbanística en el Barrio Moravia de Medellín*, que realizó la autora para optar al título de Magister en Derecho, modalidad de investigación, en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

instrumentos de gestión a los proyectos de gobierno, y que a su vez puedan adaptarse y construirse de acuerdo a esas realidades.

Surge entonces el Plan Parcial de mejoramiento Integral del Barrio Moravia 2005-2011, mediante Decreto 1958 de 2006 que propende por la Gobernabilidad democrática, la equidad y la inclusión social,¹ desde estos propósitos se evidencian las mutuas influencias entre derecho y territorio, toma fuerza por ejemplo, el reconocer que una norma tenga como fin la inclusión social, -que hace referencia a la situación de marginalidad que ha pesado siempre sobre los habitantes de Moravia-, que reconozca la inequidad y abandono que ha sufrido esta población por parte del Estado, provocando efectos negativos en la gobernabilidad del sector. Mediante la norma, entonces, se pretende restablecer equilibrios, incluir y gobernar.

En este punto se hace evidente una de las lógicas de la relación entre Derecho y Territorio, cual es la instrumentalización de aquel a partir de la definición de un marco normativo dirigido a lograr los fines del Estado relacionados con el acceso a la propiedad y la garantía de la vivienda digna, que se acoplan a los nuevos paradigmas del desarrollo y gestión urbana.²

A partir de esta intervención el Estado logra, haciendo uso del derecho, articular en dos instrumentos de gestión -Macroproyecto y Plan Parcial- una serie de componentes -social, físico-espacial, económico, cultural y jurídico- relacionados con la construcción social del territorio, desde los cuales se lleva a cabo una intervención de carácter integral para revertir las causas de la exclusión socio-espacial en Moravia.³

Pese a que en términos generales puede decirse que el Macroproyecto ha sido una experiencia exitosa y paradigma de intervención en asentamientos informales para otras ciudades de América Latina, también es preciso decir que el problema de la ocupación informal del territorio, la exclusión socio-espacial y la falta de acceso al suelo urbano en condiciones dignas, responde a la lógica estructural de producción del territorio y de la Ciudad, en las que las dinámicas del mercado inmobiliario han generado exclusión de la población pobre que demanda su espacio dentro de la Ciudad.

Al analizar la Intervención Urbanística de Moravia, se identifica otro aspecto de la relación Derecho-Territorio y que tiene que ver con las formas en que el territorio y los modelos de ocupación tienen la potencialidad de convertirse en una fuente de creación del Derecho. Las formas de ocupación del suelo no son características estáticas de construcción social del territorio. En términos del Arquitecto Carlos Julio Calle, la ciudad puede ser vista también como organismo vivo en constante proceso de

¹ Estos son los ejes del objetivo central del Macroproyecto de Intervención Integral en Moravia, recogidos en el Plan Parcial a través del cual se ejecuta.

² El artículo 4 del Plan Parcial, tiene entre sus principios, los siguientes: Estructurar desde lo público, Mejorar integralmente hábitat/territorio/sociedad, gradualidad y persistencia, Construir en lo construido, Equidad social y solidaridad, Prevalencia de la dignidad humana.

³ La intervención en el Barrio Moravia ha permitido al Estado compensar en parte deudas sociales acumuladas durante décadas, a partir de programas y proyectos que surgiendo de un ejercicio de planeación, se han llevado al Plan de Ordenamiento y a los planes de desarrollo de dos administraciones municipales, lo que permite dar continuidad a los programas y metas del desarrollo urbano y en parte, dar garantía de cumplimiento.

transformación que alimenta la creación, aplicación e interpretación del Derecho, como fenómeno también histórico y socialmente construido.

Esto se evidencia en varios aspectos, por ejemplo, la misma denominación que a través del tiempo de ocupación se le ha dado a las personas allí asentadas, da cuenta de diferentes enfoques y formas de entender y usar el derecho por parte de administradores y operadores jurídicos; en un principio fueron simplemente invasores, y esa denominación facultaba a los administradores municipales a hacer uso de la fuerza pública, para desalojar a esas personas que según su criterio, sin ningún derecho, invadían un territorio de propiedad del Estado; esa denominación de invasores, les endilgaba de manera casi automática una conducta ilegal que era necesario reprimir.

Posteriormente, y ante la evidencia de la consolidación del asentamiento, la incapacidad del Estado de proveer de soluciones de vivienda a esa población y la falta de herramientas para intervenir de manera adecuada con soluciones a las problemáticas allí contenidas, la administración cambió temporalmente su actitud hacia una especie de indiferencia producida por la impotencia, entonces, siguiendo a Emilio Duhau⁴ la etiqueta asignada a las personas allí establecidas también cambió por la de ocupantes, con la cual por lo menos se les quitó la connotación de ilegalidad a combatir, y se asumió como una realidad a soportar.⁵

Y, luego, cuando se hizo prioritario para la administración intervenir en el sector, y se contó con algunas herramientas para hacerlo, nuevamente se convirtió en un escollo la categoría que debía dársele a los ocupantes del sector, pues de ésta dependería la solución jurídica más adecuada para garantizar seguridad en la tenencia de las viviendas allí levantadas; no podían ser considerados propietarios de los terrenos y por lo tanto no se podía proceder a legalizar sus construcciones; tampoco podían ser considerados poseedores y entonces, determinar que por el paso del tiempo unido a su ánimo de señores y dueños pudieran adquirir la propiedad mediante proceso judicial, haciendo uso de la figura de la prescripción adquisitiva de dominio;⁶ tampoco era garantía, para normalizar su situación jurídica frente a sus viviendas, el considerarlos simples tenedores;⁷ todo esto generó la necesidad de crear una nueva categoría que permitiera hacer cierta diferenciación entre ocupantes, unos con mayor permanencia que generaba categorías de derechos, al momento de seleccionar a los beneficiarios de los diferentes programas de reasentamiento, reubicación y regularización integral de la tenencia.

⁴ Duhau, Emilio. *La Ciudad informal, el orden urbano y el derecho a la ciudad* (2003). (Versión para discusión) Trabajo presentado en el Congreso de la ANPUR, Belo Horizonte, pág. 2

⁵ La etiqueta invasores tiene la desventaja de situar la discusión sobre la informalidad urbana en el plano de las infracciones al ordenamiento jurídico, dejando de lado otras variables del problema –social, cultural y económica– que son determinantes para su comprensión y para la exploración de posibles soluciones.

⁶ Tratándose de bienes públicos –fiscales y de uso público– la Constitución Política de 1991 en el artículo 63, prohíbe la adquisición de este tipo de inmuebles a través de la prescripción adquisitiva de dominio, por lo tanto los ocupantes no pueden ser considerados poseedores, pues así tuvieran ánimo de señor y dueño y no reconocieran dominio ajeno, por mandato constitucional este tipo de bienes son imprescriptibles.

⁷ La titulación de bienes fiscales a favor de los meros tenedores no procede, pues se entiende que están ocupando el bien a favor de un tercero o en virtud de un contrato de mera tenencia como el arrendamiento o comodato.

Para el caso de Moravia, la Universidad Nacional en el Diagnóstico previo a la formulación del Plan Parcial, conceptuó sobre la importancia de dar una especial protección a los ocupantes de Moravia que fueran considerados Moradores de acuerdo los parámetros definidos en el Plan. En este sentido, se recomienda como uno de los soportes del Plan Parcial la protección a moradores y la prevalencia de la dignidad humana por encima de todas las actuaciones. Protección que se dirige a quienes se verán impactados por proyectos de desarrollo, moradores que han adquirido derechos en relación con la permanencia, la ocupación, los usos y las prácticas del habitar en el territorio urbano, se protegen del peligro sobre los derechos que han constituido alrededor de la morada, la protección les brinda la seguridad en el derecho de morar. “Es decir, con la regularización urbanística no solo se debe proteger el derecho de la propiedad, sino que su alcance abarca la protección en el ejercicio mismo del derecho de habitar que no es otra cosa que el derecho a morar y a la morada.”⁸

Esta categoría de Moradores ya tenía fundamento en la Ley 9 de 1989, que en el Capítulo IV se ocupó del tema de la protección a moradores en los proyectos de renovación urbana, resaltando la necesidad de que en este tipo de planes, en los que se busca lograr transformaciones importantes en el suelo urbano, se propendiera por el mejoramiento del nivel de vida de los moradores de los inmuebles involucrados en el área de planificación.

Otro ejemplo en que se evidencia como las formas de ocupación de un territorio dotan de contenido al derecho, participan en su creación, aplicación e interpretación, puede verse en el modelo de ocupación contenido en el Plan Parcial para Moravia:

ARTÍCULO 7. El modelo de ocupación del área de planificación se orienta a contribuir con la consolidación de la ciudad compacta orientada a crecer hacia adentro, diversa y policéntrica, en armonía con el Plan de Ordenamiento Territorial y con las Directrices y Lineamientos Metropolitanos para el Ordenamiento Territorial del Valle de Aburrá, el proyecto urbano del barrio Moravia y su área de influencia reconoce la construcción social del hábitat, mejorara las condiciones paisajísticas, el emplazamiento urbano del barrio y sus conexiones, vínculos y extensiones con los barrios vecinos y con la estructura general de la ciudad, reconoce y regula la intensa vitalidad y mixtura de actividades y el dinamismo de su base económica popular, propendiendo por formas organizadas de compaginación, ensamble e interdependencia entre lo público y lo privado, que frene las tendencias que comprometen y disminuyen la eficacia y eficiencia del territorio, en su funcionalidad, interacción, intercambio y multiplicidad de relaciones y, atiende las necesidades de los grupos humanos aglomerados.

Puede observarse como a través de esta norma, ante una realidad territorial, como el modelo de ocupación que tuvo Moravia en su proceso de formación espontánea, lo retoma, redefine y trata de incorporarlo al proyecto de ciudad al cual se busca integrar.

Como se verá más adelante, también puede darse cuenta de la relación Derecho-Territorio en la cual los modelos de ocupación se convierten en una fuente de creación

⁸ Mejoramiento integral del Barrio Moravia, Medellín 2004. informe convenio 256 de 2002 “Regularización Urbanística y legalización del Barrio Moravia y su Área de influencia, ciudad de Medellín” Departamento Administrativo de Planeación Medellín - Universidad nacional de Colombia Medellín facultad de Arquitectura, Escuelas de Urbanismo y Arquitectura. P. 102 y ss.

del Derecho, la contenida en el Plan parcial, Decreto 1958 de 2006. Arts. 38, 42 y 43 donde se establecen los requisitos para el reconocimiento y legalización de las construcciones al interior del barrio Moravia, requisitos que se flexibilizan buscando condiciones amplias que permitan incluir en el programa un mayor número de viviendas. La característica esencial de la norma urbanística expedida por las administraciones municipales en los proyectos de Regularización Integral de Predios, es la flexibilidad, que se evidencia en el reconocimiento de formas de construir, ocupar y usar el suelo en principio informales o ilegales. Este reconocimiento del inmueble y del asentamiento permite adelantar los procesos de titulación de los predios.⁹

1.2 Sobre la eficacia del marco normativo vigente aplicado en la intervención integral de Moravia.

Dentro de los propósitos de este trabajo, está el de analizar la eficacia del marco normativo vigente para la intervención en asentamientos informales. Para ello se toman en consideración las normas analizadas en los capítulos precedentes, relacionadas con la vivienda digna, la propiedad, las finalidades del ordenamiento territorial, terminan por concretarse en un macroproyecto urbano, ejecutado a través de un Plan Parcial contenido en una norma de aplicación local. De esta manera se busca dar cuenta de la dinámica de la relación entre Derecho y Territorio a partir del análisis de los derechos constitucionales a la vivienda digna y la propiedad en el contexto del Macroproyecto. Este análisis sobre la eficacia del marco normativo sirve de pretexto para evidenciar las lógicas de producción social del Derecho y el territorio.

