Mecanismos de evaluación y control de la administración frente a la expansión de asentamientos urbanísticos en la ciudad de Medellín

Presentado por:
Diana Marcela Gaviria Álvarez

Trabajo de grado presentado para optar al título de
Abogado

Asesor:
Hernán Darío Martínez Hincapié

Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA)
Facultad de Derecho
Medellín (Antioquia, Colombia)
2026

Marino de Jesús Cardona Duque

Rector

Universidad Autónoma Latinoamericana

Hernán Darío Martínez Hincapié

Tutor

Línea de investigación

Nombre completo 1

Nombre completo 2

Evaluadores

Referencia formato APA 7 edición	Gaviria A., D. (2026). *Mecanismos de evaluación y control de la administración frente a la expansión de asentamientos urbanístico en la ciudad de Medellín* [Monografía]. Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA).
El contenido de la presente obra corresponde al derecho de expresión del autor y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA). Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos	

Dedicatoria

Dedico este trabajo de grado a mi familia, por su amor, apoyo y confianza incondicional. A quienes me acompañaron en cada paso de este camino, gracias por ser parte de este proceso.

Agradecimientos

Agradezco a Dios por permitirme llegar hasta este momento y darme la fortaleza para culminar esta etapa.

Tabla de contenido

Pág.

Resumen 10

Abstract 11

Introducción 12

1. Antecedentes histórico-normativos de la planificación urbanística de la ciudad de Medellín a través de sus Planes de Ordenamiento Territorial 16

2. Mecanismos de evaluación implementados por la administración de la ciudad de Medellín para el control de asentamientos informales e ilegales 26

3. Resultados de los mecanismos de evaluación y de control de la administración frente al impacto y efectos de la expansión de asentamientos informales e ilegales en la ciudad de Medellín 34

4. Conclusiones 37

Referencias 39

Anexos 44

Lista de tablas

Pág.

Tabla 1. Contenido y objetivos principales del Estatuto Municipal de Planeación de 1990 23
Tabla 2. Aspectos clave del Acuerdo 62 de 1999 en materia de planificación urbanística 24
Tabla 3. Aspectos clave del Acuerdo 46 de 2006 en materia de planificación urbanística 24
Tabla 4. Aspectos clave del Acuerdo 48 de 2014 en materia de planificación urbanística 25
Tabla 5. Principales mecanismos de evaluación, identificación y monitoreo de asentamientos informales e ilegales en la ciudad de Medellín 26
Tabla 6. Indicadores de control sobre asentamientos informales e ilegales 29

Lista de figuras

Pág.

Figura 1. Flujo de articulación institucional 31

Lista de anexos

Pág.

Anexo A. Derecho de petición dirigido al Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía de Medellín 44
Anexo B. Derecho de petición dirigido a la Subsecretaría de Control Urbanístico de la Alcaldía de Medellín 48

Resumen

En el presente estudio se analizan los efectos de los mecanismos de evaluación y control de la administración frente a la expansión de asentamientos urbanístico en la ciudad de Medellín; para ello, se realiza un abordaje de enfoque cualitativo, de tipo descriptivo, en el que se reconocen los antecedentes histórico-normativos de la planificación urbanística de la ciudad a través de sus Planes de Ordenamiento Territorial; de igual manera, se indaga por los mecanismos de evaluación implementados por la administración para el control de asentamientos informales e ilegales; y, por último, se señalan los resultados de los mecanismos de evaluación y de control de la administración frente al impacto y efectos de la expansión de asentamientos informales e ilegales en la ciudad.

Palabras clave: asentamientos informales e ilegales, control, evaluación, expansión, Plan de Ordenamiento Territorial, planificación urbanística.

Abstract

This study analyzes the effects of administrative evaluation and control mechanisms on the expansion of informal settlements in the city of Medellín. To this end, a qualitative, descriptive approach is used, examining the historical and regulatory background of the city's urban planning through its Territorial Planning Plans. The study also explores the evaluation mechanisms implemented by the administration to control informal and illegal settlements and, finally, presents the results of these mechanisms in relation to the impact and effects of the expansion of these settlements.

Keywords: informal and illegal settlements, control, evaluation, expansion, Territorial Planning Plan, urban planning.

Introducción

Películas como Rodrigo D' No Futuro y La Vendedora de Rosas, dirigidas por el reconocido director de cine colombiano Víctor Gaviria, retratan a Medellín en uno de sus periodos más álgidos, sobre todo en materia de pobreza y violencia, una ciudad caracterizada por una fuerte presencia del narcotráfico y de los denominados "combos", que eran pandillas que operaban en las comunas más marginadas de la capital del departamento de Antioquia; en ambos filmes es posible observar una ciudad que ya comenzaba a expandirse hacia zonas cada vez más altas de las laderas de la zona centro del Valle de Aburrá, expansión que se llevaba a cabo sin planificación alguna y sin control por parte del Estado, ya que el urbanismo no era más que ocupaciones ilegales y ventas de predios baldíos por parte de tierreros[*].

Esta ha sido una dinámica perenne en la ciudad de Medellín y que ha dado lugar a respuestas tardías por parte del Estado y de la administración de la ciudad, ya que apenas hacia el siglo XXI se comenzaron a desarrollar procesos de planificación estructurados y acordes a las necesidades que demandaba el territorio.

Por décadas, la ciudad de Medellín ha venido experimentando un proceso de crecimiento y expansión urbanística desordenada, situación que ha dado lugar a que, incluso laderas y zonas de alto riesgo, hayan sido objeto de procesos de asentamientos urbanísticos, fenómeno impulsado, en gran medida, por el crecimiento urbano informal e ilegal que ha llevado a la población a ubicarse en los límites de la ciudad, generando condiciones de marginalidad, pobreza y vulnerabilidad social, económica, política y ambiental.

Como se ha señalado, este no es un fenómeno nuevo, ni que haya tenido lugar en los últimos años; de hecho, al observar películas que han sido ambientadas en la ciudad de Medellín, como es el caso de Rodrigo D' No Futuro y La Vendedora de Rosas, rodadas en las décadas de los ochenta y noventa, se evidencia que para la época ya la ciudad venía presentando un

[*] Bandas delincuenciales que se dedican a estafar a familias en condición de vulnerabilidad a través de la venta ilegal de lotes en zonas de expansión o borde urbano, para lo cual recurren a la invasión de predios, cambios de linderos y falsos proyectos de solución de vivienda a bajo precio.

crecimiento urbanístico desordenado; así, por ejemplo, en las comunas donde se filmaron estas películas se nota una arquitectura y un diseño urbanístico desordenado, falto de control y sin planificación, lo cual ha perdurado hasta la actualidad.

Al respecto, Cárdenas & Escobar (2020) señalan que hoy en día, la ciudad de Medellín no tiene suelo apto para desarrollar procesos de expansión urbana, y esto es algo que también se ve reflejado en los diferentes municipios que conforman el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, lo cual se ha traducido en la ocurrencia de un nuevo fenómeno y es la urbanización vertical con el consecuente efecto de la gentrificación, lo cual evidencia que esta es una problemática que amerita un abordaje desde lo socio-jurídico, por los efectos e implicaciones que tiene para el derecho urbanístico.

La expansión de asentamientos informales e ilegales en la ciudad de Medellín se ha convertido, por tanto, en un fenómeno que reta a la nueva generación y habilitación de suelo; el problema de ello es: ¿hacia dónde construir en una ciudad que se ha quedado sin espacio para seguir expandiéndose? Esto lleva a replantear este interrogante, lo cual debe pensarse desde la óptica del derecho urbanístico, pues es evidente que se requiere una perspectiva desde el desarrollo urbano sostenible que implica considerar que el modelo de ciudad compacta como se estructuró Medellín está comenzando a pasar factura, ya que no sólo se han incrementado los costos del suelo y de la vivienda, sino que también se está afectando gravemente la biodiversidad urbana y rural de la ciudad.

