# CONTROL DE LEGALIDAD URBANÍSTICO EN LA CIUDAD DE PEREIRA PARA EL AÑO 2017 *

# CONTROL OF URBAN LEGALITY IN THE CITY OF PEREIRA FOR THE YEAR 2017 *

Diego Fernando Llanos Marulanda[1]

Daniela Ossa Gómez[2]

Silvana Rojas Guzmán[3]

Ingrid Regina Petro González[4]

*Fecha de recepción: Mayo 15 de 2020*

*Fecha de aceptación: Junio 3 de 2020*

***Para citar este artículo / To cite this article:***

Llanos, D.F., Ossa, D. y Rojas, S. (2020). *Control de legalidad urbanística en la ciudad de Pereira para el año 2017.* Especialización en Derecho Urbano. Pereira*:* Universidad libre de Pereira, pp. 1-38.

## Resumen

En Colombia, en la última década, se ha observado un crecimiento demográfico y un uso diversificado del suelo en el sector urbano y rural que ha obligado al Estado a revisar y actualizar su ordenamiento territorial y las disposiciones legales relacionadas con el desarrollo urbanístico. Si bien es cierto que existe una normatividad para direccionar estos procesos, es indispensable ejercer acciones de inspección que permitan verificar su cumplimiento y hacer oportunamente las intervenciones para evitar problemas como: asentamientos precarios; proyectos urbanísticos que no se ajustan a las licencias expedidas; y construcciones ilegales, en zonas de riesgo o con deficiencias estructurales; entre otras. Estas acciones deben ser realizadas por entes gubernamentales con funciones específicas, con métodos establecidos y con

* El presente artículo corresponde al trabajo realizado por los autores para optar al título de Especialista en Derecho Urbano, Gestión y Planeamientos Inmobiliarios con la Universidad Libre de Pereira.

[1] Abogodo. Universidad Libre de Pereira. Estudiante Especialización en Derecho Urbano, Gestión y Planeamientos Inmobiliarios. Universidad Libre de Pereira.E-mail: diegofllanos.abogado@gmail.com.

[2] Abogada. Universidad Libre de Pereira. Estudiante Especialización en Derecho Urbano, Gestión y Planeamientos Inmobiliarios. Universidad Libre de Pereira. E-mail: daniossa24@gmail.com.

[3] Abogado. Universidad de Manizales. Estudiante Especialización en Derecho Urbano, Gestión y Planeamientos Inmobiliarios. Universidad Libre de Pereira. E-mail: silvanarojasguz@gmail.com.

[4] Asesora. Universidad Libre de Pereira. E-mail: ingridr.petrog@unilibre.edu.co

profesionales contratados para tal fin; y por los ciudadanos, veedores de los sucesos que ocurren en su ciudad. En este ámbito, el Derecho Urbano, como una rama del Derecho Administrativo, tiene un papel protagónico y cobra especial importancia en el estudio del Sistema Urbanístico, los instrumentos y los mecanismos legales para su regulación, frente a las problemáticas que afrontan los municipios y distritos en Colombia. Desde este marco situacional, el presente artículo hace una descripción crítica y analítica a partir de evidencias históricas, estadísticas y normativas para establecer cuál fue el procedimiento realizado por el organismo de control y vigilancia sobre el urbanismo desarrollado en la ciudad de Pereira en el año 2017. A partir de ello, plantea recomendaciones específicas en pro de la mejora del control legal urbanístico o su restablecimiento.

**Palabras Clave**: urbanístico, legalidad urbanística, organismo de control y vigilancia, procedimiento, derecho urbano.

**Abstract**

In Colombia, in the last decade, demographic growth and diversified land use have been observed in the urban and rural sector, which has forced the State to review and update its land regulations and legal provisions related to urban development. Although it is true that there is a regulation to direct these processes, it is essential to carry out inspection actions to verify their compliance and make timely interventions to avoid problems such as: precarious settlements; urban projects that do not conform to the licenses issued; and illegal constructions, in areas of risk or with structural deficiencies; among other. These actions must be carried out by government entities with specific functions, with established methods and with professionals hired for this purpose; and by the citizens, observers of the events that occur in their city. In this area, Urban Law, as a branch of Administrative Law, has a leading role and takes on special importance in the study of the Urban System, the instruments and legal mechanisms for its regulation, facing the problems faced by municipalities and districts In Colombia. From this situational framework, this article makes a critical and analytical description based on historical, statistical and regulatory evidence to establish what was the procedure carried out by

the control and surveillance agency on urban planning developed in the city of Pereira in 2017. Based on this, it makes specific recommendations to improve urban planning legal control or restore it.

**Keywords:** urban planning, urban planning legality, control and surveillance body, procedure, urban law.

## 1. Introducción

"Mucha gente pequeña, en lugares pequeños,
haciendo cosas pequeñas, puede cambiar el mundo"
*Eduardo Galeano*

La principal característica de la planificación urbana es buscar el bien colectivo mediante una gestión y organización política eficiente, una normatividad establecida para el uso adecuado del suelo y el ordenamiento territorial, una ejecución de construcciones viables y sólidas, un espacio público atractivo y funcional para el bienestar y la calidad de las personas que habitan y comparten dicho ámbito socio-gráfico.

Sin embargo, existen limitaciones, dificultades y trasgresiones que ponen en riesgo a la población y dejan en evidencia falencias en el control de la planificación urbana y la construcción, que han causado tragedias y afectado a los seres humanos, la naturaleza, la infraestructura y el patrimonio, sin distinción de estrato socioeconómico. Muestra de ello ha sido lo sucedido en Pereira a raíz del terremoto de 1999, con el desplome de un gran número de edificaciones que no cumplían con las especificaciones de sismorresistencia; como también, las reclamaciones de los habitantes por la mala calidad de las viviendas; el desalojo de residencias por daños estructurales, que no se ajustan a las disposiciones legales emitidas en las licencias urbanísticas; el crecimiento informal de las ciudades, la proliferación de invasiones en zonas de alto riesgo ambiental que están expuestas a deslizamientos e inundaciones; la ocupación ilegal del espacio público; inmuebles que no fueron diseñados y/o fabricados por personal idóneo en el sector de la ingeniería o arquitectura; proyectos sin licencias de las entidades competentes o que hacen caso omiso de las sanciones;

el llamado carrusel de las licencias que lesiona la ética profesional de quienes las expiden; entre otras.

Estos sucesos son reportados con frecuencia en las noticias y se convierten en signos de alarma cuando esas irregularidades traen consigo pérdidas de vidas humanas, como el mencionado caso del Edificio Space en la ciudad de Medellín. El cual generó la apertura de varias investigaciones relacionadas con la vigilancia administrativa obligatoria por parte de los organismos estatales para prevenir estos hechos, que pusieron en tela de juicio la actuación de los funcionarios que tienen a cargo dicha responsabilidad, así como los procedimientos técnicos realizados y la legalidad con la que se llevó a cabo todo el proceso urbanístico.

Este marco problemático ha suscitado en el Derecho Urbano una serie de interrogantes desde el punto de vista jurídico, relacionados con conocer: qué hay legislado en cuanto a los mecanismos de control que implementan los entes gubernamentales; qué tan eficientes son; a quiénes les corresponde hacerlos; si están capacitados para ello; y si, en la realidad, estos instrumentos son las estrategias pertinentes y efectivas para contribuir a un progreso ordenado en el sector urbano y rural de las ciudades.