En el Macroproyecto urbano se trazaron unas metas a cumplir en cuanto al número de titulaciones y legalizaciones de viviendas, número de familias a reasentar y reubicar, esto es posible medirlo hasta la fecha, y de los resultados de la medición se podría dar cuenta de la eficacia del marco normativo vigente; es decir, mirada la eficacia a partir del cumplimiento de las metas del ordenamiento y de los programas de acceso al suelo, basta con verificar si se logra la totalidad de titulaciones y legalizaciones propuestas, aplicando el marco normativo vigente, quiere decir que éste es eficaz, si solo se logra parcialmente, sería entonces, parcialmente o medianamente eficaz.

Seguramente sería posible aplicar una tabla, o un sistema específico de medición, pero esto no sería necesario para los propósitos trazados en este trabajo, pues al conjugarse con las variables de la propiedad y la vivienda digna, se evidencia una desviación de los fines de la norma que conllevan a que esa eficacia sea solo aparente, lo cual será desarrollado al verificar en el Macroproyecto, la presencia o no de los elementos que desde la teoría y el marco normativo ya expuesto, deben tener la vivienda digna y la propiedad.

De una simple comparación entre las metas inicialmente propuestas en el Macroproyecto de Mejoramiento Integral de Moravia y las modificaciones e incrementos que han tenido en la formulación del Plan Parcial, instrumento mediante el cual se están llevando a cabo, y en su ejecución, se puede llegar a las siguientes conclusiones, respecto de los dos

⁹ Esta situación ha sido modificada por el artículo 10 del Decreto 1100 de 2008 que adicionó el Decreto 564 de 2006, hoy se permite la titulación de predios en asentamientos no regularizados, pues se entienden como procesos independientes.

componentes de interés en el análisis, reasentamiento, reubicación, titulación y legalización, por tener relación con la vivienda digna y con la propiedad.

En lo referente al reasentamiento, inicialmente, el Macroproyecto tenía como meta reasentar 2.500 grupos familiares, al momento de diseñar el Plan Parcial, se contaba con 2.654¹⁰ grupos familiares a reasentar, cifra que ha variado nuevamente, debido a problemas de redensificación y a viviendas que se han visto afectadas por obras de beneficio común, es por esto que el número de viviendas a reasentar es de 3.293¹¹ familias localizados en zonas de alto riesgo no recuperable, -Morro de Basuras, Oasis Tropical y la Herradura- además viviendas afectadas por obras de beneficio común.

De acuerdo a datos suministrados por la Oficina Jurídica de la Gerencia del Macroproyecto de Moravia, para el mes de junio de 2009 han sido reasentadas en las urbanizaciones construidas al interior de Moravia, en las urbanizaciones de la Ciudadela Nuevo Occidente y en vivienda usada, aproximadamente 1.300 familias (durante el año 2009 se espera reasentar otras 415 familias). Es importante señalar que algunas familias que cumpliendo los requisitos para acceder al programa de reasentamiento, optan por recibir una compensación en dinero equivalente al valor de sus mejoras; a junio de 2009 114 familias han optado por esta compensación.

Comparando las metas trazadas (3.293 familias), con el número de familias reasentadas hasta junio de 2009 (1.300) sumadas a éstas las que han optado por recibir el pago de sus mejoras (114), sería en total 1.414 familias reasentadas. Quiere decir que la meta se ha cumplido en cerca de un 43%, en un tiempo comprendido entre el año 2005 y mediados del 2009 (4 años y medio), y aún faltan dos años y unos meses más para cumplir los tiempos de ejecución del Plan Parcial (2011). Con estos resultados podría decirse que el marco normativo ha sido medianamente eficaz para el propósito en cifras numéricas del reasentamiento.

Con respecto a la titulación, inicialmente se consideró como meta titular 1.500 predios, con un promedio de 500 por año, a partir del 2005. Al formularse el Plan Parcial, se tiene como universo para Titular y Legalizar en la Unidad de Regularización Integral de Predios (URIP), un número corresponde a 3.667 predios del barrio Moravia, previo cumplimiento de las normas urbanísticas y de construcción adoptadas en el Plan Parcial. Está proyectado para ejecutarse entre los años 2005-2009.

De acuerdo a los datos suministrados por la Oficina Jurídica de la Gerencia del Macroproyecto Moravia, en el mes de mayo de 2009 en la Unidad de Regularización Integral de Predios (URIP) del barrio Moravia, se tienen las siguientes cifras ejecutadas: 1.190 predios titulados por medio de Resolución Administrativa y 270 construcciones en proceso de Legalización.

Comparando en este punto las metas trazadas -titular y legalizar 3.667 predios-, con los resultados a junio de 2009 -hay titulados 1.190 predios-, se podría decir que se ha cumplido en un 32.4% la meta. Si se tiene en cuenta la fecha límite para culminar el

¹⁰ Plan Parcial Moravia y su Área de Influencia Documento Técnico Tomo II Pág. 3

¹¹ Boletín Informativo LUZ VERDE # 18 de Noviembre de 2008. Macroproyecto Integral de Moravia y su área de Influencia. Alcaldía de Medellín

proceso (2009), podría decirse que los instrumentos -normativos y de gestión- aplicados en la intervención del Barrio Moravia, han sido poco eficaces.

En este punto, es donde se hace necesario analizar el problema de la eficacia normativa en Moravia desde un punto de vista distinto al cumplimiento numérico de metas, de manera que sea posible reconocer situaciones y barreras de acceso paralelas a las estrictamente normativas que han impedido la garantía de los derechos a la vivienda digna y la propiedad de los moradores de Moravia. Analizando el proceso de reasentamiento y el de titulación y legalización -y sin descartar la posibilidad de que pueda darse numéricamente el cumplimiento de las metas-, como se detallará más adelante, hay circunstancias bien sea fácticas o de carácter normativo, que en ocasiones se convierten en obstáculos que no permiten que se lleve a cabalidad el proceso, o que si bien éste puede concluir, no se hace siempre de manera que ponga un fin a la problemática en que se interviene.

Al efectuar el análisis sobre la vivienda digna y la propiedad en el contexto de la intervención en Moravia, se evidenciará que las cifras presentadas que son aparentemente significativas, cobran otras dimensiones. En el análisis contenido en los siguientes numerales, se da cuenta de cómo la eficacia de este tipo de operaciones urbanas debe evaluarse a partir de la garantía de los derechos en cuestión. Para ello en los numerales siguientes se contrastará en cada uno de los programas del Macroproyecto -que interesan para este trabajo-, los elementos que conforman los Derechos a la vivienda digna y a la propiedad.

2. La vivienda digna en el Macroproyecto de mejoramiento integral del barrio Moravia

La vivienda se convierte en un factor determinante en toda la problemática de que da cuenta este trabajo, ya que es tanto el motor que impulsa la ocupación informal del territorio -cuando la población pobre, en ausencia de oferta Estatal oportuna de soluciones a esa necesidad humana básica, deben procurarla por ellos mismos, en condiciones de precariedad-, como la bandera más visible para las administraciones al intervenir en esos asentamientos como remedio, a veces a costos elevados.

Tal como se había dicho en el capítulo I de este trabajo, el análisis de la vivienda digna en el Macroproyecto se realizará a partir de los parámetros o elementos constitutivos de la vivienda contenidos en instrumentos internacionales ratificados por Colombia y desarrollados en la jurisprudencia de la Corte Constitucional: Seguridad jurídica, disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura, Gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, lugar y adecuación cultural.

Desde el Plan de Ordenamiento territorial de Medellín, base fundamental del Plan Parcial de mejoramiento Integral del Barrio Moravia, se hace referencia al Sistema Habitacional de la Ciudad el cual está compuesto además, por un conjunto de programas y estrategias para el Reasentamiento de Población, en los cuales la Administración Municipal debe proveer nuevas soluciones habitacionales a la población localizada en zonas de alto riesgo no recuperable, y en áreas comprometidas con el desarrollo de proyectos de movilidad, transporte, espacio público y equipamientos sociales.

Entre los objetivos específicos del Plan Parcial de Mejoramiento Integral del Barrio Moravia de Medellín está el de “generar condiciones de acceso a una vivienda y hábitat digno” (...), se pretende fundamentalmente en este punto: el reasentamiento de población localizada en zonas de alto riesgo no recuperable y en áreas comprometidas para espacio público, equipamientos y demás infraestructura por el proyecto urbano de regularización, para lo cual se contemplan varias alternativas: el reasentamiento en el sitio¹² y contribuir al mejoramiento de las condiciones de seguridad y habitabilidad de las viviendas localizadas en el área objeto de intervención, a través de la regularización integral.¹³

Debe tener en cuenta, que por fuera del Plan Parcial de Mejoramiento Integral de Moravia, y en aras de cumplir con los fines del Macroproyecto, fue necesario acudir también a la figura de la reubicación¹⁴ para trasladar a un buen número de familias a otros sectores de la ciudad -situación que terminó siendo de mucho peso- pues tal reubicación se efectúa en la ciudadela Nuevo Occidente ubicada en el sector “Pajarito”, suelo de expansión ubicado en la periferia de la ciudad.

El significado y contenido de lo que debe ser una vivienda digna en este tipo de intervenciones en asentamientos informales, se ha resuelto en Colombia, de manera simple mediante normas, asimilándola en términos generales a lo que se ha denominado Vivienda de Interés Social (VIS); es así como desde la Ley 3 de 1991, que desarrolla el derecho a una vivienda digna consagrado en la Constitución, se hace esa equivalencia; el concepto de vivienda de interés social está consagrado a nivel normativo en el Capítulo X de la Ley 388 de 1997, artículo 91; en el P.O.T. de Medellín se hace la misma equivalencia, y se mantiene en el Plan Parcial de Mejoramiento Integral del Barrio Moravia, en el cual, para el reasentamiento de la población objetivo de este programa, se diseñan y conforman dentro del territorio de Moravia 2 Unidades de Gestión de Interés Social -UGIS¹⁵, y para mejorar las condiciones de habitabilidad de los pobladores que serán objetivo de programas de titulación y legalización, se conforma un área de Regularización Integral de Predios-URIP.

2.1. Vivienda digna en el programa de reasentamiento en el Plan Parcial de Mejoramiento Integral del Barrio Moravia

En el Plan Parcial se determina que las soluciones habitacionales que se desarrollarán en esta Unidad de Gestión de Interés Social “corresponderán a Viviendas de Interés Social Tipo 1”, son soluciones habitacionales de tipología multifamiliar con estas especificaciones: áreas de 45 m², y 47 m², con comodidades de 2 alcobas con posibilidad

¹² El reasentamiento es el proceso a través del cual la administración municipal previo análisis de viabilidad, decide habilitar suelo urbanizable dentro o aledaño al asentamiento informal con el fin de trasladar allí a las familias ubicadas en zonas de alto riesgo no recuperable.

¹³ La regularización integral comprende la legalización de las construcciones, para lo cual éstas deben ser objeto de reconocimiento previo el cumplimiento de requisitos de construcción, retiros, usos de suelo, densidades, etc. Titulación mediante acto administrativo, y regularización urbanística.

¹⁴ La reubicación implica, la adaptación de suelo urbanizable por fuera del asentamiento informal, para trasladar allí las familias que no puedan ser reasentadas en sitio del asentamiento en proceso de regularización.

¹⁵ Decreto 1958 plan parcial art. 13 las define como un proyecto urbanístico general de integración inmobiliaria para densificación en altura en suelo urbanizable apto desde los aspectos geotécnico y económico, con obligaciones urbanísticas y a desarrollar por etapas.

de ampliación a 3 alcobas, salón comedor, cocina, baño, lavadero de ropas, servicios públicos domiciliarios, 1 parqueadero común por cada 10 destinaciones de vivienda, aunque no todas las urbanizaciones tienen parqueaderos, los apartamentos son entregados en obra gris.