Este panorama hace necesario reconocer los antecedentes histórico-normativos de la planificación de la ciudad, de tal forma que sea posible indagar por las políticas públicas recientes de la administración para el control del crecimiento urbano y así determinar si existe alguna responsabilidad frente al impacto del crecimiento urbano no controlado, por lo que se plantea como pregunta de investigación la siguiente: ¿Cuáles son los efectos de los mecanismos de evaluación y control de la administración frente a la expansión de asentamientos urbanístico en la ciudad de Medellín? Para darle respuesta a este interrogante se propone como objetivo general el siguiente: Analizar los efectos de los mecanismos de evaluación y control de la administración frente a la expansión de asentamientos urbanístico en la ciudad de Medellín y

como objetivos específicos: 1) Reconocer los antecedentes histórico-normativos de la planificación urbanística de la ciudad de Medellín a través de sus Planes de Ordenamiento Territorial, 2) Indagar los mecanismos de evaluación implementados por la administración de la ciudad de Medellín para el control de asentamientos informales e ilegales y 3) Señalar los resultados de los mecanismos de evaluación y de control de la administración frente al impacto y efectos de la expansión de asentamientos informales e ilegales en la ciudad de Medellín.

El abordaje y conocimiento de la problemática de los mecanismos de evaluación y control de la administración frente a la expansión de asentamientos urbanístico en la ciudad de Medellín exige un estudio desde un enfoque cualitativo, el cual, de acuerdo con Galeano (2004), permite interconectar términos, conceptos y presupuestos mediante el conocimiento de realidades subjetivas e intersubjetivas para con ello obtener una comprensión clara de la realidad y de su proceso histórico, identificando la lógica de sus actores y la sistematicidad que demanda la construcción de teorías.

De igual manera, este estudio se inscribe en un nivel descriptivo, en donde el investigador reconoce su objeto de estudio a partir de descripciones de sus principales características; dichas descripciones se extrapolan a un análisis comparativo desde el cual se realizan inferencias críticas y objetivas a partir de planteamientos normativos, doctrinales y jurisprudenciales identificados en fuentes primarias y secundarias de investigación.

La identificación de contenidos se llevó a cabo mediante la técnica de la revisión documental, empleando para ello categorías de análisis, descriptores y palabras clave que fueron consultadas en bases de datos de revistas indexadas y motores de búsqueda especializados en derecho, de manera que se pudieron hallar contenidos que respondían a los objetivos planteados.

Así mismo, fueron enviados derechos de petición al Departamento Administrativo de Planeación (encargado de elaborar el Plan de Ordenamiento Territorial -POT-, diseñar normas de planeación y ejecutar disposiciones a largo plazo) (ver Anexo A), al igual que a la Subsecretaría de Control Urbanístico, adscrita a la Secretaría de Gestión y Control Territorial (se encarga de vigilar que las obras cumplan con normas de planificación y urbanismo) (ver Anexo B).

Abordar un tema como la expansión no controlada de asentamientos informales e ilegales en la ciudad de Medellín implica reconocer sus causas y consecuencias desde la óptica del derecho urbanístico y de las políticas públicas de intervención de ciudad, así como explorar posibles soluciones que puedan contribuir a abordar esta problemática, la cual, históricamente ha sido generadora de una deuda social, debido a que la ciudad ha llegado a un punto de no retorno, en la medida en que se ha quedado sin territorio para seguir creciendo.

Este trabajo corresponde a un esfuerzo académico-investigativo, desde donde se destaca la importancia de llevar a cabo políticas de planeación urbana acordes a Planes de Ordenamiento Territorial -POT- que permitan entender el tema de la disponibilidad del uso y aprovechamiento de los suelos bajo un enfoque holístico e integral.

1. Antecedentes histórico-normativos de la planificación urbanística de la ciudad de Medellín a través de sus Planes de Ordenamiento Territorial

Antes de hacer una revisión de los antecedentes histórico-normativos de la planificación urbanística de la ciudad de Medellín a través de sus Planes de Ordenamiento Territorial -POT- conviene abordar lo que ha dicho la literatura relacionada con la expansión y crecimiento urbano de la ciudad de Medellín es posible identificar diversos estudios que han analizado el tema, pero sobre todo en términos descriptivos e históricos. A continuación, se relacionan algunos de esos estudios, los cuales ponen de manifiesto el desarrollo que ha tenido el tema en la academia reciente.

Se identifica en primer lugar el estudio de Montoya (2014), donde se realiza una aproximación crítica al modelo denominado Urbanismo Social, que consiste en una estrategia urbana implementada por la administración municipal a comienzos del siglo XXI. Según el investigador, este es un modelo que refleja una sociedad pensada desde el centro, de manera más homogénea, y que hace convivir en el discurso a la innovación y al desarrollo, pero con profundas evidencias de desigualdad.

También se destaca el trabajo de Garcés (2018), quien aborda desde una perspectiva histórica los modelos de planeación y la historia urbana de la ciudad de Medellín en entre 1950 y 1980, época en la cual la planificación promovida por la administración municipal estuvo mediada por intereses económicos de las élites empresariales de la ciudad encabezadas por los miembros de la Sociedad de Mejoras Públicas, organismo que definió las principales transformaciones espaciales, principalmente en el centro de la ciudad.

Por su parte, está el artículo de Cohen et al. (2018), en el que se analiza la evolución del concepto Proyecto Urbano y su implementación en la planificación de las ciudades, específicamente en la ciudad de Medellín; para los investigadores, este es un modelo de gestión urbana que se ajusta a la realidad del territorio, convirtiéndose en una importante herramienta de

planificación y que ha permitido el reconocimiento de la ciudad como una de las más innovadoras del mundo.

En la publicación de Gelacio et al. (2019) se plantea que la planificación del territorio en la ciudad de Medellín ha sido concebida como un espacio urbano neoliberal, esto es, como un gran mercado inmobiliario que sigue de guía para la planificación urbana; para los autores, esto genera disputas y disincronías que ponen en evidencia la existencia de intereses que incide en la regulación jurídica del uso, disposición y significados del territorio.

El estudio de Lozano (2019) advierte que el neoliberalismo ha impactado directamente en las formas de planear y producir la ciudad, lo que ha dado lugar a que la planeación urbana se considere como una mera producción estratégica del espacio, lo que la ha despojado de su naturaleza neutra y objetiva, por la existencia de criterios exclusivamente técnicos que desconocen las necesidades de los territorios.

Por último, en el artículo de Quinchía (2021) se aporta una reflexión sobre los diversos procesos de acción colectiva en contextos urbanos, procesos caracterizados por el accionar de movimientos sociales urbanos que buscan influir en la construcción y defensa del territorio; según el investigador, esta acción colectiva contribuye a que se identifiquen y consoliden políticas urbanas que contemplen una planificación y una construcción territorial que reconozca las necesidades reales de la ciudadanía.

Los anteriores antecedentes evidencian que la producción académica sobre el tema ha transitado desde enfoques descriptivos e históricos hacia perspectivas críticas que problematizan y ponen en tela de juicio los modelos de planificación y gestión de las ciudades; así mismo, muestran que las estrategias de planificación urbana han estado atravesadas por intereses económicos, discursos de innovación y dinámicas políticas que han configurado el territorio como un espacio de disputa entre actores institucionales, empresariales y sociales.

En este sentido, es conveniente precisar los conceptos de urbanismo, planificación urbana y ordenamiento territorial, desde una perspectiva teórica. El concepto de urbanismo ha sido

objeto de estudio de pensadores, arquitectos y críticos urbanos. Se trata de una noción desarrollada durante la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX, el cual, de acuerdo con Ornés (2009), fue estructurado en torno a la necesidad de analizar y separar las funciones urbanas por parte de pensadores europeos; es así como se comienza a identificar al profesional del urbanismo a quien se le asigna la función de organizador de espacios arquitectónicos en tiempo y espacio debidamente interconectados. Es una etapa en la que el concepto urbanismo es entendido como el análisis funcional y sistémico de la ciudad a través del cual se establecen pautas, a manera de reglas y normas, para su intervención.

Para la segunda mitad del siglo XX, agrega Ornés (2009), lo urbano comienza a ser concebido como un constructo con el que se busca garantizar la seguridad y felicidad de los habitantes, apostándose así por un nuevo modelo de ciudad-jardín, donde el urbanismo es considerado como un ejercicio del arte. Se trata de una visión funcional y espacial de la ciudad que comienza a adoptar elementos sociológicos, lo cual da lugar a nuevas concepciones del urbanismo, entendiéndolo como ciencia de a ordenación urbana, como ciencia de las ciudades e incluso como función pública de la administración.