Lo anterior motivó y despertó un interés particular en el grupo de trabajo compuesto por tres profesionales del Derecho, que cursan la Especialización en Derecho Urbano, Gestión y Planeamientos Inmobiliarios, para estructurar el presente artículo, con la pretensión de describir cualitativamente aspectos relativos al control de legalidad urbanístico desarrollado en la ciudad de Pereira en el año 2017, centrado fundamentalmente en tres aspectos: a) identificar los organismos autorizados por parte del Estado y sus funciones; b) determinar los procedimientos establecidos que den cuenta y certeza de la respectiva supervisión de la norma y verificación de los requisitos exigidos en los actos administrativos emitidos por estos; y c) conocer el perfil de las personas que tienen a su cargo hacer cumplir la normatividad existente. Todo esto está relacionado e influye en garantizar el correcto y transparente desarrollo urbano del territorio y de sus habitantes.

Con base en los hallazgos y aportes obtenidos, producto de la revisión y análisis teórico, bibliográfico, histórico, estadístico y legal de estos aspectos, se plantean

conclusiones y recomendaciones útiles en los ajustes de los procesos administrativos y jurídicos de los órganos de control, desde la mirada del Derecho Urbano.

## 2. Descripción del problema

Después del 12 de octubre de 2013, cuando ocurrió el colapso del Edificio Space en la ciudad de Medellín, se prendieron las alarmas en relación con el desarrollo urbanístico de las ciudades, especialmente con el tipo de inspección que las entidades competentes venían realizando al sector de la construcción. Sumado a este hecho, se empezaron a vislumbrar otra serie de anormalidades en el crecimiento de las ciudades y a hacerse claras exigencias al Gobierno, para avalar a los ciudadanos una vivienda segura y un territorio ordenado, no solo en las condiciones de sismorresistencia sino en adquisiciones confiables para sus inversiones.

Aunque no es la finalidad del presente artículo enumerar esas irregularidades que se presentan en el urbanismo de la ciudad, sí es relevante exponer una situación en la que coinciden los analistas del tema: la inexistencia, relativismo o poca supervisión adecuada de la normatividad, por parte de los funcionarios públicos adscritos a los organismos encargados del ordenamiento territorial. Como asevera el especialista en Derecho Inmobiliario, Restrepo (2015), “Colombia posee un sistema normativo bien diseñado, pero consideramos que la aplicación del sistema normativo tiene sus fallas, ya sea por falta de una reglamentación técnica al respecto, o por la falta de ética de algunos profesionales” (p. 92).

Al respecto, un dato importante es que esta responsabilidad le compete a varias entidades del Estado, como el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, las Gobernaciones y las Alcaldías, la Curaduría Urbana, las Secretarías de Gobierno. Y simultáneamente, hay una corresponsabilidad de los ciudadanos, a través de las veedurías, como una forma de estar atentos a los procesos de desarrollo que se llevan a cabo en sus barrios y vecindades. Por tanto, si existen varias entidades para verificar el cumplimiento de la norma, hacer respetar los estándares legales y evitar que se burlen los sellamientos y las sanciones por infracción al régimen urbanístico, es paradójico encontrar que con frecuencia se reportan anomalías en el desarrollo urbano que atentan contra el bien público, el bien privado y la integridad de las personas. A

partir de estos planteamientos surge el problema que se aborda aquí: ¿cuál fue el procedimiento realizado por el organismo de control y vigilancia sobre el urbanismo desarrollado en la ciudad de Pereira para el año 2017?

## 3. Metodología

El tema de investigación de este artículo es descriptivo, con un enfoque cualitativo y socio-jurídico; lleva a cabo una recolección de datos históricos; estadísticos; hechos e información basada en la jurisprudencia, la Legislación Colombiana, las realidades teóricas y las acciones ejecutadas por los organismos de inspección y el personal que allí labora. Además busca tener algunos elementos para la comprensión, explicación y análisis integrado de los procedimientos realizados por los organismos de control y vigilancia en la ciudad de Pereira en el año 2017, con base en la normatividad vigente.

## 4. Justificación

El artículo está enfocado en examinar el control de legalidad aplicado en el urbanismo desarrollado en Pereira para año 2017 desde tres (3) aspectos: establecer el órgano estatal que se encargó de vigilar y controlar el desarrollo urbano en este Municipio; identificar y conocer cuál fue el procedimiento realizado para efectuar estas acciones de supervisión, entre ellas, la expedición de licencias que ya habían sido concedidas para llevar a cabo proyectos urbanísticos; y verificar la idoneidad y la calidad profesional del personal encargado de ejecutar este proceso y determinar si fue realmente eficaz la manera como se hizo y cumplió con el objetivo propuesto.

La razón de este estudio radica en brindarle a los especialistas en Derecho Urbano una reflexión teórica en cuanto a la legislación urbanística vigente y encontrar la coherencia de su cumplimiento por parte de las entidades y autoridades cualificadas. Lo cual, además, les dará una visión más clara acerca de su actuación en los procesos jurídicos y administrativos, relacionados con el control urbanístico y les aportará otros referentes para el abordaje de futuros trabajos al respecto.

## 5. Desarrollo temático o marco referencial

Acercarse al tema del control de legalidad urbanística en Pereira para el 2017 implica aclarar inicialmente algunos conceptos fundamentales como lo urbanístico, la legalidad urbanística y el control de esta legalidad, que permitan comprender la situación específica en dicho territorio de Colombia. Se toma como referente el Derecho Urbano y, a partir de sus planteamientos, se infiere un análisis en materia respecto a los procedimientos y el cumplimiento de la normatividad vigente por parte de los organismos del gobierno y sus funcionarios públicos.

### 5.1. La ciudad y lo urbanístico

Históricamente, la revolución agrícola y la revolución industrial determinaron el surgimiento de las ciudades como una nueva forma de organización sociopolítica y económica para las comunidades que se habían agrupado alrededor de ciertas actividades para la subsistencia. Quienes poblaban estos territorios, a los que varios autores coincidieron en llamar aldeas, por diferentes razones asumieron el sedentarismo, en reemplazo de lo nómada.

> Una de las causas fundamentales del crecimiento urbano fue el crecimiento agrario, una agricultura de subsistencia a una agricultura exclusivamente comercial. Una de las consecuencias de la revolución industrial fue el reemplazo del trabajo manual por el mecánico, siendo este un factor fundamental del crecimiento urbano. (Peña, Lugo, Pérez y Padilla, 2013, s.p.)

Si bien es cierto que las actividades agrícolas marcaron un nuevo rumbo en las diversas relaciones entre las personas y su forma de conglomerado, fue la industrialización y la comercialización de estas actividades las que aportaron factores influyentes para que los pequeños grupos de aldeanos se reagruparan en un nuevo sistema social dentro de un determinado territorio, al que se le denominó “centro urbano”. Situado alrededor de las industrias, albergó cada vez un mayor número de pobladores y adquirió unas características identitarias en su estructura, cultura y forma de administración.

Además del crecimiento poblacional y el requerimiento de otras actividades fuera de la agricultura para el sostenimiento de las personas, se dieron hechos trascendentales, como el aumento de las edificaciones con ciertas especificaciones de

viabilidad e interconexión, adaptadas a las regiones y a la geografía; y con ellos, la aparición de una clase dominante que controlaba los procesos de productividad y la forma de obtener tributos por estos. Una clase política organizada que centralizaba el poder y era la encargada de planificar el trazo urbano de los territorios en los cuales lo ejercía, comenzando por la separación de estos en áreas como industria, vivienda, religión, y continuando con la expedición de leyes que los regulaban.

Estas características son un referente general para el surgimiento del urbanismo, centrado en *pensar* las ciudades y lo urbanístico, direccionado en el *cómo* se intervienen. Específicamente, el ordenamiento del espacio urbano requerido para planificar su desarrollo, desde la normatividad especial concebida para tal fin, en el que la ingeniería, la arquitectura y el derecho han jugado un papel protagónico y decisivo.