Las soluciones habitacionales nuevas, construidas en las Unidades de Gestión de Interés Social (UGIS 1 y UGIS 2) al interior de Moravia, en las urbanizaciones: Álamos I, Álamos II y la Herradura, con las especificaciones ya anotadas, son destinadas de manera prioritaria para los habitantes que tuvieran una ocupación superior a 10 años en Moravia (Moradores) y que se registraron en el Censo del año 2004.

Los beneficiados acceden a este tipo de soluciones de vivienda a través de subsidios: nacional, departamental y municipal, otorgados por medio de los Decretos de Calamidad; éstos son expedidos por el gobierno nacional y fueron asignados para los habitantes del Morro de Basuras y para los damnificados del incendio del Oasis.¹⁶

Los valores de todos los subsidios son sumados hasta 23 salarios mínimos mensuales legales vigentes, para vivienda nueva y de 22 salarios mínimos mensuales legales vigentes, para vivienda usada. Las mejoras de cada familia son avaluadas¹⁷ y dicho valor es sumado junto con los subsidios mencionados para la realización del Cierre Financiero del valor total de la solución de vivienda, el valor de las mejoras se toma como ahorro programado; esto solo se realiza en Proyectos Especiales en lo que el Municipio de Medellín paga el valor de las mejoras a las familias, cifra que junto con los subsidios de vivienda es sumada al valor total de la vivienda nueva cuyo precio total es de \$ 35.000.000, que corresponde a la Vivienda de Interés Prioritario¹⁸ Tipo 1 (VIP), según Decreto 4466 de 2008 equivalente a 70 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Uno de los retos del ordenamiento territorial en Colombia es lograr innovaciones importantes en la gestión territorial tendientes a superar las barreras normativas que enfrentan programas como los de acceso al suelo. En este sentido, en el caso del modelo de gestión implementado en Moravia, la Administración Municipal encuentra un mecanismo *sui generis* para lograr mayor cobertura del programa a través de los decretos de calamidad y el avalúo y compra de mejoras. Este se convierte en un mecanismo de compensación social en el que las construcciones informales se toman como un activo, que unido a los subsidios, generan posibilidades reales de acceso a la vivienda.

¹⁶ Resoluciones No 31 de 28 de junio de 2006 del Ministerio del Interior y de Justicia y 1715 de 2006 y 297 de 2007 de FONVIVIENDA.

¹⁷ Esas mejoras, son construcciones que habían sido levantadas por los moradores que ahora son sujetos de reasentamiento o reubicación, son construcciones no reconocidas ni legalizadas, sin embargo, el municipio las avalúa, y ese valor se toma como aporte del ahorro programado que exige la ley para tener acceso a los subsidios; pero además, por ese hecho el municipio se hace dueño de tales mejoras, por lo cual las puede demoler y retirar los materiales. Esta fue una estrategia ideada por el Municipio de Medellín para facilitar el trámite tendiente a posibilitar el retiro de las familias de los zonas de riesgo no recuperable y de las áreas destinadas a obras de beneficio común, y para poder reubicarlas o reasentarlas en vivienda nueva o usada, pues las condiciones de informalidad en el campo laboral, la mayoría no tienen acceso a los subsidios que requieren un ahorro programado.

¹⁸ Para el ordenamiento jurídico colombiano la Vivienda de Interés Social -VIS- es aquella solución habitacional avaluada hasta en 135 salarios mínimos mensuales vigentes, mientras que la vivienda prioritaria es una solución pensada para la población más vulnerable, principalmente la ubicada en zonas insalubres y de alto riesgo y está avaluada hasta en 70 salarios mínimos mensuales vigentes.

Sin embargo, aunque el programa de reasentamiento de las familias en vivienda nueva al interior de Moravia, o en vivienda usada evidencia el esfuerzo de la administración municipal por dar solución a un sentido problema de vivienda, la equiparación que se ha hecho entre vivienda digna y vivienda de interés social consolidada en las UGIS, parece no responder a las metas del Plan de Ordenamiento Territorial y del Plan Parcial, relativas a la necesidad de emprender acciones para la construcción social del Hábitat, en las que la comunidad tuviera la oportunidad de definir unos parámetros mínimos de la vivienda acordes a sus visiones del mundo, a las formas de relación con sus vecinos y principalmente, acordes a unas formas particulares de usar y aprovechar el suelo que han sido construidas a lo largo de todo el proceso de consolidación del asentamiento.

Si bien se entiende el alto grado de dificultad para conciliar los intereses comunitarios relativos al hábitat y a la vivienda, con las disposiciones del ordenamiento y la gestión territorial; a partir del análisis del Macroproyecto no fue posible establecer que se haya hecho el ejercicio de conciliar los intereses comunitarios y que, fruto de ésta se hayan diseñado las soluciones habitacionales de reubicación y reasentamiento.

Es en este sentido, que se afirma en este trabajo que no es suficiente con el cumplimiento numérico de metas, pues la garantía del Derecho a la vivienda digna, depende en este caso, del agotamiento de una etapa de concertación en la que se reconozcan los intereses de la comunidad en relación con el hábitat deseado y construido y a la vez, la administración logre proveer a la vivienda de los demás elementos del hábitat, relacionados el acceso inmediato a servicios, transporte e inserción al sistema estructurante del espacio público.

Los usos sociales de la vivienda desarrollados por los habitantes de Moravia, aún en el morro de basuras, constituyen un capital cultural transformador del territorio que ha debido ser tenido en cuenta en el Macroproyecto. Particularmente, uno de estos usos sociales está relacionado en la construcción de viviendas como factor de ingreso para las familias que la habitan, lo que en las soluciones habitacionales nuevas diseñadas y construidas, muchas familias no han logrado adaptarse sociocultural y económicamente ante la dificultad de derivar el sustento de la vivienda. Es por ello que el parámetro de adecuación cultural que según la normatividad debe tener la vivienda, no se cumple en el macroproyecto.

Comparando la solución de vivienda en el programa de reasentamiento de las familias de Moravia en el sitio, en vivienda nueva en las Unidades de Gestión de Interés Social, UGIS I Y II, con los parámetros internacionales contenidos en la Observación General No. 4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas -ONU-, y siguiendo la ruta trazada por la sentencia C-936 de 2003 en la cual la Corte Constitucional Colombiana señala que en el parágrafo octavo de la referida Observación, se establecen los criterios para determinar el contenido del artículo 51 de la Constitución Política, destacando como elementos fundamentales de la vivienda

adecuada:¹⁹ las condiciones de vivienda y seguridad del goce de vivienda, se puede observar:

En cuanto a las condiciones de vivienda, puede afirmarse en términos generales, que las viviendas en las que han sido reasentadas las familias en las UGIS I y II al interior del Barrio Moravia, tienen en algunos aspectos, mejores condiciones que las que tenían las anteriores viviendas en las que habitaban tales familias; en efecto, - siguiendo la dinámica adoptada por la legislación colombiana que equipara la vivienda digna con la vivienda de interés social-, cumplen con lo dispuesto en las normas legales que determinan los parámetros de una vivienda de interés social tipo I, condiciones materiales que ofrecen seguridad a las personas frente a las inclemencias ambientales, convirtiéndose además en un punto a partir del cual pueden proyectar su vida privada y en sociedad.

Al contrario de la gran mayoría de las viviendas reemplazadas con el reasentamiento, las cuales estaban en condiciones muy precarias tanto en su construcción -con materiales de desecho, sin cumplimiento de normas de sismo-resistencia, sin condiciones de higiene, calidad y espacio, elementos que aseguran la habitabilidad-, como por estar ubicadas en su mayoría en zonas de riesgo no recuperable, y muchas de ellas, sobre el morro de basuras con tal alto grado de contaminación que fue declarado de calamidad pública.

En cuanto a la seguridad en el goce de la vivienda, elemento que implica accesibilidad, seguridad jurídica de la tenencia y gastos soportables; en este punto se debe contar con sistemas adecuados para costear vivienda, tanto para financiar su adquisición como para garantizar un crecimiento razonable y acorde con el nivel de ingresos, así mismo, a que la tenencia esté protegida jurídicamente contra el desahucio y el hostigamiento. En este aspecto, puede afirmarse también, en términos generales, que la Administración Municipal de Medellín encontró la forma de permitir el acceso a la vivienda en las UGIS I y II a un buen número de familias desfavorecidas y en condiciones de marginalidad que habitaban en zonas de riesgo no recuperable.

Para tal efecto se acudió a fórmulas que permitieron contar con los subsidios de orden nacional, departamental y municipal que facilitaron dicho acceso; y mediante programas de capacitación y acompañamiento social y económico se aspira lograr la permanencia de las familias en tales viviendas, procurando que éstas encuentren la forma de cubrir los gastos que demanda la nueva forma de vida en propiedad horizontal, que implican ingresar a la cultura de la formalidad y por ende de pago de servicios públicos, administración, entre otros, sin que ello implique la negación de otros bienes necesarios para la vida digna. La seguridad jurídica en la tenencia se pretende garantizar otorgando el título mediante el cual se les transfiere el dominio de un bien individualizado, que hace parte de una propiedad horizontal.

No obstante lo anterior, no es posible concluir que se cumplan los parámetros de la vivienda digna, ya que fueron relegados a un segundo plano los factores culturales -que también hacen parte integral de la vivienda digna de acuerdo a los parámetros internacionales y a las directrices trazadas por la Corte Constitucional Colombiana-, los

¹⁹ En los instrumentos normativos internacionales, la vivienda como derecho humano básico, directamente relacionado con la garantía de la dignidad humana, se denomina vivienda adecuada.

cuales determinan que la vivienda debe responder, sin sacrificar el acceso a servicios tecnológicos, a los patrones culturales de diseño y construcción. El no tener en cuenta los aspectos socio-culturales y a pesar del acompañamiento de otros componentes del Macroproyecto, ha generado situaciones de hacinamiento mayor y grandes dificultades de adaptación a las nuevas condiciones de vivienda bajo el régimen de la propiedad horizontal.

En efecto, analizando el hecho de que las familias seleccionadas para ser beneficiarias de las soluciones de vivienda nueva en las UGIS I y II al interior de Moravia, cumplieran con los requisitos - ser moradores, tener 10 años o más de habitar en Moravia, estar ubicadas en zonas de riesgo no recuperable como el morro de basuras, el Oasis Tropical, la Herradura, o estar en sectores que serían destinados para infraestructura o equipamientos, y que además estuvieran incluidas en el censo del 2004- y, el hecho de que al momento del reasentamiento se tuvo en cuenta la cabeza de familia nuclear, quedando por fuera las otras familias que compartían la vivienda, y que hacían parte de la familia extendida; se desconoció una realidad cultural del sector, en la cual bajo un mismo techo tienen su vivienda varias familias.

Las familias que quedan por fuera, si bien tienen la posibilidad técnica de ingresar a otros programas de vivienda de interés social del Municipio, como el programa de demanda organizada, en el que no aplica el marco normativo de la protección a moradores contenida en el Plan Parcial, la realidad es que su condición de informalidad en todos los aspectos, fundamentalmente en el laboral, les impide acceder a los subsidios y sobre todo al que se refiere al ahorro programado, ya que tampoco cuentan con mejoras que acreditar y canjear por un valor, pues ya fueron tomadas para una sola de las familias habitantes.