En Colombia, de acuerdo con Prado (2020), se ha acogido la perspectiva de la función pública del urbanismo, entendida como una política que se relaciona con el desarrollo físico y social, localización, construcción y acceso a la vivienda, donde se debe garantizar la participación social, con prevalencia del interés general sobre el particular. Esta nueva concepción, según Restrepo (2019), viene acompañada de elementos del urbanismo planificado, instrumental y técnico, el cual es acogido en documentos de desarrollo territorial, teniendo en cuenta perspectivas de crecimiento según las necesidades desde lo espacial y lo funcional.

El urbanismo implica reconocerlo como una disciplina que requiere el intercambio y la investigación desde otras disciplinas, pues se trata de una “concepción social, económica y política de la ciudad” (Villanueva & Bedregal, 2005, p. 191); por lo tanto, es una responsabilidad de la función pública que debe estar sustentada en una normatividad clara y precisa en la que se asignen competencias, se definan procedimientos de control y seguimiento y se establezcan

acciones y decisiones relacionadas con la planificación urbana y el ordenamiento de los territorios.

Por su parte, el concepto de planificación urbana se entiende como el "proceso de descripción, análisis y evaluación de las condiciones del funcionamiento de las ciudades para poder generar propuestas de diseño y formular proyectos que permitan regular la dinámica urbana y ambiental de toda la ciudad" (Ornés, 2009, p. 202). Este proceso permite una mayor comprensión de las tensiones que se dan a partir del desarrollo económico, social y espacial de las urbes a partir de unos plazos que exigen acciones de programación, seguimiento y control.

En Colombia, la planificación urbana ha sido de gran importancia, ya que, de acuerdo con Restrepo (2019), ha sido el resultado de un proceso histórico que ha dado cuenta de la evolución urbanística del país, incorporando de manera paulatina elementos técnicos propios de la ingeniería y la arquitectura, así como también elementos políticos, económicos y sociales.

La planificación urbana se concibe también como función pública, a partir de lo cual, según Prado (2020), ha sido posible desarrollar programas y políticas de vivienda con intervenciones público-privadas para la construcción de hábitat, ciudad y sociedad. Es así como surge la idea de Estado planificador, que busca la adopción de mecanismos de producción hábitat a partir de la lógica de vinculación del suelo, mercado inmobiliario y sistema financiero sustentado en créditos de endeudamiento.

Mientras que la noción de ordenamiento territorial corresponde a la plataforma o sustento normativo que permite la regulación de las actuaciones de los distintos actores que hacen parte de la ciudad en procura de lograr unos intereses colectivos. Se trata de un conjunto de normas y reglas sustentadas en leyes y decretos que hacen parte de la política pública de Estado para el ejercicio de la soberanía de los territorios; según el Consejo de Europa (1993), el ordenamiento territorial se concibe como "la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de la sociedad" (p. 10).

En tal sentido, tal y como lo señala Restrepo (2019), tanto la planeación urbana como el propio urbanismo se constituyen en actividades propias de los procesos de ordenamiento territorial, desde donde se dictan acciones que buscan la organización de los procesos urbanísticos. En Colombia, dicho ordenamiento territorial se encuentra hoy estructurado en torno a la Ley 388 de 1997, que permite, entre otras cosas, que la ciudadanía participe en los procesos de elaboración de los POT; también procura la orientación de la inversión estatal y la integración de programas sectoriales, la unión de programas sectoriales y estrategias territoriales, la regulación de las actuaciones privadas.

Por su parte, el Congreso expidió la Ley 1454 de 2011, conocida como Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -LOOT-, donde se establecen las condiciones que rigen la ordenación territorial del país y complementa lo establecido en la Ley 388 de 1997, a partir de la creación de instrumentos básicos que regulan la planeación urbana y la ordenación territorial.

Los antecedentes en materia de planeación urbana en Colombia se han desarrollado conforme han evolucionado las ciudades. Según Solarte (2017), puede decirse que nunca existió planeación en este aspecto sino hasta el momento en que las urbes comenzaron a enfrentar problemas tanto en su diseño como en sus sistemas de bienestar ciudadano, especialmente desde finales de los años cuarenta cuando comenzó el fenómeno del desplazamiento campesino hacia las principales urbes del país, lo que generó un crecimiento no calculado y desprovisto de toda planificación.

Uno de los primeros antecedentes sobre la materia fue la Ley 88 de 1947, que estableció la figura del Plano Regulador para municipios con presupuestos no inferiores a doscientos mil pesos. Dicha figura, según Del Castillo & Salazar (2001), fue concebida como un proyecto de la estructura urbana para las nuevas ciudades a partir de la segunda mitad del siglo XX, el cual concordaba con el denominado urbanismo moderno que ya se estaba adoptando en países europeos y norteamericanos; es así como la norma permitió que las principales ciudades del país contrataran a expertos extranjeros, quienes realizaron recomendaciones y planes para la planeación urbana regional.

Esta etapa, según Restrepo (2019), marca la llegada del denominado urbanismo planificado, urbanismo instrumental y urbanismo técnico, el cual permite establecer las condiciones territoriales, así como las perspectivas de crecimiento, de acuerdo a las necesidades de la ciudadanía en ese momento desde lo espacial y lo funcional, siguiendo lineamientos internacionales con tendencias arquitectónicas de la época.

En el caso concreto de la ciudad de Medellín, señala Garcés (2018), la planificación urbanística se remonta hacia la segunda mitad del siglo XIX, época en la cual la ciudad comenzó a tener un crecimiento focalizado hacia lo que hoy se conoce como zona centro en el sector de La Candelaria; a principios del siglo XX, debido al desarrollo comercial e industrial impulsado por el sector privado, la estructura de la ciudad comienza a transformarse de acuerdo con políticas modernizadoras del espacio y es así como se crea la denominada Sociedad de Mejoras Públicas que, de la mano del Concejo de Medellín, impulsaron una serie de acciones urbanísticas y sociales que buscaban posicionar a la ciudad dentro del panorama nacional e internacional, lo que terminó en la centralización de funcione, el embellecimiento del espacio público, la construcción de edificios culturales y empresariales, la canalización de quebradas, el desarrollo del transporte urbano, entre otras.

No obstante, para aquella época no existía un referente conceptual estructurado sobre urbanismo o planeación instrumentalizada. Es apenas hacia la mitad del siglo XX que se elabora una herramienta de planificación de la ciudad más estructurada como es el caso del Plan Piloto, el cual, de acuerdo con Cuervo (2017), fue elaborado para la ciudad de Medellín a partir de las recomendaciones de expertos como P.L. Wiener y L.J. Sert, arquitectos y urbanistas extranjeros, quienes establecieron las bases para la aprobación del Decreto 683 de 1951, que contenía el Plan de Desarrollo Urbanístico de Medellín; no obstante, este tipo de disposiciones no eran una gran estrategia planificadora, pues no se aplicaba para todas las ciudades, además de que el Plano Regulador no era un instrumento que permitiera definir y estructurar a fondo aspectos fundamentales de las ciudades como los sistemas de transporte masivo, la construcción sismorresistente, el crecimiento demográfico, el diseño del espacio público, el equipamiento de las ciudades y el sistema inmobiliario en general.

Para 1959, según Garcés (2018), mediante un Acuerdo Municipal celebrado por la Alcaldía de Medellín se adopta el Plan Director, inspirado precisamente en las propuestas de Wiener y Sert, el cual se enfocó en establecer pautas para la aprobación de nuevas urbanizaciones, que obligaba a los proyectistas a respetar una serie de vías obligadas que se iban a construir a futuro. En la década del sesenta, debido al crecimiento demográfico, se comenzaron a evidenciar dificultades de acceso a vivienda y falta de rutas de transporte; es así como desaparece la Sociedad de Mejoras Públicas y, en su lugar, se instituye el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, que promovió la construcción de un corredor multimodal de transporte a lo largo del Río Medellín.

Por su parte, los asentamientos de nuevas viviendas comenzaron en gran medida a partir de construcciones informales en zonas que no estaban contempladas inicialmente en la planeación urbana, pero dichos asentamientos respondían en cierta medida a la explosión demográfica de la ciudad, que pasó de 772.882 habitantes en 1964 a 1.093.191 habitantes en 1973. Este fenómeno generó una preocupación en las autoridades y llamó la atención para desarrollar una planeación tecnocrática; es así como se aprueba por parte del gobierno nacional la Ley 61 de 1968 o Ley Orgánica de Desarrollo Urbano, en la cual se establecieron las condiciones físicas, económicas, sociales, ambientales y administrativas que debían cumplir los municipios en la elaboración del Plan Integral de Desarrollo, que operaba como un instrumento que fijaba el futuro de la ciudad a través de programas y proyectos específicos.