Lo urbanístico brota como una forma de respuesta al crecimiento de las ciudades. Un proceso gradual de mejora que requiere un plan previamente concebido, unos lineamientos legales pertinentes para proyectar dicho crecimiento; teniendo en cuenta diversos aspectos, como el número de pobladores y sus características sociodemográficas, las condiciones de bienestar y calidad de vida, las reformas necesarias para el progreso, las restricciones territoriales, el uso conforme del suelo, el manejo de los terrenos disponibles o ya urbanizados, las denominadas zonas de protección ambiental, el entorno circundante, la proximidad a vías, transporte o recursos para atender las necesidades básicas, el contexto cultural, social, político y económico, las actividades humanas que allí se desarrollan, el avance de la industrialización y la tecnología; entre otros.

Planear lo urbanístico es complejo y está íntimamente relacionado con los procesos de cambio que se dan al interior de la sociedad y del Estado, y que actualmente están permeados por lo científico, lo técnico, lo estético, lo tecnológico, la transformación social, la participación ciudadana, la dinámica citadina y la multidisciplinariedad.

## 5.2. La normatividad urbanística y el Derecho Urbano como referente para la regulación del ordenamiento en las ciudades

Establecer la normatividad urbanística como una intervención del Estado no es suficiente. La ciudad como un bien común requiere de entes gubernamentales, mecanismos que reglamenten su cumplimiento y profesionales en Derecho Urbano que ayuden al restablecimiento legal del orden territorial para facilitar que las ciudades sean más sostenibles, innovadoras, equitativas, inclusivas y versátiles durante su proceso de crecimiento.

De acuerdo con la Ley 902 de julio 26 de 2004, se definen las normas urbanísticas como aquellas que "regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos" (Congreso de la República de Colombia, 2004). Unas normas que facilitan la construcción de la ciudad, sus contextos y las relaciones sociales que se dan entre las personas que allí confluyen.

En lo que respecta al Derecho Urbano, es una especialización del Derecho Administrativo que tiene en su haber velar por la ordenación jurídica del urbanismo, las normas urbanísticas y los ciudadanos, intervenir lo público cuando se presentan conflictos o limitarse el derecho a la propiedad privada. Es una rama innovadora y relativamente joven. Según Santofimio (2009),

> el derecho urbanístico o territorial propiamente dicho adquiere profundas connotaciones de un régimen jurídico y de principios de clara estirpe constitucional que desarrolla los postulados del Estado Social de Derecho, esto es, comprometido mediante la acción administrativa propia del ejercicio de poder público a la realización de los cometidos indispensables para garantizar los intereses colectivos y sociales sobre los estrictamente individualistas, que son reconducidos y reducidos a contextos estrictamente necesarios en aras de la estabilidad y subsistencia de la comunidad sobre el territorio (p. 77).

Haciendo una revisión bibliográfica, el Derecho Urbano tiene sus raíces en dos grandes marcos: a) las ordenanzas españolas y b) lo consignado en el Código Civil Colombiano, una vez derogado la legislación anterior. Dicho Código "fue adoptado de manera definitiva a través de la Ley 57 de 1887" (Arbouin-Gómez, 2012, p. 24) y representa un mandato de estricto cumplimiento en el que se esbozan los limitantes a la propiedad privada y la protección del espacio público.

Al respecto, la normatividad colombiana contempla el artículo 82 de la Constitución Política de Colombia (1991), la Ley 9ª de enero 11 de 1989 – Ley de Reforma Urbana, la Ley 388 de julio 18 de 1997 – Ley de Ordenamiento Territorial (Congreso de la República de Colombia, 1989; 1997), que modifica la ley 9ª y está reglamentada mediante el Decreto 879 de mayo 13 de 1998 (Presidencia de la República de Colombia, 1998), en las cuales se exponen fundamentalmente los mecanismos para que cada municipio establezca de manera obligatoria las normas urbanísticas, el Plan de Ordenamiento Territorial POT[5] y la gestión urbana, para mantener una organización sincrónica y participativa entre los ciudadanos y los organismos que representan al Estado en dicha acción pública.

Las disposiciones mencionadas y otra considerable cantidad de mandatos legales que se emiten a nivel nacional, regional o local, en relación con la planeación urbana, constituyen los parámetros para el uso del espacio en las ciudades y garantizan el respeto por los derechos colectivos e individuales. Estos estándares legales en el plano de lo urbano se consignan en un acto administrativo, denominado licencias urbanísticas, expedidas por la Curaduría Urbana de cada localidad y cuyo control está a cargo de la Secretaría del Gobierno Municipal a través de la Dirección de Control Físico. Diversas consideraciones al respecto se encuentran en la Ley 388 de 1997; y en los Decretos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio: Decreto 1197 de julio 21 de 2016 y Decreto 1203 de julio 12 de 2017.

La Curaduría Urbana, es el despacho del Curador Urbano, designado por el Alcalde Municipal mediante concurso de méritos. Es considerado funcionario público y una de las autoridades con máxima competencia municipal en lo relacionado con las licencias urbanísticas. Está cobijado por una normatividad especial para sus actuaciones, como se referencia más adelante.

Este marco legal expuesto genera varios procesos desde lo urbanístico. Por una parte, cuando las normas se ejecutan a cabalidad, facilitan el progreso de la ciudad con una visión colectiva; por el contrario, hacer caso omiso de la dispuesto pone en riesgo a la sociedad y los ciudadanos, y motiva a las autoridades competentes a establecer sanciones preventivas o correctivas, multas o el restablecimiento de la legalidad. Al

[5] POT: abreviatura de Plan de Ordenamiento Territorial y que se usará siempre que se haga referencia a este.

respecto, el Congreso expidió la Ley 810 de junio 13 de 2003 para abordar el tema de sanciones urbanísticas (Congreso de la República de Colombia, 2003).

Desde otra perspectiva, la normatividad urbanística permite la construcción de una cultura de la legalidad y transparencia que involucra, por un lado, a las personas responsables de la gestión pública, cuya idoneidad debe ser ética, profesional y laboralmente demostrada; y por otra parte, a los ciudadanos que deben acatar la norma establecida y ser veedores para ejercer el respectivo control social.

Por ende, el sistema normativo, la cultura de la legalidad, la conciencia ciudadana, el desarrollo urbano ejecutado según lo reglamentado y el Derecho Urbano demandan estar articulados como una forma de gobernanza y organización en las ciudades. Si las normas están bien delimitadas y en la práctica se hacen reales, representan los elementos fundamentales para el control y vigilancia del desarrollo urbano y la acción pública. Al mismo tiempo, significa contar con parámetros claros para ejercer el Derecho Urbano, en el que la Ley 388 de 1997 marcó un hecho de trascendental importancia, ya que logró finalmente "construir una estructura jurídica sólida para lograr el desarrollo físico ordenado de los municipios y distritos" (Arbouin-Gómez, 2012, p. 40).

Al respecto del Derecho Urbano como una herramienta jurídica de relevancia en la organización de los territorios y las ciudades, es oportuno citar lo expuesto por Vahe (2019):

> Como decía el famoso jurista Ulpiano "El derecho consiste en tres reglas o principios básicos: vivir honestamente, no dañar a los demás y dar a cada uno lo suyo. Es el arte de lo bueno y de lo equitativo". Traspasado al derecho urbanístico, podríamos decir algo parecido como vivir en armonía con la gente en la "urbe", respetar el medio ambiente y dar a cada uno el terreno que necesite. Sin embargo, el territorio y la ciudad, como realidades susceptibles de análisis jurídico, están inmersos en una vorágine de situaciones ilegales, presupuesto por la cual se justifica el nacimiento de la disciplina urbanística, como el conjunto de técnicas de policía dirigidas al cumplimiento efectivo y al restablecimiento de la legalidad vulnerada. (p. 1)

En los últimos años, el Derecho Urbano ha tenido que lidiar con una proliferación y saturación de normas, las cuales no están ajustadas a los cambios vertiginosos que se están dando en las ciudades. Hay fallas estructurales en sus planteamientos e incoherencias en el momento de ser ejecutadas y muchas de ellas han sido permeadas por intereses individualistas o contrariadas por la falta de sistemas eficientes de control.