Esta situación ha generado hacinamiento en las nuevas viviendas, ya que debido a la cultura arraigada, las familias extensas vuelven a unirse, ahora, en la propiedad horizontal, en 45 o 47 metros cuadrados, sin posibilidad de ampliación, haciendo indignas las condiciones de habitabilidad de las soluciones de vivienda.²⁰

De otro lado, el factor cultural está siendo de mucho peso frente a las nuevas condiciones de vida en altura y bajo el régimen de propiedad horizontal, además del ingreso a la formalidad, a la cultura de pago de administración, servicios públicos y próximamente impuesto predial. A pesar del acompañamiento de componentes sociales y económicos, de haber quedado dentro del barrio y por tanto en su hábitat y entorno, su adaptación a la nueva vivienda ha sido traumática y, según informes suministrados por expertos que

²⁰ Una de los elementos críticos de la vivienda de interés social y prioritaria en Colombia tiene que ver con las áreas mínimas establecidas. El Decreto Nacional 2060 de 2004 establece un área mínima de 35 metros cuadrados, sin embargo algunos municipios -haciendo uso de la autonomía territorial prevalente en esta materia- han limitado la aplicación de esta norma en el territorio bajo su jurisdicción, por considerar que esta área no permite reunir las calidades constructivas mínimas de una solución habitacional a través de la cual pueda garantizarse el derecho constitucional a la vivienda digna. En el caso en comento, debido a razones de tipo cultural en la conformación de las familias antioqueñas, los núcleos familiares son marcadamente numerosos.

han participado en el componente social y económico, se empiezan a evidenciar problemas fuertes de convivencia y no pago de obligaciones.²¹

Adicionalmente, la seguridad jurídica en la tenencia no está totalmente garantizada, ya que si bien se han realizado un considerable número de escrituras, las familias no las han registrado, algunas porque no han cancelado el dinero que les corresponde como parte de gastos, otras, porque puede no interesarles ser propietarias.²² En intervenciones anteriores adelantadas en el sector y en otros lugares de la Ciudad, una parte importante de las familias beneficiarias de los procesos, no registra el instrumento. Hasta el momento no se tiene certeza sobre el número de familias que han registrado sus escrituras en Moravia.

2.2. Vivienda digna en el programa de reubicación de familias habitantes de Moravia, en la ciudadela Nuevo occidente en Pajarito

En virtud a que dentro del Plan Parcial de Mejoramiento Integral no fue posible reasentar a todas las familias en el suelo de Moravia,²³ y en aras de lograr los propósitos del macroproyecto de Moravia, fue necesario buscar otro sector de la ciudad para reubicar parte de esta población; se optó por aprovechar parte del suelo de expansión urbana destinado a vivienda de interés social en Pajarito, para construir la Ciudadela Nuevo Occidente.

Cabe en este punto el mismo análisis con los parámetros internacionales en relación a los atributos asociados a la vivienda digna que se efectuó en el numeral anterior, para el caso del reasentamiento en el sitio; agregando para este caso de la reubicación otros factores adicionales que alejan aún más el cumplimiento de los parámetros de vivienda digna fijados por las normas internacionales y acogidos en la jurisprudencia constitucional.

En efecto, un proceso de reubicación como el que fue necesario adelantar, que implicó el traslado de muchas familias, antiguas moradoras de Moravia, hacia un sector ubicado en la periferia de la ciudad, constituye una desmejora en las condiciones de disfrute de la vivienda y del hábitat. Pues si bien, Moravia ha sido siempre un asentamiento informal, su ubicación es privilegiada, entonces, a pesar de sus condiciones de precariedad material en las viviendas, las familias sujetos de reubicación en Pajarito, antes contaban con el acceso inmediato a la mejor infraestructura vial y de espacio público del Centro de la Ciudad.²⁴ Al ser trasladados a pajarito, los pone fuera de su entorno, lejos de sus sitios

²¹ En visita al sector en compañía de una funcionaria de Antioquia Presente, se pudo constatar dicha información.

²² Información suministrada por la Jurídica, Gerencia del Macroproyecto Moravia, Palacio de Exposiciones de Medellín y ratificada por funcionarios adscritos a la interventoría del Macroproyecto.

²³ Debido a la sobre densificación que ha sufrido el sector a través de su consolidación, al ser intervenida urbanísticamente, se hace necesaria una redistribución de acuerdo a la infraestructura vial, de servicios públicos y el espacio público mínimo por habitante definidos en el Plan Parcial, por lo cual no se contó con el espacio suficiente en el suelo urbano del sector, para reasentar a todos los habitantes de Moravia en el mismo sitio.

²⁴ En la zona de Moravia se encuentran espacios públicos, equipamientos de ciudad y vías importantes como el Parque Norte, el Jardín Botánico, El Parque Explora, El Parque de los Deseos, El Planetario, Universidades de Antioquia y Nacional, Hospitales, Estaciones del tren Metropolitano, vías como Carabobo, la Avenida el Ferrocarril, el corredor multimodal del Río Aburrá, entre muchos otros.

habituales de trabajo -aunque generalmente se trata de trabajo informal- el hecho de estar cerca del centro de la ciudad, implicaba mayores facilidades para su desempeño y la consecución diaria del sustento.

El hecho de haberse trasladado del centro a la periferia, les resta oportunidades para el disfrute de la Ciudad y para insertarse a las dinámicas de la formalidad.

En este punto, se evidencia otro rol que el Derecho cumple en la construcción del Territorio. El Plan Parcial de Mejoramiento Integral, como expresión normativa, genera barreras de acceso al suelo y dinámicas de exclusión territorial de población, debido en parte a la dificultad física de acomodarla en un espacio geográfico limitado, pero también a la falta de innovación en la gestión del Plan Parcial, que permitiera generar mayores aprovechamientos del suelo en las URIP. De acuerdo a información suministrada por expertos que han participado en la ejecución del Plan Parcial, la decisión de reubicar parte de la población de Moravia en Pajarito y no en la parte más consolidada y apta del sector, se debió a circunstancias más de tipo político y económico, que a las consideraciones técnicas.

Estos dan cuenta de otras opciones exploradas por el Macroproyecto, entre ellas, la de buscar el reasentamiento de parte de la población en sectores aledaños a Moravia, que compartieran los mismos atributos urbanos; es el caso de sectores como Sevilla, en el que actualmente se proyecta la ejecución de un Plan Parcial de Renovación Urbana de iniciativa pública, en el que se generen mayores aprovechamientos de la infraestructura vial, de espacio público y servicios. De acuerdo a información suministrada por expertos en el tema, vinculados a diferentes fases del Macroproyecto, esta posibilidad no pudo concretarse pues los valores del suelo eran elevados, por lo que finalmente se optó por Pajarito, lugar en el que las familias han sentido desmejoradas sus condiciones para el disfrute del hábitat y la Ciudad, lo que ha implicado un mayor acompañamiento desde lo sicosocial a las familias, con el fin de adaptarlas a un nuevo entorno y forma de vida.

Para las familias reubicadas en Pajarito ha sido difícil además, superar el duelo de dejar su entorno y amigos. Narra una líder comunitaria del barrio, como se vive la experiencia desde que se conceden los subsidios en tiempos diferentes y de ello depende el cuándo y dónde serán trasladadas las familias; la forma en que se les acompaña por el operador social a conocer su nueva vivienda, y cómo se deshabilitan servicios, se clausuran las puertas y ventanas -en caso de ser pisos inferiores- o se hace la demolición y se retiran inmediatamente los escombros por parte de la administración, y la forma en que mediante banderas de colores, se deja la huella que indica hacia que sitio fue trasladada la familia que allí habitaba.

De esta manera, son separadas familias y amigos que habían tejido fuertes lazos de solidaridad, y entonces, continúa la narración de la líder comunitaria, muchas personas reubicadas, “desde muy temprano, casi todos los días cogen un bus y se vienen todo el día para Moravia,” ya que siguen considerando el Barrio como su entorno vital. Adicionalmente, al igual que las familias reasentadas en Moravia, no pierden la costumbre de recibir en sus casas a sus familiares y amigos desplazados o que por alguna razón pierden su vivienda, lo que genera especiales condiciones de hacinamiento en las nuevas viviendas de interés social.

Estas situaciones evidencian la vulneración a los parámetros de adecuación cultural y lugar asociados al Derecho a la vivienda digna en el ordenamiento jurídico colombiano, pues el acceso a las fuentes de trabajo y a los servicios que presta la Ciudad y a las redes sociales que habían construido los habitantes de Moravia se ven menoscabados en las soluciones de reubicación en Ciudadela Nuevo Occidente, en la que también por las condiciones de hacinamiento, se cuestiona la existencia de condiciones de habitabilidad.

2.3. Vivienda digna en el programa de regularización integral de predios en el Plan Parcial de Mejoramiento Integral del Barrio Moravia

El Macroproyecto de Mejoramiento Integral del barrio Moravia, con su instrumento de gestión (el Plan Parcial) buscó dar cumplimiento a uno de sus objetivos, a saber, mejorar las condiciones de habitabilidad de los pobladores que serán beneficiarios de programas de titulación y legalización de predios, a fin de formalizar la tenencia de la tierra y el reconocimiento de las construcciones; para este caso de las viviendas que fueron levantadas en el área territorial de Moravia, sobre suelo de propiedad del municipio, de manera ilegal y desconociendo por completo las normas urbanísticas. Objetivo desarrollado mediante el Programa de Regularización Integral de Predios, el Plan Parcial determinó para ello la Unidad de Regularización Integral de Predios -URIP-.

En un apartado anterior, se hizo referencia al número de predios proyectados a titular y construcciones a legalizar en la URIP, 3.667; así mismo, se dio cuenta de los titulados hasta el momento mediante resolución administrativa, 1.190, y del número de construcciones en proceso de legalización, 270.

Para lograr el cumplimiento de los objetivos y metas del programa, el Plan Parcial adaptó las normas de urbanización, y los requisitos para el reconocimiento de construcciones, a la realidad del barrio.

Así, en lo relativo a las normas de urbanización se adecua a la estructura predial de las construcciones existentes, se tiene, cuanta la morfología singular de secciones de vías y servidumbres, y se emprenden programas para mejorar las redes de servicios públicos, en las vías y en el sistema de Espacios Públicos; para el reconocimiento y legalización de construcciones, se adaptan los requisitos a la realidad de las construcciones actuales, permitiendo así que un mayor número pueda cumplir los mínimos de habitabilidad permitidos para ser objeto de reconocimiento y legalización; para lograr este objetivo se proyectó hacer un acompañamiento mediante procesos de mejoramiento del sistema habitacional existente. En efecto, dentro del programa se contempla emprender procesos de mejoramiento de viviendas necesarios para la legalización de las edificaciones y de la tenencia a partir de la evaluación de la calidad en la habitabilidad y la seguridad.

Teniendo en cuenta el concepto de vivienda digna que se ha adoptado en este trabajo, cual es el propuesto en la Observación General N. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, recogido por la Jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana que sintetiza las condiciones que debe reunir una vivienda para ser considerada digna en dos aspectos: condiciones de vivienda y seguridad

del goce de la vivienda, vale la pena hacer una comparación con las viviendas que hacen parte de la Unidad de Regularización Integral de Predios (URIP), y que han sido hasta la fecha objeto de titulación y están en trámite de legalización; aclarando que no se pretende hacer una comparación teniendo como referencia cada caso en particular, sino, bajo condiciones establecidas en la Ley 1001 de 2005 para la titulación, y los requisitos mínimos establecidas en el Plan Parcial para los reconocimientos de construcciones. Cabe resaltar en este punto, que hay un orden para el procedimiento, primero se deben cumplir las condiciones para titular, y sólo las construcciones ubicadas sobre predios ya titulados, serán objeto de reconocimiento y legalización.

La titulación se hace mediante resolución Administrativa y es a título gratuito, con ella se pretende garantizar el acceso a la propiedad y por ende, la seguridad en el goce de la vivienda, en este sentido, las viviendas que logren la titulación, cumplirán con esta característica establecida como una de las que deben darse en una vivienda digna. La titulación es dirigida a predios que cumplan tres exigencias que trae la ley 1001 de 2005: que se trate de vivienda de interés social (VIS), que haya sido ocupada por el eventual beneficiario antes del 30 de noviembre del 2001 y que se encuentre ubicada en un bien fiscal de la entidad pública.

Las exigencias para la titulación van generando una especie de filtro, que reduce las posibilidades de titulación para muchos predios que quedan por fuera del programa y deben acogerse a otras posibles soluciones. Cabe en este punto resaltar, como la ley de manera simple resuelve el problema de la vivienda digna, asimilándola a la Vivienda de Interés Social, y reduciendo los parámetros para determinar qué predio se puede titular, en que su uso esté destinado a la vivienda, que esté construido sobre un bien fiscal y en el avalúo de las mejoras, el cual debe ser correspondiente al que se determina para la VIS.