En el marco de este proceso de expansión demográfica, según Garcés (2018), se conformaron asentamientos informales como La Esperanza, Miramar, Kennedy, Santo Domingo Savio y Castilla, ubicados al norte, occidente y oriente de la ciudad, con un total de más de 15.000 nuevas viviendas construidas con condiciones de higiene y salubridad poco adecuadas y en zonas de ladera con una alta prevalencia de desbordamientos y hundimientos en los terrenos; esto contrastaba con los esfuerzos institucionales, ya que eran las propias comunidades las que asumieron su propio desarrollo urbanístico en estos barrios, principalmente a través de Juntas de Acción Comunal encargadas de gestionar materiales para la construcción y adecuación de viviendas. En el caso de barrio como El Pedregal y el Doce de Octubre, estos fueron construidos

con la ayuda del Instituto de Crédito Territorial y a través de herramientas de planificación urbana articuladas a la construcción de calles y tendido de servicios públicos.

En la década del ochenta la ciudad ya albergaba a cerca de 1.500.000 de habitantes, lo que exigió que la administración municipal contratara nuevamente los servicios del urbanista Wiener, llegando a la conclusión, explica Garcés (2018), que la ciudad requería de acciones coordinadas entre instituciones públicas y privadas; paradójicamente, la idea no fue acogida completamente por la administración de turno, por lo que los esfuerzos se concentraron en continuar con intervenciones en el sistema vial y programas de renovación urbana y del espacio público, aunque con poco presupuesto.

Para la década del noventa se dicta el Estatuto Municipal de Planeación, expedido por el Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana, contenido en el Acuerdo 38 de 1990, documento que rigió la planificación urbana de la ciudad en materia de urbanismo, uso de suelos y construcción y que se constituyó en la antesala de los Planes de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Medellín.

Tabla 1. *Contenido y objetivos principales del Estatuto Municipal de Planeación de 1990*

Contenido	**Objetivo**
Zonificación y sectorización	Define la división del territorio y los criterios para el ordenamiento de los terrenos urbanos.
Uso del suelo	Establece las condiciones sobre la destinación más conveniente para cada sector de la ciudad, según su vocación.
Plan vial y de obras	Regula las condiciones de la construcción y mantenimiento de la malla vial, así como los procesos de planeación, ejecución y control de obras físicas.
Urbanismo y construcción	Fija las condiciones básicas que regulan el desarrollo urbano de la ciudad.

Fuente: elaboración propia.

Con la Constitución de 1991 cambia ostensiblemente el panorama del ordenamiento del territorio a nivel nacional. En tal sentido, el artículo 288 Superior establece que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debe contener la distribución de competencias entre nación y entidades territoriales; dicha exigencia quedó plasmada precisamente en la Ley 388 de 1997, que tiene por objeto promover el ordenamiento del territorio a partir de los principios de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios. La norma dio lugar a que el Concejo de Medellín expidiera el primer Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad contenido en el Acuerdo 62 de 1999, convirtiéndose en la primera herramienta formal de planificación física, ambiental y socioeconómica.

Tabla 2. *Aspectos clave del Acuerdo 62 de 1999 en materia de planificación urbanística*

Aspecto clave	**Descripción**
Sostenibilidad ambiental	Buscaba alcanzar un equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección de los recursos naturales, sobre todo en las zonas de ladera.
Crecimiento enfocado	Estableció las primeras bases para ordenar la expansión y desarrollo del municipio, tanto en su zona urbana como rural.
Conectividad vial	Definió las normas para la integración metropolitana, así como para la estructuración de un sistema de transporte en torno al Río Medellín, con sus respectivas vías alternas.

Fuente: elaboración propia.

El Plan de Ordenamiento Territorial de 1999 fue revisado y ajustado a través del Acuerdo 46 de 2006, el cual se enfocó en temas como la sostenibilidad ambiental, el modelo de ocupación del suelo y la promoción de la equidad social.

Tabla 3. *Aspectos clave del Acuerdo 46 de 2006 en materia de planificación urbanística*

Aspecto clave	**Descripción**
Componente general	Definió objetivos, metas de largo plazo y el modelo de ocupación del espacio físico y ambiental.

Componente urbano y rural	Organizó y estableció las condiciones sobre el uso del suelo, normas de construcción, tratamiento para barrios y zonas de la ciudad, cuidado de zonas verdes, protección de recursos naturales y reglas para el desarrollo del campo.
Sostenibilidad	Apunta a la protección del medio ambiente y los recursos naturales frente al crecimiento de la ciudad.

Fuente: elaboración propia.

Mediante el Acuerdo 48 de 2014 se revisó y ajustó nuevamente el Plan de ordenamiento Territorial de Medellín, en el cual se definió un modelo de ciudad comparta, se estableció una reclasificación del suelo y se dispuso de normas para el uso del territorio.

Tabla 4. *Aspectos clave del Acuerdo 48 de 2014 en materia de planificación urbanística*

Aspecto clave	**Descripción**
Modelo de ocupación	Promueve el crecimiento hacia adentro y alrededor del Río Medellín, protegiendo el medio ambiente y las zonas de ladera para la creación de un cinturón verde.
Clasificación del suelo	Divide el territorio en suelo urbano, suelo de expansión urbana y suelo rural.
Protección a moradores	Incluye normas para el cuidado de las comunidades y las actividades económicas durante la ejecución de proyectos de renovación urbana.

Fuente: elaboración propia.

Todos estos Acuerdos han promovido el desarrollo de planes parciales dirigidos a porciones del terrero urbano y de expansión urbana que, de acuerdo con García (2016), han permitido un proceso de planificación urbana más racionada y adecuado a las condiciones del territorio municipal.

2. Mecanismos de evaluación implementados por la administración de la ciudad de Medellín para el control de asentamientos informales e ilegales

Uno de los principales propósitos de la planificación urbanística de la ciudad de Medellín a través de su Plan de Ordenamiento Territorial ha sido la evaluación y control de los asentamientos informales e ilegales que aun se siguen levantando en distintas zonas urbanas, semiurbanas y rurales. Estos asentamientos se han venido expandiendo, incluso, en las denominadas zonas protegidas, territorios que desde el propio ordenamiento territorial han sido destinados para la creación del denominado "Cinturón Verde", proyecto de ordenamiento urbano que, de acuerdo con el POT de 2014, crea una línea de parques y reservas naturales para frenar la expansión de las construcciones hacia las zonas de ladera del Valle de Aburrá y que tiene por objeto proteger el medio ambiente, organizar los límites entre lo urbano y lo rural y mejorar la calidad de vida de las comunidades.

El control de estos asentamientos informales e ilegales se lleva a cabo a través del Departamento Administrativo de Planeación y la Subsecretaría de Control Urbanístico de la Alcaldía de Medellín, organismos que emplean una serie de mecanismos técnicos, administrativos y tecnológicos con los que se identifica, evalúa y monitorea la aparición y expansión de estos asentamientos, los cuales se articulan entre la autoridad urbanística, el Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres -DAGRD- y el Sistema de Información Geográfica -SIG-.