Todo esto está conduciendo al desorden territorial, la ilegalidad, el desarrollo urbanístico informal y una serie de problemas sociales, políticos, ambientales y económicos que afectan a sus habitantes; que este especialista del derecho debe entrar a mitigar, intervenir o contribuir a su solución, en lo que al control legal urbanístico se refiere.

Paralelo al aumento de la normatividad urbanística, se han generado dos inconvenientes que vician el ejercicio de dicho control por parte del Derecho Urbano y que están relacionados fundamentalmente con: a) “confusión entre las competencias y funciones de diferentes entidades estatales que intervienen en la vigilancia de lo urbano” (Ramírez, 2011, p. 107), lo que ha causado problemas para ejercer dicha inspección; y b) cruce de información entre los Planes de Desarrollo, el POT y los Planes Parciales.

Como consecuencia, resultan afectados los usuarios, quienes manifiestan no saber a dónde recurrir para realizar los tramites urbanísticos; parece como si todas las entidades se ocuparan de todo (Atehortúa, 2017) y no hay una evidente diferenciación de sus competencias. Cuando se indaga acerca de estas, los funcionarios no siempre tienen claro lo que cada entidad hace o no se ponen de acuerdo en la documentación que se debe solicitar para las respectivas diligencias, porque aparentemente parece ser una repetición de requisitos. También aquejan: pérdida de tiempo porque la entidad no corresponde con lo que ellos necesitan; inversión de dinero en trámites insuficientes para las exigencias de la ley; procedimientos ineficaces que impiden agilizar los permisos o licencias solicitadas y causan retrasos en sus proyectos; entidades que se dedican a otras funciones que no le son de su naturaleza y descuidan el ámbito de actuación para el cual fueron creadas. Aparte de este panorama, la normatividad urbanística debe batallar con otra dificultad: los desmedidos casos de corrupción de los funcionarios públicos y de los ciudadanos que buscan ser favorecidos sacrificando el bienestar del colectivo.

Este marco de anomalías expuestas ponen al Gobierno en el ojo del huracán, obligándolo a evaluar la forma en que las entidades territoriales ejercen sus atribuciones; realizar cambios radicales en la legislación y los procedimientos de los sistemas de inspección y vigilancia; verificar la efectividad del proceso sancionatorio

cuando se infringe la ley; y alertar a la ciudadanía acerca de su responsabilidad social, para denunciar las irregularidades que pudieran detectarse al respecto.

## 6. Hallazgos relacionados con el control de la legalidad urbanística en la ciudad de Pereira en el año 2017

Pereira, es la capital del departamento de Risaralda, localizada en la región centro-occidente de Colombia y en la parte central conocida como el Eje Cafetero, conformado por los departamentos de Caldas y Quindío. Está organizada políticamente en 19 comunas[6] y 12 corregimientos[7] (Alcaldía de Pereira, 2017a); y hace parte del Área Metropolitana, junto con los municipios de La Virginia y Dosquebradas.

Los procesos de seguimiento, control y vigilancia relacionados con la legalidad urbanística en Pereira son una función pública insustituible para mantener el orden jurídico en lo que se refiere a la actuación administrativa y la planeación urbana y territorial; en la cual intervienen diferentes entidades competentes del orden nacional y municipal según las leyes y el Derecho Urbano.

Para efectos del actual artículo, estos hallazgos se analizan a partir de dos referentes: los organismos asignados por ley para cumplir la función de control urbanístico, los procedimientos establecidos y las personas a cargo; y las estadísticas encontradas en la ciudad de Pereira en el 2017 para dicha función.

### 6.1.Organismos gubernamentales para el control de la legalidad urbanística en Pereira en el 2017

Los organismos gubernamentales involucrados con el control de la legalidad urbanística en Pereira para el 2017 han estado sujetos a las disposiciones de la legislación colombiana y esencialmente son:

- ***Alcaldía Municipal y la Oficina de Planeación Municipal:*** encargados del POT, el cual fue adoptado según Acuerdo Nº 35 de 21 de diciembre de 2016 (Concejo de Pereira, 2016). El Alcalde o su delegado y los Curadores Urbanos

[6] Las comunas son: Boston, Centro, Consota, Cuba, Del Café, Jardín, El Oso, El Poblado, El Rocío, Olímpica, Oriente, Perla del Otún, Río Otún, San Joaquín, San Nicolás, Universidad, Villa Santana y Villavicencio.
[7] Los corregimientos son: Altagracia, Arabia, Caimalito, Cerritos, Combia Alta, Combia Baja, La Bella, La Estrella, La Florida, Morelia, Puerto Caldas y Tribunas

deben asegurar el cumplimiento del POT y de las normas urbanísticas vigentes, según lo expuesto expresamente en los artículos 63 y 113 del Decreto 1469 de abril 30 de 2010 (Presidencia de la República de Colombia, 2010) y a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Ley 1454 de junio 28 de 2011, cuyas competencias en esta materia son definidas en el artículo 29, numeral 4 (Congreso de la República de Colombia, 2011a).

- ***Concejo Municipal:*** es quien aprueba el POT y, según el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política de Colombia (1991), tiene en su haber "reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda". Al igual que la Alcaldía, el Concejo se acoge a la normatividad vigente: Constitución Política de Colombia (1991), artículo 109 de la Ley 388 de julio 18 de 1997 y artículo 32 de la Ley 1551 de julio 6 de 2012 (Congreso de la República de Colombia, 2012).
- ***Curaduría Urbana:*** encargada de la aplicación del POT y donde se expiden las licencias urbanísticas de acuerdo con el cumplimiento de las exigencias de ley. En casos especiales que ameriten la preservación ambiental, deben contar obligatoriamente con el previo aval de la Corporación Autónoma Regional del Risaralda CARDER. Las licencias se expiden de acuerdo con la Ley 1469 de 2011 y la Ley 1437 de 2011 (Congreso de la República de Colombia, 2011b).

  Es importante anotar que el Curador Urbano, por ser funcionario público, está sujeto a: a) Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, según el artículo 115 del Decreto 1469 de abril 30 de 2010; b) Código Disciplinario Único – Ley 734 de febrero 5 de 2002 (Congreso de la República de Colombia, 2002) y la Procuraduría General de la Nación; c) Control fiscal por parte de la Contraloría Municipal; d) Personería Municipal y Defensoría del Pueblo; e) Código Penal (Congreso de la República de Colombia, 2000) por parte de los jueces y la Fiscalía General de la Nación; f) Superintendencia Delegada adscrita a la Superintendencia de Notariado y Registro; y g) Comisión de Veeduría Curaduría Urbana (Santos, 2017).