Quedan por fuera de las posibilidades de titulación, los predios que tengan un uso diferente, y en la realidad del barrio, son muchos los predios ocupados con uso comercial e industrial, también hay muchos que tienen usos mixtos; así mismo, quedan por fuera de esta posibilidad, los que están ubicados en zonas de riesgo no recuperable, o en zonas que serán destinadas a espacio público o equipamientos, y los predios que fueron ocupados con posterioridad a la fecha señalada en la Ley.

Desde la Prueba Piloto a que se hizo referencia anteriormente, realizada para medir tiempos y costos de la titulación y preparar un procedimiento que permitiera la titulación masiva del barrio, se evidenciaron dificultades para el cumplimiento de los requisitos de la ley 1001 de 2005 para muchos de los predios²⁵; sin embargo, y flexibilizando la norma para tolerar cierto grado de uso mixto (vivienda y local comercial, en casos específicos), se ha logrado titular 1.190 predios mediante Resoluciones Administrativas de titulación expedidas por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Medellín, título que debe ser registrado por sus beneficiarios en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, para lo cual deben asumir el pago de gastos por valor de \$46.000, es una suma muy pequeña, y la única que deben asumir los beneficiarios por el acceso a la formalidad en la tenencia,

²⁵ Informe final de ejecución. Convenio interadministrativo No 022-0041 de 2005. Fondo de Vivienda de Interés Social de Medellín - Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia. Medellín 2006.

esto realmente garantiza el acceso a la vivienda como uno de los aspectos a tener en cuenta en la vivienda digna.

La titulación del predio por sí sola, no es garantía de cumplimiento de otros requisitos que permitan reconocer en ese predio titulado, los demás atributos que debe tener una vivienda para ser considerada digna. Los predios titulados, seguirán luego el trámite para el reconocimiento y legalización de las construcciones, las normas urbanísticas y de construcción fueron en este punto especialmente flexibles en el Plan Parcial, a fin de adaptarse a la realidad del barrio, en efecto, en los artículos 38, 42 y 43 del Decreto 1958 de 2006, se establecen requisitos mínimos a cumplir por las construcciones objeto de reconocimiento y legalización, entre ellos se destacan aspectos como:

- La accesibilidad a la malla vial (por vía o servidumbre)
- Que no se localicen en suelo de protección y/o de riesgo, ni en espacio público.
- Que al interior garantice condiciones mínimas de iluminación, salubridad, ventilación y seguridad.
- Que no estén en sótanos (por lo freático de los suelos)
- Se podrá adicionar una nueva destinación en edificaciones consolidadas, sin superar el aprovechamiento siempre y cuando el lote tenga o supere los 60 m².
- Cuando se trate de construcciones que estén sobre las vías con secciones superiores a 4.50 metros podrán las edificaciones superar los 3 pisos de altura.
- Se pueden reconocer las edificaciones existentes con las dimensiones actuales de los voladizos, en paramento cerrado o balcón, con altura no inferior a un piso con respecto al nivel del andén, sin registro sobre predios colindantes y en secciones de vía mayores a 4.00 metros.
- Se podrán reconocer las edificaciones existentes de 3, 4 y 5 pisos cumpliendo con normas de sismoresistencia.
- Se determina un aprovechamiento máximo de 3 pisos, excepto los predios existentes al momento de aprobación del Plan Parcial, los cuales se reconocerán con la altura que presenten, pero ésta no puede ser más de 5 pisos.
- Se determina el área mínima de lote a ser reconocido en 35 m² excepto los lotes con Escritura Pública con menor área que vienen del proceso de reloteo del año 1985.
- No se aceptarán particiones que generen lotes con áreas menores a 45 m², ya que dificultan entregar soluciones adecuadas de vivienda digna de VIS con mínimo de confort en la distribución de los espacios.

- Además, se abre la posibilidad de reconocer construcciones sin que cumplan con las exigencias de frente y área mínimas, siempre y cuando al interior se cumpla con adecuada distribución, condiciones de salubridad, iluminación, ventilación y seguridad.

En los requisitos relacionados, se evidencia el grado de flexibilización que se hace en la norma para lograr integrar un mayor número de construcciones a la legalidad y aunque son de carácter muy técnico, deja grandes interrogantes, por ejemplo, el hecho de pretender que en un área de 35 m² o menos, pueda tener cabida una vivienda que cumpla condiciones de confort, salubridad, entre otras condiciones, que se acerque a los parámetros de vivienda digna que han servido de referencia en este trabajo, incluso parece difícil también que sea posible en el área de 45 metros que sirve de parámetro para la VIS. Del mismo modo, llama la atención la posibilidad de reconocer las construcciones que no cumplan las exigencias de frente y áreas mínimas, siempre que se cumpla en el interior con las otras condiciones, que en un área más reducida aún, será en la práctica imposible de cumplir, condiciones de salubridad, iluminación, ventilación, adecuada distribución.

Al definir los requisitos, se determinó que se efectuaría una revisión para el reconocimiento de las cimentaciones y el soporte en los aspectos estructurales de las construcciones, según los criterios definidos en la aptitud geológica para uso y ocupación del suelo, de acuerdo con el decreto de adopción del Plan Parcial. Si se considera la manera en que se conformó el barrio, su modelo de ocupación de origen popular, la gran mayoría de las viviendas está levantada mediante el sistema de la autoconstrucción, con materiales de poca resistencia, que muy posiblemente no cumplan con los estándares mínimos estructurantes exigidos en la norma.

Mientras no se cumplan las condiciones, así sean las flexibles que determinó el Plan Parcial, no se reunirán los mínimos requisitos de calidad y seguridad que permitan ubicar estas viviendas así tituladas y posiblemente reconocidas y legalizadas, como viviendas dignas.

Claro está, que el proceso de reconocimiento y legalización está actualmente en curso, de ahí, que de acuerdo a la información suministrada por la Oficina Jurídica del Macroproyecto, hay 270 construcciones en trámite de legalización, posiblemente algunas de ellas cumplan con los requisitos mínimos, las que no los cumplan, tendrán un término de 6 años²⁶ para adecuarse a los requerimientos; y, tampoco se puede dejar de lado, lo previsto en el Plan Parcial y que hace parte del Documento Técnico I, en el que se determina que el programa de legalización “se apoyará en el proyecto de mejoramiento de vivienda para emprender el conjunto de acciones de aseguramiento estructural y superación de las deficiencias en iluminación, ventilación, saneamiento básico y de hacinamiento.”²⁷

Se espera que con la continuidad que ha caracterizado este programa, se logre realmente el acompañamiento y se mejoren las viviendas, pero hoy, no puede garantizarse que las

²⁶ Artículo 63. Parágrafo tercero, Decreto 564 de 2006.

²⁷ Documento Técnico Tomo I, Plan Parcial Moravia P. 135

construcciones que están en trámite de legalización puedan cumplir los parámetros requeridos, máxime si se tiene en cuenta que los beneficiarios deben pagar un precio por esa legalización, que, aunque pueda parecer pequeño, \$600.000,00, dentro de la cultura de la informalidad que caracteriza los pobladores de Moravia, no será fácil de asumir debido en parte a la pobreza que está en la base de toda esta problemática, la falta de empleo, lo que implicaría dejar de satisfacer necesidades aún más prioritarias como la alimentación, para efectuar un pago que ellos no consideran necesario, pues, siempre han vivido en la informalidad y no les atrae mucho ingresar a la formalidad y por ende a la cultura del pago.

3. Propiedad e informalidad urbana

En este punto se efectuará un análisis de la propiedad en la intervención urbanística de Moravia, fundamentalmente en los programas desarrollados en el Plan Parcial de Mejoramiento Integral que guardan relación con esta institución, a fin de verificar su tratamiento dentro de este contexto, evidenciando en qué aspectos prima su concepción como derecho individual de tradición civilista, y en cuáles su condición de función social bajo los lineamientos de la función pública del urbanismo; si las dos visiones coexisten y se complementan, o si por el contrario se evidencian tensiones entre ellas.

Para tal propósito se tiene en cuenta la ruta marcada por el ordenamiento jurídico y que sirve de marco a estas intervenciones, el cual está diseñado en concordancia con los lineamientos trazados desde los planes de desarrollo a nivel nacional, departamental y municipal, que en este punto se enfocan, de manera prioritaria a hacer propietarios a quienes están en situación informal de tenencia.

3.1. Problemas para el acceso a la propiedad del suelo en Moravia

Los asentamientos informales -que aunque en algunas ocasiones y por razones de diverso orden, se ubican sobre suelos de propiedad de particulares-, por lo general se ubican sobre suelos de propiedad del Estado. La diferencia entre la calidad de propietarios del suelo ocupado es determinante al momento de pretender formalizar la relación de tenencia de los ocupantes.

Quienes ocupan propiedad de particulares, tendrán formas de adquirir la propiedad de los terrenos haciendo uso de la legislación civil vigente, por ejemplo, mediante procesos de pertenencia, o bien sea por compras directas a los propietarios, entre otras; pero, los ocupantes de terrenos que son propiedad del Estado, bien sean estos bienes fiscales o bienes de uso público, por disposición expresa de la ley²⁸ no podrán adquirirlos por prescripción; por tal razón, es necesario acudir a mecanismos de carácter administrativo para intervenir en asentamientos informales con el fin de solucionar, tanto el problema de informalidad en la tenencia de la tierra, mediante la titulación, como el de la informalidad en las construcciones de vivienda allí levantadas, mediante su reconocimiento, mejoramiento y legalización.

²⁸ Artículo 63 de la Constitución Política de Colombia.

El barrio Moravia está ubicado en suelos de propiedad del Estado, esto, por haber sido adquiridos inicialmente por el Departamento de Antioquia en el año 1952 para la vía férrea y las instalaciones del Ferrocarril de Antioquia, y posteriormente en 1977 fueron adquiridos por el Municipio de Medellín, por acuerdo 3 del 29 de Abril de 1977, en cumplimiento del acuerdo 23 de Septiembre de 1976 y el Decreto Municipal 102 de 1984, con el fin de ampliar las instalaciones del Parque Norte, y para otras obras de infraestructura de la ciudad.

Por el hecho de ser bienes públicos y con una destinación específica a un parque y otras obras de infraestructura de interés general, los ubica en la categoría de bienes de uso público y por lo tanto imprescriptibles, inalienables e inembargables, razón por la cual no se podría disponer de ellos por parte de la administración municipal, sin cumplir trámites especiales, a fin de legalizar la situación de la tenencia de los mismos para sus ocupantes. Por tal motivo -y como una evidencia más de la intrincada relación entre el territorio y sus modelos de ocupación en la creación del Derecho-, en el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, Acuerdos 62 de 1999 y 23 de 2000, se le cambió la destinación a esos suelos, que pasaron de ser bienes de uso público, a ser bienes fiscales, lo que posibilita la titulación de carácter administrativo.

3.2. La propiedad como soporte y fin la gestión urbana

El Macroproyecto de Mejoramiento Integral del barrio Moravia que se lleva a cabo mediante el Plan Parcial, en el componente de regularización integral de predios que comprende la titulación y legalización, está enmarcado dentro de las políticas trazadas en la Ley 812 de 2003, Plan Nacional de Desarrollo, en la cual, el Gobierno Nacional estructuró una política de Titulación²⁹ con la que se pretende solucionar el problema de la ilegalidad y el déficit de vivienda, mediante el impulso de procesos masivos de titulación de predios fiscales, dentro del programa abanderado por el Gobierno Nacional “Colombia un País de Propietarios”.