Tabla 5. *Principales mecanismos de evaluación, identificación y monitoreo de asentamientos informales e ilegales en la ciudad de Medellín*

Mecanismo	Acciones
Monitoreo a través del SIG	La plataforma SIG permite integrar información catastral, urbanística, ambiental y demográfica a través de la cual se comparan imágenes satelitales de diferentes periodos de tiempo, se detectan cambios en la ocupación del suelo, se identifican nuevas construcciones en áreas no autorizadas y se elaboran

	mapas de expansión urbana y zonificación crítica.
Análisis de fotografía aérea e imágenes satelitales	Periódicamente, la autoridad urbanística analiza fotografías aéreas de alta resolución, imágenes satelitales, ortofotos* e imágenes obtenidas mediante drones; esta técnica permite una detección rápida de nuevas viviendas y procesos de ocupación, principalmente en zonas de protección ambiental, laderas y suelos no urbanizables.
Inspecciones y recorridos de campo	Corresponden a visitas técnicas realizadas por funcionarios de diferentes dependencias en las que se verifican denuncias ciudadanas, se identifican nuevas ocupaciones, se registran procesos de urbanización ilegal y se evalúan condiciones de riesgo. Como resultado de estas visitas se generan informes técnicos que contienen registros fotográficos, coordenadas y caracterización de los asentamientos.
Sistema de alertas tempranas	Funcionarios de distintas dependencias desarrollan procesos de vigilancia permanente para identificar incrementos de construcciones informales, fraccionamientos irregulares de predios, aperturas de vías no autorizadas y movimientos de tierra. Una vez se identifican estas actividades, la autoridad activa acciones administrativas y operativos de control con acompañamiento de policía.
Información de Catastro y Planeación Municipal	Se realizan cruces de información catastral con instrumentos de ordenamiento territorial para la identificación de predios con ocupaciones recientes, construcciones sin licencias, cambios del uso del suelo y verificación de inconsistencias entre registros oficiales y ocupaciones físicas de predios.
Denuncias ciudadanas	La comunidad puede realizar peticiones, quejas, denuncias o reclamaciones sobre ocupaciones informales o ilegales; de igual manera, las Juntas de Acción Comunas y demás organizaciones

* Presentaciones fotográficas de una zona de la superficie terrestre, cuyos elementos se encuentran en una misma escala, sin errores, ni deformaciones.

	comunitarias pueden solicitar verificaciones técnicas a la administración.
Caracterización socioeconómica de asentamientos	Una vez se identifica un asentamiento se realizan procesos de caracterización para conocer número de hogares, población, condiciones de vulnerabilidad, tiempo de ocupación, acceso a servicios públicos, condiciones de habitabilidad y necesidades básicas insatisfechas. Con esta información se definen políticas de intervención, legalización o reubicación.
Evaluación del riesgo	Ya que la mayoría de asentamientos informales e ilegales en la ciudad de Medellín se encuentran en laderas o zonas de alto riesgo, es necesario evaluar las amenazas que se derivan por movimientos en masa de tierras, inundaciones, estabilidad de los taludes y riesgo geológico. El resultado de esta evaluación permite determinar si el asentamiento puede ser intervenido para mejoramiento o sometido a reubicación.
Seguimiento al POT	La administración verifica constantemente el cumplimiento del POT a través de indicadores relacionados con expansión urbana, ocupación del suelo rural, protección de áreas ambientales, expansión de asentamientos informales y cambios en la destinación del uso del suelo.
Articulación interinstitucional	Ya que el monitoreo no depende de una sola entidad, es necesario que se articule el trabajo de diferentes dependencias como el Departamento Administrativo de Planeación, el DAGRD, las inspecciones de policía, las empresas de servicios públicos y otras entidades que aportan información técnica.

Fuente: elaboración propia a partir de información obtenida del Departamento Administrativo de Planeación y la Subsecretaría de Control Urbanístico de la Alcaldía de Medellín.

La administración municipal también se vale de una serie de indicadores para evaluar la efectividad de las estrategias de control, los cuales permiten medir tanto la prevención de nuevas

ocupaciones como el impacto de las intervenciones institucionales en asentamientos informales e ilegales.

Tabla 6. *Indicadores de control sobre asentamientos informales e ilegales*

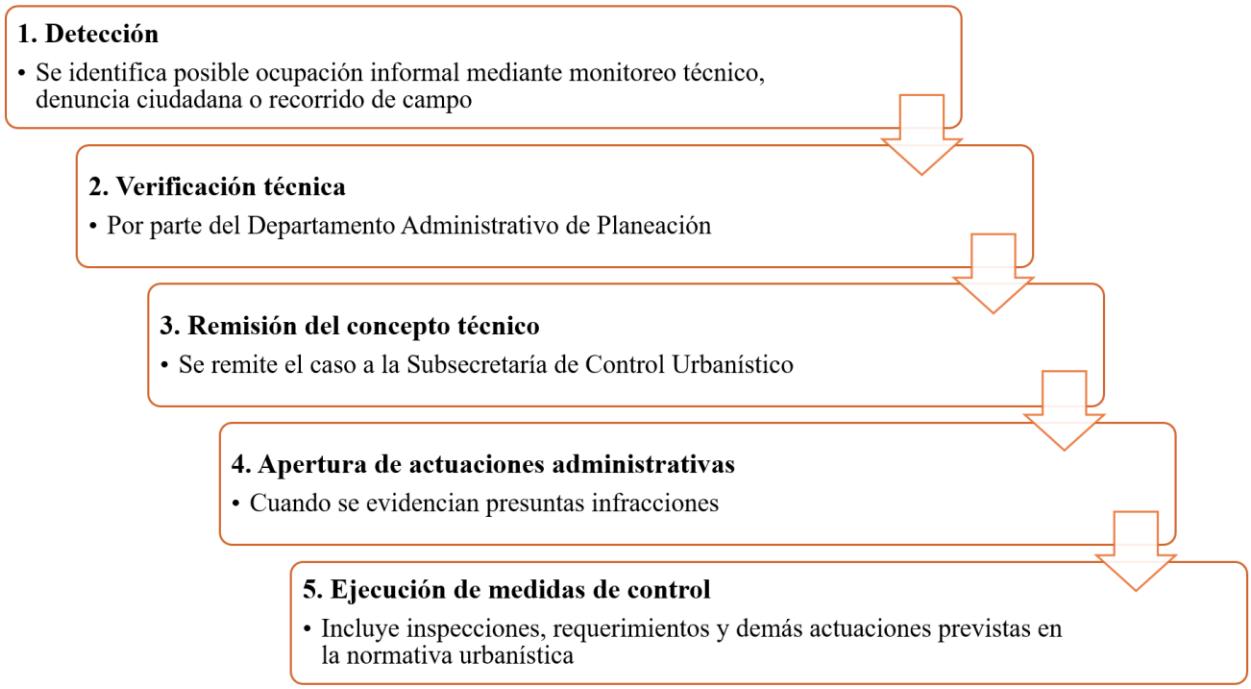
Indicadores	**Descripción**
Territoriales	Mide las dinámicas espaciales de los asentamientos y la ocupación del suelo: - Número de nuevos asentamientos. - Variación de la superficie ilegalmente ocupada. - Tasa de crecimiento del asentamiento. - Numero de construcciones nuevas detectadas en zonas de protección o de riesgo. - Cambios en el uso del suelo.
Técnicos	Permiten evaluar las condiciones físicas y ambientales del asentamiento: - Número de viviendas identificadas en zonas de alto riesgo. - Índice de exposición a amenazas naturales. - Disponibilidad de servicios públicos. - Estado de infraestructura vial. - Vulnerabilidad física de las viviendas. - Estudios geotécnicos y de estabilidad de taludes.
Administrativos	Permite medir la capacidad institucional para el ejercicio del control urbanístico: - Número de inspecciones realizadas. - Tiempo promedio de respuesta a denuncias. - Procesos administrativos por infracciones urbanísticas. - Medidas policivas ejecutadas. - Suspensiones de obras ilegales. - Procesos sancionatorios culminados. - Órdenes de restitución del espacio público.

De gestión institucional	Procura evaluar la eficiencia de las estrategias implementadas: - Cumplimiento de metas establecidas en el Plan de Desarrollo. - Cumplimiento del POT. - Número de operativos interinstitucionales. - Recursos ejecutados para control urbanístico. - Cobertura de monitoreo territorial a través del SIG. - Actualización cartográfica de asentamientos.
Sociales	Busca establecer el impacto de las intervenciones: - Hogares caracterizados. - Familias reubicadas. - Familias beneficiadas por programas de mejoramiento de vivienda. - Cobertura de programas sociales. - Programas de acceso a vivienda formal. - Disminución de nuevos asentamientos.
De prevención	Evalúa si las acciones institucionales están reduciendo el número de nuevos asentamientos: - Reducción de nuevos asentamientos. - Disminución de invasiones de predios públicos. - Reducción de parcelaciones. - Reducción de tiempo de reacción institucional. - Atención oportuna de alertas tempranas.
De coordinación institucional	Mide el índice de articulación entre entidades: - Número de actuaciones conjuntas. - Intercambio de información. - Cumplimiento de protocolos. - Seguimiento a compromisos adquiridos en mesas técnicas.

Fuente: elaboración propia a partir de información obtenida del Departamento Administrativo de Planeación y la Subsecretaría de Control Urbanístico de la Alcaldía de Medellín.