- ***Secretaría de Gobierno Municipal:*** tiene “dentro de sus funciones acordes con el desarrollo urbano de la ciudad verificar que las actividades de construcción se realicen de acuerdo con las normas urbanísticas de la ciudad y velar por la protección y defensa del espacio público” (Ministerio del Medio Ambiente, Corporación Autónoma Regional de Risaralda – CARDER y Alcaldía de Pereira, 2002, p. 33).
- ***Dirección de Control Físico de la Secretaría de Gobierno Municipal:*** hace un seguimiento al cumplimiento de las licencias expedidas por la Curaduría Urbana en materia urbanística y de espacio público, atendiendo a los términos en la cual fueron otorgadas, observando que sean ejecutadas dentro de la legitimidad indicada y garantizando a la ciudadanía que se les están ofreciendo inversiones inmobiliarias confiables y legales. Además, debe verificar aquellos actos que no se ajustan a la norma y combatirlos efectivamente. Legitimidad y transparencia son la consigna que direcciona a este ente de vigilancia urbanística. En el Capítulo II numeral 2.7.3 del Decreto 834 de octubre 7 del 2016 de la Alcaldía de Pereira (2016) se especifica para esta dirección a lo que “control y vigilancia urbanística de las normas se refiere y la aplicación de los procedimientos administrativos sancionatorios que correspondan”.
- ***Inspectores de policía y corregidores:*** según el artículo 2.2.6.1.4.11 del Decreto 1077 de mayo 26 de 2015 les corresponde verificar el cumplimiento de lo especificado en las licencias y en el POT durante la ejecución de las obras y aplicar las medidas correctivas pertinentes (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2015; Beltrán, 2017); como también, aplicar medidas de urbanismo y espacio público de acuerdo con la Ley 1801 de julio 29 de 2016- Nuevo Código de Policía y Convivencia (Congreso de la República de Colombia, 2016). Además, recibir denuncias de los ciudadanos en temas de invasión y ocupaciones ilegales del espacio público o privado.
- ***Veeduría Ciudadana:*** en la que los ciudadanos u organizaciones comunitarias se constituyen civilmente para velar por los intereses y derechos de la comunidad que puedan verse afectados por actos administrativos del desarrollo territorial y urbano. Así mismo, observar la gestión y el servicio público de las

entidades gubernamentales, órganos de control y quienes allí laboral y denunciar anomalías detectadas ante las autoridades competentes. Las veedurías están reglamentadas mediante la Ley 850 de noviembre 18 de 2003 (Congreso de la República de Colombia, 2003).

### 6.2. Procedimiento para el control de legalidad urbanística en Pereira año 2017

Se deduce de lo expuesto anteriormente que existen diferentes organismos que intervienen en los procesos de control de la legalidad urbanística en Pereira año 2017. Sin embargo, la Alcaldía Municipal lo delega y lo centra en la Dirección de Control Físico de la Secretaría de Gobierno, apoyado en Inspectores de Policía, Corregidores y Veeduría Ciudadana, con base en las licencias expedidas por las dos Curadurías Urbanas que existen en el municipio y que se acogen al proceso contemplado en los Decretos 1469 de 2010 de la Presidencia de la República de Colombia, 1197 de 2016 y 1203 del 2017 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

A partir de sus funciones y de acuerdo con los lineamientos del Sistema Integrado de Gestión de la Alcaldía, Control Físico, está contemplado en el Proceso Misional denominado Promoción del Desarrollo Social, en el subproceso de Seguridad y Convivencia Ciudadana, según Decreto 185 de febrero 27 de 2017 (Alcaldía de Pereira, 2017b) y tiene unos procedimientos establecidos para cada uno.

El Manual de Procedimientos de la Alcaldía de Pereira Control Físico (2017c) contempla en lo que a control urbanístico se refiere: a) control de construcciones y control de obra; b) revisión de licencias de construcción; c) expedición certificados de permisos de ocupación, d) control cerramientos de lotes; e) control de intervenciones ejecutadas sobre la malla vial; y f) control de ocupación de bienes de uso público (Alcaldía de Pereira, 2017c). Es importante anotar que el actual Director Operativo de Control Físico acerca de los protocolos o procedimientos informa que :

> Dicha dependencia no tiene este tipo de documento aprobado por Gestión de la Calidad, sin embargo, se tienen establecidos lineamientos para llevar a cabo el control urbanístico en Pereira, posterior al otorgamiento de la licencia por la Curaduría Urbana, tales como: 1. Recepción en Planoteca de la licencia expedida. 2. Registro de la licencia en archivo. 3. Asignación de técnico para visita de campo y análisis de la licencia con respecto a la normatividad vigente. 4. Elaboración del informe con observaciones y el registro fotográfico. Adicionalmente, se realizan actividades de control urbanístico aleatorio como los recorridos periódicos por el municipio y atención de PQRSD interpuestas por la ciudadanía cuyo procedimiento contempla: 1. Realizar visita técnica. 2. Verificar cumplimiento de requisitos legales para procesos constructivos. 3. Si no

> cumple se elabora acta de visita con lo verificado y se remite a la autoridad de policía para iniciar el procedimiento conforme a la Ley 1801 de 2016. 4. Si cumple se elabora informe de análisis y revisión de licencia. (López, 2020, pp. 2-3)

En cuanto a los registros empleados en estos procedimientos, al revisar la página oficial de la Alcaldía de Pereira (2017c) se encontraron los siguientes formatos de la Versión 1 (vigencia octubre 25 de 2017 a marzo 6 de 2018) para Control Físico: Acta e Informe de visita, Base de datos de Planoteca, Certificado de permisos de ocupación, Inspección técnica, Control de correspondencia, Constancia de despacho, Control y trazabilidad de oficios y documentos, Control proceso sancionatorio, Control posterior de licencias de construcción, Informe técnico de operativos, Inspección técnica certificado de permiso de ocupación y Registro entrega de documentos.

Lo que se refiere al procedimiento sancionatorio por incumplimiento de lo estipulado legalmente para lo urbanístico, en la misma página oficial de la Alcaldía de Pereira solo se halló un acta que permite inferir algunos de los pasos a seguir como: apertura del expediente; indagación preliminar; comunicación al infractor o delegado, o a los entes gubernamentales; versión libre; aporte de pruebas; investigación; archivo de actuación, citación para notificación personal; formulación de cargos; presentación de descargos; alegatos; resolución, donde se profiere la decisión e interposición de recursos de reposición, apelación, rechazo o resolución.

### 6.3. Idoneidad del personal que realiza el control de la legalidad urbanística en Pereira año 2017:

Con relación a la idoneidad del personal, es importante conocer los funcionarios públicos que se encuentran vinculados al proceso de vigilancia y control urbanístico en Pereira año 2017. A continuación se presenta descripción de los perfiles y experiencia de cada uno de los cargos y el equipo de apoyo al funcionario:

***6.3.1. Curadores urbanos***: son dos. El primero, “Arquitecto especializado en Planificación Urbana y Regional, en Gestión Inmobiliaria, con experiencia en procesos de ordenamiento urbano, planes de ordenamiento territorial, planes parciales, entre otros. Cuenta con un equipo interdisciplinario entre profesionales y de apoyo”. (Curaduría 1 Pereira, s.f.) El segundo, “Arquitecto especializado en Administración en

Obras Civiles y en Planificación y Administración del Desarrollo Regional con énfasis en Ordenamiento Territorial, con experiencia laboral en diferentes cargos públicos" (Curaduría 2 Pereira, s.f.). Cuenta con un equipo de 14 funcionarios en dos áreas: 1) Administrativa: asistente, asesor contable, coordinador seguimiento proyectos, asesor de radicación, recepcionista y oficios varios y 2) Técnica/Jurídica: asesores, abogado, ingenieros civiles, arquitectos y soporte infraestructura tecnológica.

***6.3.2 Secretaría de Gobierno y Dirección de Control Físico***: según el directorio de contratistas y funcionarios de la Alcaldía de Pereira (2018a), la Dirección de Control Físico de la Secretaría de Gobierno cuenta con 5 funcionarios y 42 contratistas. En el 2017 la Secretaría de Gobierno estuvo orientada por un profesional en "Administración de Empresas, con dos especializaciones en Gerencia de Proyectos y Política Económica, en su trayectoria laboral ha ocupado varios cargos en el sector público". (Megabús, s.f.)