De manera concordante, se consolidaron los programas de las administraciones municipales de los dos últimos períodos, así, el Plan de Desarrollo Económico y Social 2004-2007,³⁰ incorpora en su Línea 3 en el componente de proyectos estratégicos de ciudad, el programa “Intervención Integral en Moravia”; de igual forma, el Plan de Desarrollo 2008-2011, incorpora en su Línea 1 Componente Actuaciones Urbanas Integrales, el programa “Proyectos Urbanos Integrales” incluyendo allí el Macroproyecto Intervención Integral en Moravia y su área de Influencia - Ciudadela Nuevo Occidente, que en ambos casos son respaldados por los programas a largo, mediano y corto plazo del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín; apuntando todos los programas, a consolidar la propiedad del suelo en cabeza de sus ocupantes y lograr así los propósitos de

²⁹ Cabe resaltar que dentro de la política nacional, se supedita la titulación de predios, a la legalización urbanística, tal como se expresa en el artículo 98 de la Ley 812 de 2003: “Asesoría a entidades territoriales. El Gobierno Nacional a través del Ministerio respectivo asesorará a las entidades territoriales e impulsará procesos de titulación de los predios de las familias hoy asentadas en desarrollos urbanos incompletos que obtuvieron u obtengan su legalización urbanística. Mediante estos procesos se legalizará la tenencia de los predios sin menoscabo de los derechos que le asistan a sus titulares.

³⁰ Acuerdo 03 de 2004.

mejorar la calidad de vida de los ocupantes, y el nivel de titularidad en la tenencia de la tierra.

Todos los programas y proyectos que se realizan en torno a la titulación de predios en Moravia, se ajustan, a un marco normativo de orden nacional el cual tiene como punto de partida la Ley 9ª de 1989, artículo 58, mediante la cual, a fin de poner remedio a la ilegalidad en la tenencia de la tierra, faculta a las entidades del orden nacional y territorial a ceder a título gratuito los bienes fiscales ocupados ilegalmente con viviendas de interés social, facultad que fue consolidada mediante la expedición de la Ley 1001 de 2005, en la que se establece el término de ocupaciones para cesión a título gratuito, hasta el 30 de noviembre de 2001; la Ley 388 de 1997 que en su artículo 95 que determina que la transferencia de dominio de los bienes fiscales ocupados, se realiza mediante resolución administrativa, el Decreto 540 de 1998 que reglamenta los artículos 58 de la Ley 9ª de 1989 y 95 de la Ley 388 de 1997 en materia de transferencia gratuita de bienes fiscales, fijando el procedimiento para hacerlo; Ley 3 de 1991, que establece la vivienda de interés social, y en su artículo 5 establece un subsidio familiar de vivienda por habilitación legal de títulos; Decreto 3111 de 2004; Resolución 1178 de 2005; Resolución 049 de 2006 de. Y de manera específica, el decreto Municipal 0512 de 2006 determinó que en el Municipio de Medellín para adelantar los procesos de titulación se seguiría el procedimiento indicado en la ley 1001 de 2005.

Para llevar a efecto la solución a la problemática de la tenencia de la tierra en Moravia, y con fundamento en las políticas trazadas y el marco jurídico de soporte, se diseñó dentro del Macroproyecto de Intervención Integral el programa de regularización integral de predios, a desarrollar mediante el instrumento del Plan Parcial, en el cual, para tal propósito se estableció la Unidad de Regularización Integral de Predios (URIP) área para Titulaciones de predios, Legalizaciones de construcciones y para Proyectos de Espacio Público.

Las actuaciones en este programa se dirigen a hacer propietarios -mediante cesión a título gratuito de los predios-, a quienes tengan sus viviendas ubicados dentro de la URIP y que además, las construcciones de estas correspondan a Viviendas de Interés Social y cumplan los requisitos que en el mismo Plan Parcial han sido establecidos -de manera especial para las condiciones propias de consolidación del barrio-, que permitan su legalización.

Observando esta situación se puede evidenciar como confluyen las dos visiones de la propiedad; en efecto, la función pública del urbanismo se manifiesta desde la delimitación de la URIP, pues en ella se destinan unas partes del suelo para obras de infraestructura y proyectos de espacio público, y otras que serán destinadas a vivienda; en consecuencia, solo podrán ser objeto de titulación las viviendas ubicadas en el suelo reservado para este fin; y, las viviendas que estaban ubicadas sobre suelos destinados a obras de interés general, no podrán ser objeto de titulación, y las familias que las habitan, serán parte de los procesos de reasentamiento o reubicación, pues a pesar de ser considerados moradores y cumplir los requisitos que les conceden el derecho a la titulación, prima el interés general sobre el particular.

Y, del otro lado, la profunda tradición civilista de la propiedad, se evidencia desde las políticas en torno a la intervención en asentamientos informales, y en la normatividad

que establece el marco a seguir, enfocados a hacer propietarios a los ocupantes informales, se mantiene como aspecto prioritario del Plan Parcial, promoviendo y facilitando las titulaciones de predios y legalización de construcciones.

A pesar de las dificultades ya evidenciadas en la prueba piloto -de la cual se dio cuenta en el capítulo anterior- relacionadas con las condiciones específicas, tanto de orden físico como social del modelo de ocupación del barrio,³¹ se trazan en el Macroproyecto unas metas de titulación; y de alguna manera, en ocasiones flexibilizando y adaptando normas, se ha logrado cumplir hasta hoy, buena parte de ellas.

La principal muestra de utilización y flexibilización del Derecho para lograr uno de los fines propuestos por la administración al intervenir en Moravia, ha sido la de, mediante una norma, Decreto 1958 de Agosto 22 de 2006 -Plan Parcial-, cambiarle la destinación específica para la cual había sido adquirido por el municipio el lote de terreno sobre el cual está ubicado el Barrio, permitiendo específicamente en la fase de regularización urbanística y reconocimiento, que los terrenos determinados en la URIP para vivienda, aún siendo públicos, tengan la connotación bienes fiscales, y por ende, puedan ser objeto de titulación gratuita.

Así mismo, y a fin de lograr los propósitos de titulaciones y legalizaciones, se ha facilitado el camino para que muchos de los candidatos a la titulación, puedan acceder a los subsidios familiares de vivienda para la habilitación de títulos, ya que la misma informalidad generalizada de la población que se refleja también en la manera de derivar su sustento, no garantiza que puedan contar con el dinero para sufragar los gastos propios de la titulación, lo que truncaría los fines propuestos; por ello, además, el municipio asume parte de los mismos.

Vale la pena resaltar en este punto los resultados de la prueba piloto de titulación ya referida, hecha con el fin de verificar las viviendas que cumplían los requisitos para titular. De 238 encuestas, sólo 47 predios y familias reunían los requisitos de la Ley 1001, fundamentalmente por razones atribuibles a estas dos situaciones:

a) la diversidad de usos dados a los inmuebles, pues no solo se destinan para vivienda; también se destinan al comercio y a la industria, lo que deja por fuera de la titulación a muchos predios, ya que las normas que regulan la titulación mediante la cesión gratuita, están diseñadas para formalizar la vivienda, y siguiendo la lógica normativa, la Vivienda de Interés Social.

b) la existencia de muchas construcciones en altura sobre un mismo lote, edificaciones en las cuales varios ocupantes solucionaron su problema de vivienda construyendo de manera independiente, pero sobre el mismo suelo, y como sólo se puede titular el terreno, -ya que es un bien público-, pues las construcciones o mejoras pertenecen a los particulares y son objeto de otro procedimiento para su reconocimiento y legalización- tal titulación debe hacerse en común y pro indiviso.

³¹ Para citar solo algunos aspectos relativos a la forma de ocupación y de construcciones existentes en el Barrio Moravia, construcciones en altura y subterráneas, en las cuales en un mismo predio hay varias familias ocupantes, viviendas construidas sobre caminos y servidumbres, muchas de ellas en materiales de poca resistencia y sin el cumplimiento de normas mínimas de ventilación aire, espacio, entre otras.

La titulación en común y pro-indiviso de los lotes de terreno ocupados en altura con varias unidades de vivienda, es una clara muestra de la tradición civilista de la propiedad que ha generado problemas para lograr los fines propuestos de titulación; problemas que se evidenciaron en el resultado de la referida prueba piloto y que se confirman comparando las metas propuestas en el Macroproyecto con los resultados que se han logrado hasta hoy.³²

A pesar de la información y del acompañamiento que se ha brindado por parte de la administración a los candidatos a adjudicatarios en común y pro-indiviso, esta figura no ha tenido buena aceptación entre ellos pues se requieren acuerdos para la elaboración de un reglamento de propiedad horizontal mediante el cual individualizar las propiedades. Además de los acuerdos difíciles de lograr, hay gastos por conceptos de la legalización en la Curaduría y para la protocolización en escritura pública del Reglamento de Propiedad Horizontal, en la Notaría, que deben ser asumidos por los comuneros de acuerdo al coeficiente de copropiedad, hecho que también representa para ellos un riesgo y un gasto que muchos no han querido aceptar. De acuerdo a la información suministrada por la oficina Jurídica del Macroproyecto, hasta el mes de mayo de 2009 hay 270 licencias de construcción en espera a que el ISVIMED³³ cancele en la Curaduría lo correspondiente a expensas. Ésta, a su vez, está a la espera de que los propietarios consignen el valor que les corresponde; muchas de estas licencias corresponden a reglamentos de propiedad horizontal.

Vale la pena destacar el hecho de que lo que se puede titular en este caso por parte de la Administración municipal, es el lote de terreno ubicado en suelo urbano dentro de las especificaciones del Plan Parcial, lote sobre el cual exista una vivienda que en su construcción cumpla con los requisitos atribuibles a la vivienda de interés social, y pueda ser objeto de reconocimiento y legalización, de acuerdo a las normas especiales establecidas en el Plan Parcial.

En cuanto a las normas para el reconocimiento y legalización de las construcciones de vivienda que se contienen en el Plan Parcial,³⁴ desde su creación tenían como propósito tratar de adaptarse a una realidad física y social ya consolidada, siendo otra muestra de la flexibilidad. Sin embargo, estas normas deben ceñirse también a parámetros técnicos de calidad, resistencia, espacio público, área, iluminación, aire, entre otros, que para cumplirse hay que realizar procedimientos costosos, en lo que se desconoce la autorregulación en la construcción que ha caracterizado la ocupación de Moravia.

Si bien es cierto, las normas para la legalización de construcciones destinada a vivienda se han flexibilizado de manera considerable (por ejemplo el área mínima de lote a ser reconocida será de 35 m² excepto los lotes con Escritura Pública con menor área procedentes del proceso de reloteo del año 1985, reconocer construcciones sin que cumplan con las exigencias de frente y área mínimas, siempre y cuando al interior se

³² De las metas trazadas en el Plan Parcial de titular y legalizar 3.667 predios, y de acuerdo a datos suministrado por la Oficina Jurídica del Municipio de Medellín, a junio de 2009 se han emitido 1.190 Resoluciones Administrativas de titulación de predios.

³³ Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín

³⁴ Decreto 1958 de 2006. Arts. 38, 42 y 43.

cumpla con adecuada distribución, condiciones de salubridad, iluminación, ventilación y seguridad; incluso, permitiendo mayores aprovechamientos en altura, en construcciones hasta de tres pisos en predios que reúnan ciertas características), de acuerdo al estado actual de ejecución del programa, hay 270 legalizaciones en trámite, algunas pendientes del pago de dinero por parte de los usuarios, y otras, pendientes de cumplir las normas.