El control urbanístico de los asentamientos informales e ilegales en la ciudad de Medellín es ejecutado por el Departamento Administrativo de Planeación y la Subsecretaria de Control Urbanístico. El primer organismo cumple funciones técnicas y estratégicas a través de las cuales identifica y monitorea la ocupación del suelo mediante sistemas de información geográfica, cartográfica y fotográfica, elabora conceptos técnicos, identifica ocupaciones en zonas de alto riesgo y caracteriza los asentamientos informales; mientas que la segunda dependencia desarrolla acciones operativas y administrativas como visitas de inspección, verificación de infracciones urbanísticas, adelanta procesos administrativos, ordena la suspensión de obras, impone medidas correctivas, coordina operativos de control y hace seguimiento al cumplimiento de decisiones administrativas. La articulación de estos dos organismos es fundamental para un control efectivo de estos asentamientos.

Figura 1. *Flujo de articulación institucional*



Fuente: elaboración propia a partir de información obtenida del Departamento Administrativo de Planeación y la Subsecretaría de Control Urbanístico de la Alcaldía de Medellín.

La identificación de un asentamiento informal o una ocupación ilegal del suelo activa un procedimiento que combina actuaciones técnicas, administrativas y operativas que se orientan a la verificación de los hechos, la protección del ordenamiento territorial y la garantía del debido proceso. Como se ha señalado, la detección se puede generar por un monitorio territorial, por inspección de las entidades o por una denuncia ciudadana; posteriormente se procede a una evaluación técnica del predio, verificando la clasificación del suelo, la existencia de licencia urbanísticas o permisos de construcción, la presencia de restricciones ambientales, la localización de zonas de riesgo y la compatibilidad de la ocupación con la normatividad urbanística. Si se evidencia una infracción urbanística, la competencia recae en la Subsecretaría de Control Urbanístico, quien lleva a cabo inspecciones adicionales e inicia las respectivas actuaciones administrativas, ordenando la suspensión de la obra cuando haya lugar.

Tanto el Departamento Administrativo de Planeación como la Subsecretaría de Control Urbanístico realizan acciones de seguimiento y evaluación constantes y consolidan la información de sus actuaciones que sirven para los procesos de evaluación interna, así como para los informes de gestión y mejoramiento institucional a través del Sistema de Seguimiento y Evaluación del POT -SSEPOT-, que es un instrumento que permite evaluar el comportamiento del territorio y que sigue los lineamientos del Acuerdo 48 de 2014, que obliga a la administración distrital a presentar un forme anual que contiene todos los indicadores relacionados con el cumplimiento del modelo de ocupación territorial, el cual incluye aspectos relacionados con el control urbanístico y la ocupación del suelo.

La administración distrital de Medellín ha venido fortaleciendo el control de las ocupaciones informales en el territorio, incorporando herramientas tecnológicas como el SIG, la plataforma URBAMED[*], el SSEPOT, la cartografía digital y ortofotografías, las imágenes aéreas

[*] Plataforma basada en un componente geográfico que permite la compilación de toda la información generada en el Distrito de Medellín sobre un predio (Alcaldía de Medellín, 2026).

y satelitales, el levantamiento con drones, el sistema de información catastral, las bases de datos georreferenciadas, las herramientas de gestión de riesgo del DAGRD y el sistema de seguimiento a denuncias ciudadanas. Estas tecnologías y herramientas permiten realizar detecciones tempranas de nuevas ocupaciones informales, mejoran la precisión de la información territorial y fortalecen la coordinación interinstitucional.

3. Resultados de los mecanismos de evaluación y de control de la administración frente al impacto y efectos de la expansión de asentamientos informales e ilegales en la ciudad de Medellín

A pesar de la amplia variedad de mecanismos con los que cuenta la administración de la ciudad de Medellín para el control de los asentamientos informales e ilegales, se siguen enfrentando múltiples desafíos, los cuales transcienden la dimensión urbanística e involucran factores institucionales, jurídicos, sociales, económicos y ambientales que limitan la capacidad de respuesta y los resultados para prevenir nuevas ocupaciones, realizar intervenciones oportunas y garantizar un desarrollo territorial ordenado.

Desde el plano institucional, la administración necesita fortalecer su capacidad para responder oportunamente a las dinámicas de expansión de los asentamientos ilegales e informales, ya que enfrenta limitaciones operativas para atender de manera simultánea los múltiples procesos de ocupación ilegal; también es necesario fortalecer la coordinación interinstitucional entre el Departamento Administrativo de Planeación, la Subsecretaría de Control Urbanístico, el DAGRD, las inspecciones de policía y las demás entidades competentes.

Desde un punto de vista normativo, la administración está llamada a garantizar el debido proceso, el derecho de defensa y las demás garantías constitucionales que demanda toda actuación administrativa; a ello se suma la coexistencia de distintos regímenes normativos en materia urbanística, ambiental, policiva y de gestión del riesgo, lo que genera dificultades para la intervención de predios y su posterior recuperación y restitución.

Es importante reconocer, además, que los asentamientos informales obedecen a problemáticas estructurales que exceden el ámbito del control urbanístico, ya que es un fenómeno multicausal derivado de la existencia de un déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda, el crecimiento demográfico, la expansión urbana acelerada, los fenómenos migratorios, el conflicto interno y el consecuente desplazamiento forzado, las condiciones de pobreza y

vulnerabilidad socioeconómica, la falta de acceso al mercado formal de vivienda e incluso el propio desmonte por parte del gobierno central de los programas de subsidio de vivienda.

A lo anterior hay que agregar la existencia de desafíos territoriales y ambientales, ya que Medellín presenta condiciones geográficas que hacen más complejo el control urbanístico, ello a raíz de que la ciudad ya llegó al tope máximo de expansión, a tal punto que es posible observar ocupaciones de laderas con alta pendiente, construcciones en zonas de alto riesgo por movimientos en masa, inundaciones y desbordamiento de ríos y quebradas en temporadas de lluvia. Esas mismas condiciones dificultan las acciones de inspección y monitoreo en algunos sectores donde los asentamientos se encuentran ubicados en los límites entre los urbano y lo rural o incluso presencia de organizaciones delincuenciales que impiden el acceso de la autoridad.

Desde la experiencia institucional, es necesario fortalecer los mecanismos de evaluación y control de los asentamientos informales e ilegales en la ciudad de Medellín, para lo cual se requiere una estrategia integral que combine la aplicación de la ley y el trabajo interinstitucional y el uso de herramientas tecnológicas. Claramente, la ciudad necesita de la consolidación de un sistema de alerta temprana que permita la identificación de ocupaciones desde sus primeras etapas, ya que por lo general las intervenciones se realizan cuando los predios ya han sido fraccionados o cuando las edificaciones se encuentran culminadas; por lo tanto, consolidar dicho sistema permitiría llevar a cabo intervenciones antes de que los asentamientos alcances niveles de consolidación, que dificultan aún más las actuaciones de la administración.

Desde un punto de vista jurídico, es necesario un mayor fortalecimiento del marco procedimental administrativo, simplificando algunos procedimientos, reduciendo tiempos de respuesta, brindando mayor capacidad de ejecución de las decisiones administrativas, fortaleciendo los mecanismos de seguimiento y diseñando protocolos específicos de intervención en asentamientos de reciente formación. También es indispensable fortalecer las estrategias preventivas, ya que la experiencia demuestra que el control urbanístico resulta más efectivo cuando se dispone de acciones de carácter preventivo.

Por último, es de señalar que el control de estos asentamientos informales e ilegales no puede estar limitado únicamente a medidas de inspección, vigilancia y sanción; también es necesario avanzar hacia un modelo de gestión integral en el que se combinen estrategias de planeación territorial preventiva, se fortalezca la protección ambiental, se promueva la participación ciudadana y se brinden mayores recursos e innovación tecnológica para un monitoreo casi que en tiempo real en los territorios. Este enfoque permitiría abordar no solo las manifestaciones de la ocupación ilegal e informal del suelo, sino también sus causas estructurales, favoreciendo con ello un equilibrio entre la garantía del ordenamiento territorial, la sostenibilidad ambiental y el derecho a la vivienda de la población.