Conforme el Decreto 051 de enero 13 de 2017 de la Alcaldía de Pereira (2017d) "por medio del cual se expide el manual específico de funciones y competencias laborales de la nueva planta de empleos de la administración central del Municipio", se identificaron los siguientes cargos en Secretaría de Gobierno relacionados con Control Físico:

a) **Director Operativo de Control Físico**[8] debe tener "título profesional y posgrado en especialización en Derecho o títulos afines como Administración, Economía, Arquitectura e Ingeniería Civil, con tarjeta profesional en los casos que así lo requiera la ley. Se exige nueve (9) meses de experiencia profesional". En el 2017 el cargo estuvo ocupado por una Arquitecta[9], con una trayectoria laboral en Infraestructura de la Gobernación de Risaralda, Secretaría de Planeación y Asesora del Despacho en la Alcaldía de Pereira.

b) **Corregidor**[10]**:** ostentar "título profesional en Derecho y afines con la respectiva tarjeta profesional", según lo estipulado en el artículo 18 del Decreto Ley 785

[8] Director Operativo de Control Físico encargado de dirigir los procesos de inspección, vigilancia y control de los proyectos urbanísticos que se desarrollan en el territorio municipal de acuerdo con la normatividad vigente.
[9] La funcionaria se llamaba Carolina González Leyva. Su hoja de vida se encuentra en https://www.funcionpublica.gov.co/web/sigep/hdv/-/directorio/M684153-0445-4/view
[10] Corregidor encargado de aplicar sus conocimientos profesionales en todas las actividades relacionados con el proceso donde se asigne.

de marzo 17 de 2005 (Presidencia de la República, 2005). No se mencionan datos en cuanto a la experiencia laboral exigida. Para el año 2017, Pereira contaba con 12 corregidores.

c) **Inspector de Policía Urbano**[11] de acuerdo con el Decreto Ley 785, en el artículo 18 se indica como exigencia un "Nivel Profesional para Inspectores de Policía Urbano, categoría especial, 1ª y 2ª"; y en el artículo 19 de la misma Ley indica que deben tener un "Nivel Técnico los Inspectores Urbanos de categorías 3ª a 6ª". En Pereira habían 19 inspectores distribuidos en diferentes partes de la ciudad.[12] Para el 2017 no se encontraron datos para Corregidores e Inspectores en cuanto a sus títulos académicos y experiencia laboral.

d) **Auxiliar administrativo de control físico**[13]**:** debe ser "bachiller en cualquier modalidad, con diez (10) meses de experiencia laboral".

Es importante anotar que los funcionarios públicos de la Alcaldía de Pereira están sujetos al Manual de Procedimientos Administrativos (Alcaldía de Pereira, 2017c), específicamente relacionados con las herramientas del Desarrollo Administrativo en los siguientes subprocesos con sus respectivas actividades: desarrollo de competencias laborales, salud ocupacional, control disciplinario interno, servicio al cliente, administración de documentos y archivo.

Esta información descrita se complementa con lo expresado por el actual Director Operativo de Control Físico con relación a que:

> para el funcionamiento de la dependencia se tienen conformados dos equipos, un equipo técnico y otro jurídico, los cuales configuran un componente interdisciplinario a la hora de realizar el control urbanístico, cumpliendo con determinada labor y/o función dependiendo de cada situación específica y prestando el debido apoyo a las diferentes actividades que se desarrollen en virtud del marco de competencias de la dirección. En ese orden de idea los perfiles profesionales del

[11] Inspector de Policía urbano encargado de ejercer las funciones de policía y administración de justicia en la zona urbana que le señala la ley o le sean delegadas por las autoridades competentes en ejercicio de actuaciones judiciales y de policía con el propósito de conocer y dirimir y tratar casos de contravenciones en defensa de los intereses generales de la comunidad con el objetivo de ofrecer un servicio ágil inmediato y oportuno a la comunidad mediante la protección de los derechos vulnerados y la solución de los conflictos ciudadanos.

[12] Las Inspecciones de Policía Urbana son Galán, Berlín, Kennedy, Villa Santana, San Joaquín, Cuba 2.500 lotes, Panorama, Casa Justicia Cuba (2), Parque Industrial, Boston, San Nicolás, UPPV sala denuncias (2), UPPV Centro (4) y UPPV Comisorios. Información tomada de https://www.datos.gov.co/Inclusi-n-Social-y-Reconciliaci-n/Directorio-de-inspecciones-de-Policia/wct5-vm7f

[13] Auxiliar Administrativo de Control Físico encargado del apoyo al sistema SAIA, recibo y despacho de correspondencia, a atención al público, apoyo al proceso de propiedad horizontal y apoyo al cumplimiento de la ley general de archivo.

> personal contratado en su mayoría son: ingenieros civiles, ingenieros ambientales, arquitectos, 4. técnicos y tecnólogos en obras civiles o afines y abogados. (López, 2020, p. 4)

Haciendo un rastreo de sucesos relacionados con la idoneidad de los funcionarios debe mencionarse algunas noticias (El Expreso, 2018; López, 2017; 2018) e informes del 2017 que ponen en entredicho varias de sus actuaciones éticas, la transparencia en su gestión pública y la eficiencia de su labor. Algunas de ellas, reportadas en auditorías e investigaciones realizadas por entes como la Contraloría Municipal de Pereira (2018) y la Procuraduría General de la Nación (Eje 21, 2018), en la que se encontraron hallazgos e irregularidades por parte de los Curadores Urbanos en el manejo de recursos públicos y reportes parciales de la información acerca de las licencias concedidas o negadas; la falta de conexión y voluntad entre los entes gubernamentales para mejorar los procesos de vigilancia; y las numerosas denuncias con tintes de favorecimiento para particulares. Otra de las situaciones que cuestionan la labor de los funcionarios es la que involucra a la Directora de Control Físico, quien ascendió de cargo en la administración municipal dejando 617 licencias dudosas y recaudos millonarios que no aparecen en los libros contables, sanciones sin proceder para recuperar predios de ocupación ilegal; entre otras. No obstante, el panorama por parte de los ciudadanos y las constructoras también está impregnado de situaciones ilegales (Sala de Prensa Alcaldía de Pereira, 2017a; 2017b) que empeoran el panorama del control urbanístico y contrarían el trabajo de los servidores públicos. Por mencionar algunas, las construcciones sin licencias y el irrespeto a las sanciones impuestas.

### 6.4. Pereira en cuanto a estadísticas del control de legalidad urbanística año 2017

A continuación se presentan una serie de hallazgos estadísticos respecto al tema del control de legalidad urbanística en Pereira según lo acontecido en el 2017. Según el Informe de calidad de vida (Pereira cómo vamos, 2017), “la ciudad contaba con 472.000 habitantes y una extensión territorial de 702 Km², distribuidos así: el 4.5% en zona urbana y el 95.5% en suelo rural” (p.10). Además, el 1,6 m² correspondía al espacio público efectivo por habitante; aunque lo ideal según la OMS es entre 10 m² y 15 m² (p. 82).

Según la Encuesta de Percepción Ciudadana (Ipsos Napoleón Franco, 2017a), “el 42% están satisfechos con el espacio público, especialmente con parques y zonas verdes y el 77% siguen deseando que hubiera más espacio” (pp. 42-43). “Comparativamente con el 2016, se concluyó que en Pereira disminuyó y/o se encuentra en niveles bajos el conocimiento del nuevo Código Nacional de Policía, la gestión del Concejo, la acción para resolver problemas públicos y la transparencia en la función pública” (p.61). De acuerdo con la Encuesta de Percepción Ciudadana Comparada entre ciudades (2017b),“en lo referente a Desarrollo Urbano, el 44% de los encuestados estuvieron satisfechos con las inversiones de recursos por parte de la Alcaldía para tal fin”(p.42), 53% con el Concejo Municipal y el 32% con su gestión (p.46). “En este año, Pereira obtuvo un 60% en los índices de desarrollo, ubicándola en el 5º lugar en el Ranking Nacional” (p.49).