Para poder hacer el reconocimiento y legalización de la construcción, previamente se debe tener la calidad de propietario, es decir, primero se debe surtir el trámite de la titulación mediante Resolución Administrativa. Se sigue en este punto la lógica de que lo que se pretende es hacer propietarios, dejando sin resolver, al menos de forma inmediata el problema de la legalización de las construcciones de vivienda. Esto parece tener un trasfondo económico. Las mejoras estaban haciendo parte de la base catastral, pues mediante actualizaciones prediales anteriores a la intervención del Macroproyecto, ya se habían levantado las fichas catastrales correspondientes a las construcciones existentes en el barrio. Como los predios eran propiedad del municipio, se les dieron matrículas ficticias, a fin de cobrar un impuesto por mejoras construidas en bien público.³⁵

Ahora, la base catastral se actualiza, ya con propietarios, y de ello se deriva una forma de cobrar el impuesto predial tanto por el terreno, como por las construcciones en él levantadas. De esta realidad puede deducirse que una de las razones que impulsa a que mediante estas intervenciones informales se obligue a hacer propietarios a sus ocupantes, sea la de ampliar la base para el recaudo de impuesto predial.

Aunque los propósitos que orientan las intervenciones urbanísticas en asentamientos informales están dirigidos a satisfacer una necesidad básica de la población, cual es la vivienda en condiciones dignas, se ha encontrado como única forma de garantizar la seguridad en la tenencia de estas viviendas, la figura de la propiedad privada, de carácter individual, lo que en muchos casos en Moravia, se ha convertido en un obstáculo; no se han explorado otras opciones. Desde el Plan de Desarrollo se condiciona a este tipo de intervenciones hacia tradicionales formas de la propiedad, lo que tal vez ha frenado un poco la innovación en la gestión, por ejemplo acudiendo a figuras de propiedad colectiva que son permitidas constitucionalmente, o incursionar por ejemplo, en visiones más amplias con tipos de contratos especiales como las usadas en Brasil para casos similares. Es el caso de la concesión del derecho real de uso en Brasil.³⁶

³⁵ También valdría la pena indagar sobre la legalidad que puede tener el hecho de gravar con un impuesto, unas mejoras que no han sido reconocidas y por lo tanto no se han legalizado.

³⁶ En países como Brasil, se ha venido trabajando en formas comunitarias de posesión y acceso a la propiedad de la tierra que han contribuido a facilitar los programas de acceso al suelo en áreas públicas. Es el caso de la concesión del derecho real de uso, a través de la cual la Ciudad transfiere mediante documento público el derecho real de uso a la comunidad en su conjunto o a cada familia particularmente, reservándose la nuda propiedad sobre los inmuebles objeto de ocupación. De esta manera, se garantiza a la comunidad la seguridad en la permanencia, que ha sido uno de los atributos más llamativos de los procesos tradicionales de titulación de predios. Para el caso de la titulación masiva de áreas privadas, en ese país se han venido adelantando con éxito los procesos de usucapión o prescripción adquisitiva, con la particularidad de que es posible adelantarlos de manera colectiva, disminuyendo así los costos y tiempos de los procesos judiciales e incrementando la eficiencia de la intervención pública. Al respecto puede consultarse Alfonsín, Betania de Moraes (1999). *Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade*. Lincoln Institute of Land Policy Cambridge MA, USA. Pág. 19

En efecto, los programas contenidos en el Macroproyecto de intervención Integral en Moravia, relacionados con la vivienda, tanto en los desarrollados mediante el Plan Parcial -reasantamiento en las UGIS I y II, y titulación y legalización en las URIP- como en la reubicación en Pajarito, se encaminan a hacer propietarios a los ocupantes de Moravia, en el caso de reasantamiento y reubicación, mediante escritura pública de venta de las soluciones de vivienda nueva, cuyo precio se canceló por los beneficiarios, con subsidios y compensaciones por el valor de las mejoras que tuvieron que dejar -ubicadas en zonas de riesgo no recuperable o con destinación a obra de beneficio común- para acceder a las nuevas; y en el caso de las URIP, mediante la adjudicación a título gratuito del suelo, y el reconocimiento y la legalización de las construcciones, previo el cumplimiento de requisitos legales y técnicos. Pero cabe la pregunta acerca de si el hecho de hacer propietarios individuales a los antes ocupantes informales, si soluciona realmente un problema estructural de informalidad ya arraigada y generalizada, y que se deriva de la dificultad para gran parte de la población pobre de acceder al suelo urbano para solucionar su problema de vivienda dentro de la ciudad.

Analizando las dos formas mediante las cuales se hace propietarios a los moradores de Moravia, con todas las dificultades ya señaladas, puede decirse en términos generales, que se adecuan a las normas vigentes, y que ese marco normativo ha permitido un cumplimiento considerable de las metas, aunque los programas aún están en curso, puede afirmarse que actualmente hay menos informalidad en la tenencia de la tierra en Moravia.

Pero, aunque las normas imponen unas limitaciones a esa propiedad como el patrimonio de familia inembargable, la prohibición de venta dentro de los 5 años, entre otras, eso no garantiza ni la permanencia de las familias en esas propiedades, ni que otros con necesidades de vivienda, lleguen al sector, pues la dinámica de haberse insertado al mercado formal del suelo, ha generado un mayor valor en esas propiedades, lo que será de gran atractivo tanto para los hoy titulares como para especuladores. Además, estas intervenciones se convierten en un círculo vicioso, ya que generan expectativas que atraen a más personas a la informalidad.

4. Ordenamiento y gestión urbana en Moravia

Como ya se ha dicho, una de las prioridades de la Planeación Urbana desde la Ley 9 de 1989, y del ordenamiento territorial desde la Ley 388 de 1997, ha sido utilización racional del suelo, con miras a planear los procesos de urbanización y desarrollo del territorio, principalmente en lo relacionado con la localización de los asentamientos humanos. En este punto, desde esta normatividad, se insta a los municipios a reconocer, intervenir y mejorar la calidad de vida en los asentamientos informales como Moravia.

Paralelamente, los nuevos modelos de desarrollo urbano desde la década pasada han implicado la necesidad de modificar los modelos de ocupación del territorio, antes basados en la industria manufacturera y ahora en el marco de la competitividad global y la prestación de servicios, en los que se enmarca el imaginario de ciudad, base para los procesos de ordenamiento territorial en Medellín. El cambio de vocación de la ciudad, expresado en la necesidad de dotarla de la infraestructura vial, de servicios y espacios públicos de calidad, es una estrategia que responde no solo a las demandas y necesidades

de la población, sino también a nuevos esquemas de planeación derivados de la aplicación de un modelo específico de desarrollo.

En el análisis de Moravia debe tenerse en cuenta además la necesidad y antigua deuda que tenía la Administración con el asentamiento y que no había podido atenderse de manera efectiva por la ausencia de herramientas jurídicas y gestión que permitieran formular programas de mediano y largo plazo que trascendieran y pudieran ejecutarse en más de un periodo de administración municipal. Elemento que en el pasado contribuyó a que otras intervenciones no tuvieran el impacto necesario para detener los procesos de ocupación informal en Moravia.

El modelo de ordenamiento territorial vigente en Colombia permite no solo establecer las reglas de juego para la ocupación, uso y aprovechamiento del suelo en el territorio municipal, sino también disponer de los instrumentos de gestión necesarios para llevar a la práctica los ejercicios de planeación. El Macroproyecto de Intervención Integral en Moravia es un ejercicio de aplicación de los instrumentos legales de gestión territorial que ha permitido articular la planeación de la Ciudad, con las disposiciones y prioridades del ordenamiento territorial, en respuesta a demandas ciudadanas relacionadas con el acceso al suelo urbano en condiciones dignas.

En tal sentido, uno de los rasgos característicos del modelo de Gestión Territorial implementado en Moravia, es la puesta en marcha de una operación urbana integrada dirigida a equilibrar situaciones de injusticia en las formas no regladas de acceso al suelo para la población pobre. Sin embargo, ello no implica desconocer que este tipo de intervenciones también responden a las dinámicas y lógicas de los nuevos modelos del desarrollo urbano, en los que asentamientos como Moravia pueden verse como un obstáculo para el desarrollo de la Ciudad.³⁷

A partir de esta investigación puedo evidenciarse como los instrumentos de gestión también dejan un espacio para la generación de dinámicas de inclusión socio-espacial en la Ciudad, lo que se ha identificado como uno de las principales falencias de la planeación y ordenamiento territorial en Colombia. Sin embargo, esto ha sido posible debido a la adecuada articulación de las tres dimensiones de la intervención territorial: la planeación, el ordenamiento y la gestión, de tal suerte que sin alguna de las tres, la operación estaría incompleta o podría no responder a las metas y objetivos.

Un ejercicio interesante es analizar la intervención extrayendo alguna de las dimensiones. En el supuesto de que la intervención en Moravia se hubiese adelantado como un mero ejercicio de ordenar la ciudad, de poner la casa común en orden,³⁸ pero sin responder a un ejercicio de planeación en el que se pensara el asentamiento a partir del imaginario y

³⁷ Las conversaciones con expertos permitieron identificar una visión de Moravia y de la intervención que allí se adelanta, relacionada con la obstrucción del desarrollo de la Ciudad y del Valle de Aburrá hacia el Norte, pues se busca implementar el modelo de ciudad compacta, prevalentemente desarrollada al borde del Río Aburrá y conectada a través del eje multimodal del Río con los demás Municipios del Valle. Desde este punto de vista, podría afirmarse que Moravia es principalmente un obstáculo para el desarrollo a superar y en menor medida, un asentamiento informal que demanda la intervención del Estado.

³⁸ La terminología es de la Arquitecta Zoraida Gaviria Gutiérrez, Ex Secretaria del Departamento Administrativo de Planeación de la Ciudad de Medellín durante la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial, Acuerdo 062 de 1999.

modelo de ocupación territorial más adecuado para la Ciudad, es bastante probable que la intervención no hubiese dado respuesta a una prioridad del ordenamiento territorial, cual es la integración socio-espacial y la necesidad de articular todas las intervenciones al modelo de ciudad compacta, equitativa y ordenada definido en el POT, de tal manera que la intervención habría surgido desarticulada de los demás esfuerzos de Ciudad, respondiendo solo a las demandas de acceso al suelo urbano de la comunidad y sin tener en cuenta el interés general de la ciudad.

Un escenario similar podría pensarse en términos de un adecuado ejercicio de planeación en el que se pensara Moravia desde todas sus variables y se contemplara su incorporación al entramado urbano formal, pero sin disponer de los instrumentos de gestión a través de los cuales se pudiera llevar a cabo. En este último caso, es bastante posible que el proceso aún no se hubiera llevado a cabo, pues como ya se ha dicho, la planeación y el ordenamiento sin la gestión se convierten en meros ejercicios de proyección deseable del territorio que corren el riesgo de quedarse en el papel.

Otro de los rasgos característicos del modelo de gestión territorial implementado en Moravia, es la integralidad del proceso. Una de las principales críticas que se han hecho de los programas y proyectos de acceso al suelo, es su dispersión, falta de continuidad y aislamiento. Tradicionalmente se había entendido el problema desde la perspectiva de la falta del título de propiedad sobre la tierra, y de manera separada se había pensado que el problema de la informalidad podría tratarse a partir de intervenciones urbanísticas a partir de las cuales pudiera dotarse el territorio de la infraestructura vial, de servicios y de espacio público y equipamientos que permitiera el goce del derecho a la Ciudad.

Sin embargo, hoy en día se ha entendido que la informalidad urbana y el acceso al suelo representan una problemática compleja que debe abordarse desde varias dimensiones complementarias: la relacionada con la propiedad de la tierra, la regularización del asentamiento y la legalización y reconocimiento de la construcción. En este aspecto, debe afirmarse que Moravia es un ejercicio de intervención urbana exitoso, pues además de articular estas tres variables del problema, ha incluido además la puesta en marcha de estrategias de inclusión social desde la dimensión económica y social, pues se ha concluido que en la informalidad urbana la falta de acceso al trabajo y empleo formal, así como las relaciones sociales a nivel barrial, también contribuyen de una manera importante.