4. Conclusiones

La evolución y desarrollo de la planificación urbanística de la ciudad de Medellín evidencia que este ha sido un proceso histórico de transformación progresiva que ha buscado dar respuesta a las dinámicas del crecimiento de su población y expansión del territorio. Desde los primeros instrumentos de planificación y regulación urbana hasta la consolidación de los Planes de Ordenamiento Territorial desarrollados en el marco de la Constitución de 1991, es posible observar cómo se ha fortalecido gradualmente el marco normativo y las herramientas de planificación que se han orientado a la promoción de un desarrollo cada vez más organizado, sostenible e integral; no obstante, el crecimiento acelerado de la población y la consolidación de asentamientos informales e ilegales evidencian que el ordenamiento del territorio se ha valido de instrumentos necesarios, pero no han sido suficientes para anticipar y controlar la ocupación irregular del suelo de manera efectiva y eficiente.

En el caso específico de la ciudad de Medellín, existen mecanismos de evaluación y control de los asentamientos informales e ilegales basados en un modelo de control urbanístico que se vale de herramientas tecnológicas, procedimientos técnicos y coordinación interinstitucional para hacer frente a este fenómeno. La articulación entre el Departamento Administrativo de Planeación, la Subsecretaría de Control Urbanístico, el DAGRD, las inspecciones de policía y las entidades encargadas de administrar los sistemas de información geográfica son fundamentales para controlar los asentamientos informales e ilegales en la ciudad; a ello se suma el uso de indicadores de seguimiento y evaluación que permiten valorar la efectividad de las estrategias que se implementan y orientar la toma de decisiones a partir de la evidencia recopilada en campo, acciones que, en conjunto, reflejan una política pública orientada a un control efectivo del uso del suelo, a la protección del ordenamiento territorial, a la gestión del riesgo y a la planificación sostenible.

Los resultados de la administración distrital de la ciudad de Medellín evidencian las formas cómo se evalúan y controlan los asentamientos ilegales e informales en la ciudad; sin embargo, se reconoce la complejidad del fenómeno, el cual tiene unas características

multicausales que, en muchos casos, desbordan el ámbito exclusivo del control urbanístico, lo que hace insuficiente una respuesta basada únicamente en acciones de inspección y sanción.

Finalmente, al abordar la pregunta de investigación, queda claro que los mecanismos de evaluación y control que se implementan por parte de la administración municipal de Medellín, generan unos efectos positivos frente a la identificación, vigilancia y seguimiento de los asentamientos informales e ilegales, ya que permiten detectar nuevas ocupaciones, verificar que efectivamente se esté cumpliendo con la normatividad urbanística y adoptar medidas correctivas de carácter administrativo como la suspensión de las obras y otro tipo de actuaciones. En consecuencia, aunque Medellín ha fortalecido sus instrumentos de planificación, evaluación y control urbanístico, los resultados siguen siendo insuficientes para prevenir oportunamente nuevas ocupaciones, lo que exige una gestión integral de la expansión urbana que combine acciones preventivas, mayor capacidad institucional y políticas de acceso a vivienda digna que permitan atender las causas estructurales del problema.

Referencias

Alcaldía de Medellín. (2024, 13 de junio). *Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Distrital 2024-2027 "Medellín te quiere" [Acuerdo 03 de 2024]*. GO: 5387.

Alcaldía de Medellín. (2026). *URBAMED*. https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-gestion-y-control-territorial/subsecretaria-de-control-urbanistico/plataforma-urbamed/

Álzate N., A. (2023). Mecanismos de planificación y gestión del régimen urbano neoliberal en Medellín: los tratamientos urbanísticos. *Revista Eure: Revista de Estudios Urbanos Regionales, 46*(148), 1-25. https://doi.org/10.7764/eure.49.148.02

Cárdenas, M., & Escobar, J. (2020). Crecimiento de Medellín: efectos sobre su densidad urbana, su ruralidad y sobre la región metropolitana. *ExitTec: Extensiones, Innovación y Transferencia Tecnológica*, (6), 250-267.

Cohen C., E., Díaz M., J., & Badillo J., W. (2018). Proyecto urbano y ciudad a escala intermedia: caso distrito Medellín-Novation-ruta N. *Procesos Urbanos*, (5), 42-48.

Congreso de la República. (1947, 26 de diciembre). *Sobre fomento del desarrollo urbano del Municipio y se dictan otras disposiciones [Ley 88 de 1947]*. DO: 26.620.

Congreso de la República. (1978, 8 de enero). *Ley Orgánica del Desarrollo Urbano [Ley 61 de 1978]*. DO. 35.173.

Congreso de la República. (1997, 24 de julio). *Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones [Ley 388 de 1997]*. DO: 43.091.

Congreso de la República. (2011, 28 de junio). *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones [Ley 1454 de 2011]*. DO: 48.115.

Concejo de Medellín. (1999, 23 de diciembre). *Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín [Acuerdo 62 de 1999]*. https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2023/02/Acuerdo_62_1999.pdf

Concejo de Medellín. (2006, 2 de agosto). *Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones [Acuerdo 46 de 2006]*. https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2023/02/Acdo46_2006.pdf

Concejo de Medellín. (2014, 17 de diciembre). *Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias [Acuerdo 48 de 2014]*. https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2022/10/POT-Medellin.pdf

Consejo de Europa. (1993). *Carta Europea de Ordenamiento Territorial.* Conferencia de Ministros Responsables de la Ordenación del territorio (Cemat).

Cuervo C., J. (2017). El Centro Cívico para Medellín: del Plan Piloto de Wiener y Sert al Centro Administrativo La Alpujarra. *Iconofacto, 13*(20), 207-228.

Del Castillo, J., & Salazar F., J. (2001). *Trayectorias urbanas en la modernización del Estado.* TM Editores – Universidad Nacional de Colombia.

Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana. (1990, 28 de agosto). *Estatuto Municipal de Planeación, Usos del Suelo, Urbanismo y Construcción, Planos de Zonificación y Manual de Trámites [Acuerdo 38 de 1990]*.

https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2024/10/Acdo-38-1990-Estatuto-de-planeacion-1-1.pdf

Echeverry T., J. (2019). Medellín: una ciudad de encrucijadas. Pobreza, modelo de ciudad y cambio social en el proyecto Cinturón Verde. *Territorios*, (40), 273-289.

Galeano, M. (2004). *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa.* Fondo Editorial Eafit.

Garcés A., Y. (2018). *Ciudad planeada, ciudad habitada. Historia urbana de Medellín, 1950-1980.* Universidad de Antioquia.

García G., J. (2016). *Evolución y balance de los planes parciales en Medellín 1999-2016.* Universidad Nacional de Colombia.

Gelacio P., J., Martínez H., H., & Wolf A., G. (2019). La ciudad como espacio urbano neoliberal: planteamiento sobre la planificación del territorio en la ciudad de Medellín. *El Ágora USB, 19*(2), 521-536. https://doi.org/10.21500/16578031.4390

Iglesias R., G. (2016). El derecho a gozar de un ambiente sano: Relaciones entre la salud y el Ambiente. *Revista de la Facultad de Derecho,* (40), 159-176.

Lozano G., J. (2019). *Medellín tiene norte. La planeación urbana como una producción estratégica del espacio.* Universidad Nacional de Colombia.

Marín V., D., & Serna V., J. (2020). Frontera dinámica: contraste urbano rural en el borde oriental de Medellín Colombia. *El Ágora USB, 20*(2), 219-234.

Montoya R., N. (2014). Urbanismo social en Medellín: una aproximación desde la utilización estratégica de los derechos. *Estudios Políticos,* (45), 205-222. https://doi.org/10.17533/udea.espo.20203

Observatorio de Políticas *Públicas del Concejo de Medellín. (2023). El control urbanístico en la ciudad de Medellín. Análisis entre lo construido y lo licenciado 2015-2022.* https://www.concejodemedellin.gov.co/wp-content/uploads/files/Informe%20de%20control%20urbano.%20Lo%20licenciado%20vs.%20lo%20construi%CC%81do.%20(2).pdf

Ornés, S. (2009). El urbanismo, la planificación urbana y el ordenamiento territorial desde la perspectiva del derecho urbanístico venezolano. *Politeia: Revista de Ciencias Políticas, 32*(42), 197-225. https://www.redalyc.org/pdf/1700/170014942008.pdf

Pérez J., J., Patiño, J., Spera, G., García, J., Tarchópulos, D., & Cardona, L. (2015). *El Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín 2014: un modelo territorial para la intervención estratégica.* Departamento Administrativo de Planeación.

Perfetti del C., M. (1995). *Las transformaciones de la estructura urbana de Medellín: la colonia, el ensanche y el plan regulador.* Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid.