A partir del análisis de algunos datos de las Estadísticas de Licencias de Construcción ELIC reportado por el DANE (2017), se conocen datos generales para el departamento de Risaralda, en el cual se encuentra Pereira: la evolución de la actividad edificadora, según licencias de construcción aprobadas, fue de 23.452.847 m². Hubo una disminución con respecto al 2016, que fue de 25.032.741 m². De estas, 17.551.475 m² fueron para vivienda y 5.901.372 m² para destinos no habitacionales. Especificando los no destinos habitacionales en su mayor proporción fue para Comercio (1.912.258 m²), Educación (1.038.040 m²) y Bodega (951.467 m²). En lo que respecta al área total destinada a Viviendas diferentes a las de Interés Social, se utiliza preferentemente a apartamentos y en alta proporción para el estrato Medio Bajo. El mes en que más licencias se aprobaron fue en agosto, y en el que menos fue enero.

Complementando esta información, González (2017) escribió:

> Por estratos socioeconómicos se licenciaron 61.982 m² para el estrato seis en Pereira. De acuerdo con el más reciente informe del Departamento de Estudios Económicos y Urbanos de la Cámara Colombiana de la Construcción (Caracol) Risaralda, a junio de 2017, en Pereira se habían licenciado 176.136 metros cuadrados con destino a vivienda. Entre tanto, durante ese mismo período se otorgaron permisos para edificar 2.008 soluciones de vivienda nuevas. (párr. 1-4)

Con base en el Boletín del Observatorio Inmobiliario de la Secretaría de Planeación (Alcaldía de Pereira, 2017e) en lo que se refiere a la Actividad Edificadora (con

noviembre como fecha de corte), según la información enviada por las Curadurías 1 y 2, en el que se analiza el comportamiento de las licencias otorgadas en el municipio durante el 2017 y del cual se toman algunos de los datos y conclusiones reportadas:

> A. Licencias urbanísticas: Se reportó un total de 464 licencias otorgadas, evidenciando una disminución del 48% con respecto al año anterior e igual del 37,6% en los metros licenciados. 237 licencias (51%) corresponden a licencias otorgadas para proyectos nuevos de vivienda y el 21% fueron relacionadas con subdivisión de predios[14]. Por otro lado, cabe resaltar que el porcentaje de participación de Subdivisión en el total de m² licenciados para cada año, tiene una equivalencia similar, para el 2016, fue de 58,71%, y en el 2017 del 58,61%.
> B. Licencias por comunas: 272 licencias (59%) fueron otorgadas en las 19 comunas, más sin embargo, el mayor porcentaje (16%) se dio en San Joaquín y Universidad. Las otras 192 licencias (41%) correspondieron a los corregimientos, para un total de 11.570.859,96 m² licenciados. Cabe resaltar desde los m² licenciados un mayor número fue para la Comuna Universidad con 529.211,57 m² , seguido por la comuna Olímpica con 238.620,73 m².
> C. Licencias por corregimientos: los m² licenciados en total fueron 10.089.432,70 m². Cerritos presentó el más alto número de este total (4.700.100,14 m²).
> D. Licencias por Sector: en el urbano se evidenció una disminución del 51,4% e igual en el rural de un 27,2% respecto al año anterior.
> E. Licencias por estrato: el mayor número fue para el estrato 2 para licencias de subdivisión con un total de 1.316.775,16 m² y para el estrato 6 para licencias de construcción; aunque en este último hubo una disminución del 50% respecto al 2016 y un 43.4% correspondió a 2.051.703,37 m² en licencias de subdivisión (pp. 4-14).

Conforme el informe de Gestión de la Alcaldía de Pereira (2019) relacionado con el Plan de Desarrollo “Pereira Capital del Eje”, 2016- 2019, Eje 4 Hábitat, Ambiente y Territorio, Secretaría de Gobierno, vigilancia y control de actividades de construcción, se registra el análisis de cumplimiento de los indicadores de impacto, producto y resultado así:

> se presentó una propuesta a la Secretaría de Gestión Administrativa para mejorar la remuneración de los inspectores y corregidores, para crear los cargos de auxiliares y de esta manera fortalecer la Dirección Operativa de Control Físico y los temas ambientales de la Secretaria de Gobierno, la cual fue aprobada parcialmente en el año 2018 y se logró también la creación de un cargo de profesional especializado para Control Físico y un Administrador Ambiental para apoyar las nuevas demandas en esta materia de todas las dependencias (p.321).

Se recuperaron 3.120 m2 (p. 344) “por construcciones ilegales, 85.176 m2 asentamientos humanos informales (invasiones) y se realizaron 820 visitas técnicas de vigilancia y control a la construcción en la zona urbana y rural de Pereira” (p. 345).

Respecto a las metas propuestas, reportadas en el Informe de Gestión vigencia 2017-2018, publicado por Control Físico (Alcaldía de Pereira, 2018b) en el marco de las

[14] Licencia de subdivisión de predios: es la autorización previa para dividir uno o varios predios, ubicados en suelo rural, urbano o de expansión urbana, de conformidad con lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial Tomado de: http://www.curaduria1pereira.com/licencia_subdivision.php

políticas de transparencia municipal, se obtuvieron los siguientes resultados fueron: 1) de 2.200 m2 de espacio público, por concepto de construcciones ilegales, se recuperaron 651 m2, equivalente al 29,59%; 2) de 65.000 m2, por asentamientos humanos informales (invasiones), se recuperaron 63.138, equivalente al 97,13%; 3) de 600 visitas técnicas de vigilancia y control a las construcciones en la zona urbana y rural de Pereira se realizaron 312, equivalente al 39%; y 4) se logró el 100% de apoyo a la dirección de control urbanístico en el desarrollo de funciones (Diap.1).

Según otro informe del mismo Control Físico de la Alcaldía de Pereira (El Eje, 2017), durante la vigencia del año 2017, se ha implementado el plan de prevención de construcción en todo el municipio, encaminado a evitar la creación de asentamientos subnormales, actuando de manera oportuna, a través de la cuadrilla de reacción inmediata, en compañía de la Policía Metropolitana, en el que se han recuperado 49.000 $m^2$ por desmonte de asentamientos subnormales y 2.100 $m^2$ por construcciones ilegales en espacio público.

En lo relacionado con las Veedurías Ciudadanas formalizadas legalmente para la vigilancia y seguimiento de obras de urbanismo, en la página del RUES (Confecámaras, 2017), se encontraron 10 grupos veedores conformados con su NIT: 4 para proyectos de construcción y 6 para intervenciones de espacio público con obras civiles. Esta información se complementa con lo encontrado en un informe de la Contraloría Municipal (2020) donde se relacionan 9 objetos de veeduría con su representante legal, 5 referentes a espacio público y 4 a proyectos de construcción.

### 6.4 Algunas reflexiones de análisis en torno a los hallazgos de control de la legalidad en Pereira 2017.

Después de la búsqueda y recolección de datos respecto al control de legalidad urbanística en Pereira durante el año 2017, algunas de las reflexiones de análisis son las siguientes:

Los organismos de control y las disposiciones legales conforman pilares fundamentales del Sistema Urbanístico y están articulados para permitir un crecimiento urbano organizado y adecuado. Entre ellos se nota una especie de jerarquía en la forma como se van delegando las funciones de vigilancia: Concejo Municipal aprueba el

POT y vigila las actividades de construcción y enajenación de inmuebles; Alcaldía y Planeación Municipal están encargados del POT, control urbano y vigilancia al Curador Urbano; Curaduría Urbana aplica el POT y expide las licencias urbanísticas; Secretaría de Gobierno verifica las actividades de construcción según las normas urbanísticas del POT y vela por la protección del espacio público; Dirección Control Físico hace seguimiento al cumplimiento de las licencias otorgadas por la Curaduría; Inspectores de Policía y Corregidores reciben denuncias de la comunidad y verifican las licencias urbanísticas y el POT durante la ejecución de las obras; y Veeduría Ciudadana, por su parte, es un órgano transversal que inspecciona la gestión pública de todas las anteriores entidades y emite denuncias a las autoridades competentes.