Una característica importante del proceso de intervención en Moravia está relacionada con el papel cumplido por el Estado y particularmente por las instancias de gobierno municipal en el proceso. En este sentido, cabe destacar como todo el proceso, desde su iniciativa hasta la ejecución, está marcado por la presencia determinante del Estado, pues se ha comprendido que la intervención en asentamientos informales se enmarca en el ejercicio de la función pública del urbanismo como atribución estatal, en parte también porque es evidente que ni el sector privado, ni el mercado inmobiliario formal pueden por si solos generar dinámicas de inclusión socio-espacial en la Ciudad, seguramente por ser menos rentables que la explotación del suelo en estratos socio-económicos altos, pero también por la preeminencia de situaciones de injusticia social y la necesidad de generar equidad urbana, que corresponde al Estado, cuando menos direccionar.

Particularmente, para el esquema de gestión a implementar, el Municipio de Medellín acudió a la figura del Plan Parcial, teniendo en cuenta que el Plan de Ordenamiento Territorial en su primera versión –Acuerdo 062 de 2009–, había asignado a Moravia el tratamiento urbanístico de Mejoramiento Integral a desarrollar a través de este instrumento. Sin embargo es necesario precisar que el Plan Parcial es un instrumento diseñado para favorecer los esquemas asociativos en la explotación del suelo, en los que se vinculen, en lo posible,³⁹ a todos los propietarios del suelo involucrados en el polígono. En este sentido, en la práctica esta figura de gestión asociada del suelo, ha funcionado a partir de la participación, no solo de los propietarios, sino también de los promotores inmobiliarios, los constructores, las entidades financieras, la Administración Municipal y en algunas ocasiones, de la comunidad organizada.⁴⁰

En contraste, el Plan Parcial de Mejoramiento integral del barrio Moravia de Medellín, constituye una experiencia única en la gestión del suelo. En primera instancia por su iniciativa pública como ya se indicó, pero adicionalmente por que la normatividad vigente y la práctica de los planes parciales en la ciudad, indica que este instrumento está pensado solo para los polígonos con tratamiento de desarrollo y renovación urbana, en los cuales existe una mayor presión del mercado inmobiliario formal para su desarrollo debido a las expectativas de altas rentabilidades del proyecto.

En el caso de los polígonos de mejoramiento integral, en los cuales hay una serie de determinantes socio-económicos del deterioro urbanístico del sector, en principio habría que decir que esta figura carece de aplicabilidad por cuanto su iniciativa, gestión y ejecución, deben de ser asumidas por el nivel local de gobierno, pues la posibilidad de vincular a otros actores al proceso es mínima, debido a los altos costos económicos y sociales de la intervención y además porque los propietarios del suelo, que son los llamados a desempeñar un rol preponderante en el Plan, son o el mismo municipio, o la comunidad; personas generalmente con bajos niveles de ingresos y víctimas de la exclusión socio-espacial.⁴¹

Pese a estas contradicciones, el Plan Parcial de Moravia ha sido, en términos generales y desde el punto de vista de la gestión, una experiencia exitosa, pues se están logrando transformaciones positivas en un sector, que como Moravia, representa un alto grado de complejidad debido a su tamaño, ubicación, riesgo ambiental y a la particularidad y precariedad de las formas de ocupación del suelo allí desarrolladas. Este éxito se debe a la integralidad del proceso, como ya se ha dicho, enmarcada en una operación urbana de mayor envergadura como el Macroproyecto, en que logran asociarse a las intervenciones

³⁹ Para la ejecución de un plan parcial es necesario contar con el consentimiento de al menos el 51% de los propietarios de los predios involucrados en el polígono de tratamiento de desarrollo o renovación, en proporción a la participación del área del lote con respecto al área total de planificación.

⁴⁰ En Medellín existen dos experiencias muy interesantes de Planes Parciales de iniciativa comunitaria: El del barrio Corazón de Jesús o Barrio Triste y uno de los planes parciales de desarrollo del Corregimiento San Antonio de Prado.

⁴¹ La intervención en Moravia no permite extraer ningún rédito económico para alguien distinto a la comunidad beneficiaria. En principio, los únicos beneficiarios del Plan desde el punto de vista económico, son las familias que han sido incluidas en los programas de reubicación, reasentamiento y regularización integral de predios, pues el suelo y la vivienda se convierten en un bien objeto de intercambio en el mercado inmobiliario formal, que a futuro, atraerán inversión privada y entrarán en la dinámica de la especulación inmobiliaria.

urbanísticas, proyectos tendientes a mejorar las condiciones de vida de la comunidad también desde los componentes económico, jurídico, social y cultural.

Esta figura ha permitido superar las limitaciones del plan parcial, principalmente las relacionadas con la escases del suelo apto en el sector, necesario para reasentar a la población ubicada en suelo de alto riesgo, pues a partir del Macroproyecto, como instrumento de planificación y gestión de mayor alcance, permitió formular una estrategia de reubicación en otro suelo distinto al área de planificación del Plan Parcial de Moravia.

En el mismo sentido, el esquema de gestión implementado en Moravia, se caracteriza además por el recurso y aplicación de la Regularización Integral de Asentamientos como instrumento de gestión a partir del cual es posible complementar el Plan de Ordenamiento Territorial de la Ciudad, y ejecutar el plan parcial en lo relativo a la titulación de los predios, la regularización del asentamiento y la legalización y reconocimiento de las construcciones. Independientemente de las limitaciones de la normatividad nacional y local en materia de titulación, la formalización de la tenencia del suelo debe seguir siendo una de las prioridades de la gestión e intervención en asentamientos informales como Moravia, el reto consistirá en innovar en la política urbana y en la gestión del suelo, con miras a aplicar los instrumentos de una manera más estratégica, buscando ampliar las posibilidades de aplicación de la norma desde su flexibilización y creación de nuevas figuras que puedan responder de manera más eficaz, a las demandas de acceso al suelo urbano en condiciones dignas.

Como se ha dicho, algunos autores⁴² que afirman que existen unas lógicas perversas de la regularización integral de predios, en virtud de las cuales la informalidad urbana se presenta como parte de un ciclo en la producción del territorio que parece no tener fin y en la que factores como la especulación inmobiliaria y la segregación socio-espacial son consecuencias y a la vez causas de la forma de producción de la ciudad y de construcción del territorio marcada por el modelo imperante de desarrollo económico. En este sentido, el análisis de la intervención en Moravia ha permitido evidenciar una experiencia generalmente exitosa en la gestión, pero también se ha podido constatar como paralelamente a su búsqueda de lograr inclusión socio-espacial en Moravia, asentamientos periféricos de las Zonas Centro Oriental, Centro Occidental, Nororiental y Noroccidental de la Ciudad, siguen creciendo, lo que evidencia un problema de carácter estructural que no será resuelto a partir de medidas esencialmente curativas como la Regularización Integral de Predios.

Otra de las lógicas perversas del desarrollo urbano tiene que ver con una lectura de los procesos de urbanización informal vistos como un medio barato para el acceso al suelo de la población pobre, en los que a las administraciones municipales les saldría menos costoso regularizar, que proveer suelo y vivienda en condiciones dignas a las familias que llegan cada día a la ciudad. A partir de esta lectura del problema los pobres generan

⁴² Al respecto pueden consultarse las investigaciones del Lincoln Institute of Land Policy Cambridge MA, USA: Alfonsin, Betania de Moraes (2006). *Legalidad e ilegalidad en la producción del espacio urbano: Nuevas sendas para superar viejos caminos – Porto Alegre y el Urbanizador Social*; Acioly Jr. Claudio y Smolka, Martim. *Razón de los proyectos de regularización de los asentamientos informales: desde el mejoramiento de los asentamientos hasta la integración* (2002) y Fernandes, Edésio y Smolka, Martim. *Regularización de la tierra y programas de Mejoramiento* (2004). En: *Informalidad, regularización y derecho de propiedad*.

mecanismos de autoconstrucción y diseñan una solución habitacional de acuerdo a sus capacidades y posteriormente llega el Estado, crea un marco normativo flexible, formula y ejecuta un programa de Regularización, legalización y titulación con los cuales daría cumplimiento a la función pública del urbanismo.

Referencias Bibliográficas

Acioly Jr., Claudio. *Razón de los proyectos de regularización de los asentamientos informales: desde el mejoramiento de los asentamientos hasta la integración*. Institute for Housing and Urban Development Studies – HIS, Países Bajos, 2002

Alfonsin, Betania de Moraes. *Legalidad e ilegalidad en la producción del espacio urbano: Nuevas sendas para superar viejos caminos - Porto Alegre y el Urbanizador Social*, Lincoln Institute of Land Policy Cambridge MA, USA 2006.

Calderón Cockburn, Julio A. *Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbano en América Latina*. Reporte de investigación LP99Z16, Lincoln Institute of Land Policy, 1999, Cambridge, MA, USA.

Duhau, Emilio. *La Ciudad informal, el orden urbano y el derecho a la ciudad*. (Versión para discusión) Trabajo presentado en el Congreso de la ANPUR, Belo Horizonte, 2003.

Estupiñán Achuri, Liliana. *Organización del Territorio. Teorías Enfoques y Tendencias*. /Artículo: Estudios, Tendencias y Teorías Sobre la Organización del Territorio en Colombia. Universidad Libre de Bogotá, D.C. 2004 Págs. 85-102.

Forero Pineda, Clemente. *Descentralización y Participación Ciudadana*. Bogotá: TM Editores. Centro de Investigaciones para el desarrollo. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, 1997.

Maldonado C., María Mercedes. *Planes Parciales, Gestión Asociada y mecanismos para la distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico Colombiano*. Lincoln Institute of Land Policy. Bogotá 2006.

Mesa Sánchez, Nora Elena y Rivera Montoya, María Victoria. *Acuerdos en la construcción de la gobernabilidad democrática: Experiencia macroproyecto urbano Mejoramiento Integral Barrio Moravia*. Págs. 329 - 331, en: Rincón Patiño, Análida. (E.C.) en: Espacios urbanos no Con-sentidos. Legalidad e ilegalidad en la producción de ciudad. Colombia y Brasil. Editan: Escuela de Planeación Urbano-Regional, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia. Medellín, Colombia. 2005.

Molina Giraldo, Humberto. *Territorio y Ordenamiento Urbano*. Págs. 115 y 116. En: Maldonado C., María Mercedes (Ed). 2003. Reforma Urbana y Desarrollo Territorial: Perspectivas de Aplicación de las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997. Alcaldía Mayor de Bogotá, Centro Interdisciplinario De Estudios Regionales, CIDER, de la Universidad de Los Andes y Lincoln Institute of Land Policy.

Montañez Gómez, Gustavo y Delgado Mahecha, Ovidio. *Espacio, Territorio y Región: Conceptos Básicos para un Proyecto Nacional*. En Cuadernos de Geografía, Vol. VII, No 1-2, Universidad Nacional de Colombia 1998.

Morcillo Dosman, Pedro Pablo. *Derecho Urbanístico Colombiano. Historia, Derecho y Gestión*. Editorial Temis, Bogotá 2007.

Rodríguez, Arantxa y ABRAMO, Pedro. *Grandes proyectos urbanos y su impacto en el mercado de suelo urbano*. Lincoln Institut of Land Policy. Programa para América Latina y el Caribe, MA USA, 2005.

Rodríguez, Libardo. *Derecho Administrativo General y colombiano*, decimotercera edición. Editorial Temis, Bogotá, 2002.

Santana, Pedro. *Mejoramiento barrial, Moravia, Medellín, Colombia*. Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH. Alemania. 1986.

Salas Serrano, Julián. *Latinoamérica, hambre de vivienda*. En Boletín del Instituto de la Vivienda. Mayo de 2002, vol. 17, número 045, Universidad de Chile, Santiago, páginas 58-69.

Solarte Portilla, Pedro Antonio. *Ordenamiento Territorial y Urbano*. Editorial LEYER. Bogotá, 2006.

Trujillo Muñoz, Augusto. *Descentralización, regionalización y autonomía local*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Sociales. Bogotá, 2001.

Boletín Informativo LUZ VERDE # 18 de Noviembre de 2008. Macroproyecto Integral de Moravia y su área de Influencia. Alcaldía de Medellín.