Prado O., J. (2020). Planificación urbana en Colombia en el siglo XXI: un abordaje sobre el marco legal de desarrollo territorial y su inherencia en la política de vivienda y construcción de ciudad. *Revista Ciudades, Estados y Política, 7*(3), 63-75. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2462-91032020000300063

Quinchía R., S. (2022). Política urbana y movimientos sociales en Medellín (Colombia): procesos de construcción y defensa del territorio. *Territorios*, (45), 127-145.

Restrepo R., A. (2019). Aproximación a la planeación urbana en Colombia. Apuntes para su comprensión histórica. *Estudios Demográficos y Urbanos, 34*(3), 665-690. https://doi.org/10.24201/edu.v34i3.1879

Roget, L. (2019). El rol de las ciudades. *Pulso Ambiental: Revista Política y de Debate*, (11), 8.

Solarte P., P. (2017). *Ordenamiento territorial y derecho urbano.* Leyer.

Tobón R., M. (2020). *Crecimiento urbanístico acelerado y cambio de uso del suelo.* Universidad de Antioquia.

Vélez V., S. (2019). *La expansión urbano-regional y su impacto sobre el Aburrá Sur: transformaciones socioespaciales recientes y políticas municipales.* Universidad de Antioquia.

Villanueva P., E. & Bedregal V., J. (2005). *Motivos coloniales y otros escritos sobre La Paz.* Editorial Facultad de Arquitectura, Artes y Diseño y Urbanismo de la Universidad Mayor de San Andrés.

Anexos

Anexo A. *Derecho de petición dirigido al Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía de Medellín*

Medellín, 7 de julio de 2026.

Señores:
Departamento Administrativo de Planeación
Alcaldía de Medellín

Asunto: Derecho de petición.

Cordial saludo,

Yo, Diana Marcela Gaviria Álvarez, identificada con cedula de ciudadanía número 1.017.218.380 y domiciliada en el municipio de Medellín, en ejercicio del derecho de petición que consagra el artículo 23 de la Constitución Política y la Ley 1755 del 2015, respetuosamente hago la siguiente petición fundamentado en estos:

Hechos:

1. Soy estudiante del Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA).

2. Estoy realizando mi tesis de grado relacionada con los efectos de los mecanismos de evaluación y control de la administración frente a la expansión de asentamientos urbanístico en la ciudad de Medellín.

3. La finalidad de mi tesis es netamente académica y propositiva y, por ende, la información requerida no tiene un carácter vinculante, ni genera algún tipo de conflicto de interés.

4. Busco obtener información adicional a las fuentes documentales para darle mayor fortaleza y desarrollo a los objetivos planteados.

5. Con los interrogantes planteados se busca tener conocimiento sobre los mecanismos de evaluación implementados por la administración de la ciudad de Medellín para el control de asentamientos informales e ilegales.

Peticiones

1. ¿Cuáles son los principales mecanismos de evaluación que utiliza la administración municipal para identificar y monitorear la aparición o expansión de asentamientos informales e ilegales en Medellín?

2. ¿Qué indicadores técnicos, territoriales o administrativos emplea la Alcaldía para evaluar la efectividad de las estrategias de control sobre los asentamientos informales e ilegales?

3. ¿Cómo se articulan el Departamento Administrativo de Planeación y la Subsecretaría de Control Urbanístico en la implementación y seguimiento de las acciones de control urbanístico frente a los asentamientos informales?

4. ¿Qué procedimientos administrativos y operativos se activan una vez se detecta un nuevo asentamiento informal o una ocupación ilegal del suelo?

5. ¿Con qué frecuencia se realizan procesos de seguimiento y evaluación de las actuaciones de control urbanístico, y qué resultados han evidenciado en los últimos años?

6. ¿Qué herramientas tecnológicas, sistemas de información geográfica o mecanismos de monitoreo utiliza la administración municipal para fortalecer el control de ocupaciones informales del territorio?

7. ¿Cuáles son los principales desafíos institucionales, jurídicos o sociales que enfrenta la Alcaldía para ejercer un control efectivo sobre los asentamientos informales e ilegales?

8. ¿Qué mecanismos de coordinación existen entre la Alcaldía y otras entidades públicas, autoridades ambientales o de seguridad para prevenir y controlar la ocupación ilegal del suelo?

9. ¿Cómo incorpora la administración municipal la participación ciudadana y las denuncias comunitarias dentro de los procesos de evaluación, vigilancia y control de los asentamientos informales?

10. Desde la experiencia institucional, ¿qué aspectos considera que deberían fortalecerse o ajustarse en los mecanismos actuales de evaluación y control para mejorar la prevención y gestión de los asentamientos informales e ilegales en Medellín?

Notificaciones:

Para efectos de notificación me pueden localizar en el siguiente correo electrónico: respaldomg562@gmail.com o al número celular 300 759 92 32.

Atentamente,

Diana Marcela Gaviria Álvarez
C.C. 1.017.218.380

Anexo B. *Derecho de petición dirigido a la Subsecretaría de Control Urbanístico de la Alcaldía de Medellín*

Medellín, 7 de julio de 2026.

Señores:
Departamento Administrativo de Planeación
Alcaldía de Medellín

Asunto: Derecho de petición.

Cordial saludo,

Yo, Diana Marcela Gaviria Álvarez, identificada con cedula de ciudadanía número 1.017.218.380 y domiciliada en el municipio de Medellín, en ejercicio del derecho de petición que consagra el artículo 23 de la Constitución Política y la Ley 1755 del 2015, respetuosamente hago la siguiente petición fundamentado en estos:

Hechos:

1. Soy estudiante del Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA).

2. Estoy realizando mi tesis de grado relacionada con los efectos de los mecanismos de evaluación y control de la administración frente a la expansión de asentamientos urbanístico en la ciudad de Medellín.

3. La finalidad de mi tesis es netamente académica y propositiva y, por ende, la información requerida no tiene un carácter vinculante, ni genera algún tipo de conflicto de interés.

4. Busco obtener información adicional a las fuentes documentales para darle mayor fortaleza y desarrollo a los objetivos planteados.

5. Con los interrogantes planteados se busca tener conocimiento sobre los mecanismos de evaluación implementados por la administración de la ciudad de Medellín para el control de asentamientos informales e ilegales.

Peticiones

1. ¿Cuáles son los principales mecanismos de evaluación que utiliza la administración municipal para identificar y monitorear la aparición o expansión de asentamientos informales e ilegales en Medellín?

2. ¿Qué indicadores técnicos, territoriales o administrativos emplea la Alcaldía para evaluar la efectividad de las estrategias de control sobre los asentamientos informales e ilegales?

3. ¿Cómo se articulan el Departamento Administrativo de Planeación y la Subsecretaría de Control Urbanístico en la implementación y seguimiento de las acciones de control urbanístico frente a los asentamientos informales?

4. ¿Qué procedimientos administrativos y operativos se activan una vez se detecta un nuevo asentamiento informal o una ocupación ilegal del suelo?

5. ¿Con qué frecuencia se realizan procesos de seguimiento y evaluación de las actuaciones de control urbanístico, y qué resultados han evidenciado en los últimos años?

6. ¿Qué herramientas tecnológicas, sistemas de información geográfica o mecanismos de monitoreo utiliza la administración municipal para fortalecer el control de ocupaciones informales del territorio?

7. ¿Cuáles son los principales desafíos institucionales, jurídicos o sociales que enfrenta la Alcaldía para ejercer un control efectivo sobre los asentamientos informales e ilegales?

8. ¿Qué mecanismos de coordinación existen entre la Alcaldía y otras entidades públicas, autoridades ambientales o de seguridad para prevenir y controlar la ocupación ilegal del suelo?

9. ¿Cómo incorpora la administración municipal la participación ciudadana y las denuncias comunitarias dentro de los procesos de evaluación, vigilancia y control de los asentamientos informales?

10. Desde la experiencia institucional, ¿qué aspectos considera que deberían fortalecerse o ajustarse en los mecanismos actuales de evaluación y control para mejorar la prevención y gestión de los asentamientos informales e ilegales en Medellín?

Notificaciones:

Para efectos de notificación me pueden localizar en el siguiente correo electrónico: respaldomg562@gmail.com o al número celular 300 759 92 32.

Atentamente,

Diana Marcela Gaviria Álvarez
C.C. 1.017.218.380