En Pereira, todos estos entes gubernamentales se encuentran estructurados, en marcha y con funciones determinadas de acuerdo con lo legalmente establecido. Teóricamente están ajustados a la ley, pero las anomalías reportadas, tanto de los servidores como de los usuarios y los ciudadanos conducen a presumir una incoherencia de lo legislado con la práctica. De los órganos, la mayor responsabilidad del control urbanístico corresponde a Curaduría Urbana, que expide las licencias, y Control Físico, que hace el respectivo seguimiento e inspección. Finalmente, se resalta que de 19 Veedurías, solamente 8 son para proyectos de construcción, las demás son de espacios públicos, y para otro tipo de licencias no hay datos.

En lo referente a los procedimientos, en la página de la Alcaldía están descritos los de Control Físico como parte del Sistema de Gestión de la Calidad, más sin embargo, esto es contrario e incoherente con lo informado por el actual Director Operativo. En cada procedimiento se refiere como responsables a profesionales o técnicos sin especificar sus cargos. Según el artículo 63 del Decreto 1469 de 2010 se debe incluir en los procedimientos “un cronograma de seguimiento periódico durante y después de la obra”; no obstante, esto no está incluido; como tampoco la elaboración de planes de trabajo para distribuir sus cargas, optimizar visitas técnicas e informar a los curadores por medio de un software sobre inconsistencias en las obras.

Uno de los procedimientos se llama “Control de construcción y control de obra”, pero se genera el cuestionamiento de si acá también están incluidas los otros tipos de licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y sus modalidades de intervención.

Es de anotar que estos procedimientos son válidos siempre y cuando las licencias estén expedidas correctamente. En las páginas web de las Curadurías no existe un procedimiento puntual para la expedición de licencias. No se cuenta el procedimiento de sanciones para infractores urbanísticos, solamente se dedujeron algunos aspectos de lo consignado en el acta creada para tal fin. En este, antes de la indagatoria, no hay otros pasos del debido proceso, como radicación de la queja, entrega de esta al funcionario competente, fijación de los términos del proceso de investigación, visita técnica y jurídica al predio por parte de un ingeniero/arquitecto o abogado para verificación de la denuncia y dejar notificación al infractor.

En cuanto a la idoneidad del funcionario público, la competencia profesional demostrada por los él es acorde con los títulos académicos exigidos en los perfiles del cargo, excepto para inspectores, corregidores, auxiliar o técnico administrativo y profesional universitario que no se conocen datos. En el caso de inspectores y corregidores, cabe la duda de si poseen las competencias para hacer dichas visitas de seguimiento a las obras, si comprenden la normatividad para determinar el cumplimiento de lo otorgado en la licencia y si cuentan con los recursos y la logística para ejecutar su labor. Aunque se reporta aumento de los funcionarios de control físico y mejoramiento salarial para inspectores y corregidores, también se incrementaron las irregularidades en el control legal urbanístico y en las actuaciones del mencionado personal de vigilancia, por lo cual muchos constructores han optado por pagar auditorías particulares. De manera global, se detecta que en las exigencias profesionales para los cargos no se incluye el nivel de formación de Especialistas en Derecho Urbano, a pesar de que son empleados que ejercen el control legal urbanístico, clave en la organización territorial y el crecimiento de la ciudad.

Desde la estadística, aunque Pereira tiene menor extensión en la zona urbana que en la rural, la mayor parte de licencias fueron expedidas para el sector urbano. Las políticas del gobierno han venido incentivando la construcción de vivienda de interés social; sin embargo, el 35% de los m2 de licencias aprobadas correspondieron a vivienda de estrato 6 y el 21% para estrato 4. En los informes estadísticos de control urbanístico no se mencionan las causas por las cuales hubo disminución de la aprobación de licencias, tanto por m2 como por cantidad. Las características que

primaron en la expedición de licencias han sido destinadas a: subdivisión de predios, vivienda específicamente apartamentos, comercio, obras nuevas y en Cerritos.

Se reportaron 464 licencias aprobadas y 820 visitas, lo que se interpreta como una relación desigual, si se tiene en cuenta que por cada licencia mínimo se deben realizar dos tipos de seguimiento: uno durante la obra y otro al terminar. Quedarían faltando 108 para cumplir con esta disposición legal. El espacio público efectivo está muy por debajo de lo idealizado por la OMS pero paradójicamente las personas tienen un nivel de satisfacción significativo frente a este indicador. Es un dato curioso que la transparencia de la Alcaldía en la función pública esté medianamente bien puntuada; en contraste con las irregularidades que cuestionan la actuación ética de algunos de sus funcionarios y el desconocimiento que se tiene del Código de Policía y la gestión del Concejo, que son dos entes de control urbanístico muy representativos. El Código da las directrices para poder hacer denuncias o solicitar el restablecimiento de los derechos, cuando algún vecino o proyecto no se esté llevando dentro de la normatividad vigente. Y el Concejo, es ante el cual los demás organismos de control deben rendir cuentas de sus actos reguladores.

Finalmente, en los reportes aparecen datos contradictorios en cuanto a recuperación de construcciones ilegales e invasiones: en el informe de transparencia se dice que se recuperaron 85.176 m2 en invasiones y en el informe de gestión de Control Físico solo se mencionan 63.138 m2. Otra inconsistencia es la cantidad de visitas de control reportadas: el primero reporta 820 visitas y en el segundo, 312 visitas.

## 7. Conclusiones y recomendaciones

Una vez estructurado el presente artículo y desarrollados a cabalidad los objetivos propuestos, se concluye que, uno de los factores fundamentales para permitir la gobernanza de una ciudad y su crecimiento urbano es contar con un Sistema Urbanístico fundamentado en la ley, y un respeto del mismo por parte de los entes gubernamentales, los servidores públicos y la ciudadanía.

Al respecto, son diversas las disposiciones legales que en Colombia se han emitido y que han tenido un valor significativo en la construcción de una figura jurídica para el ordenamiento territorial; que da paso a la reciente y dinámica disciplina del

Derecho Urbano. No obstante, la mera existencia de la norma no es garantía de su acatamiento, es indispensable un control legal urbanístico con métodos claros y eficaces, establecidos y aplicados por las entidades gubernamentales, con profesionales idóneos y formados para desempeñarse competentemente, al igual que ciudadanos veedores de los sucesos que ocurren en su ciudad.

Concretamente, el control de legalidad urbanística en Pereira es una actividad de la administración pública y ha venido cargando con varias situaciones que se deben atender para lograr que lo escrito se cumpla en la realidad:

1. El volumen de normas y la letra menuda en las mismas que confunden a funcionarios y usuarios. La escasa reglamentación técnica de los organismos de control y la falta de formación calificada de inspectores y corregidores en profesiones como ingeniería civil, ingeniería ambiental o arquitectura, para verificar que se ejecute lo especificado en las licencias,
2. Al interior de estos organismos existe baja capacidad operativa para el control; el número de personal contratado no está estrictamente dedicado a esa labor específica y es inferior a la cantidad de actividades a controlar; no poseen capacitación actualizada en buenas prácticas de control. Además, existe inefectividad en la aplicación de las sanciones por incumplimiento de lo dispuesto legalmente. El presupuesto asignado es escaso, los procedimientos revisten de cierta complejidad, son algo dispendiosos o no se ejecutan con el protocolo estipulado. Y hay, en ciertas oportunidades, descoordinación entre Curaduría Urbana y Control Físico.
3. En cuanto a factores externos a dichos organismos se mencionan: proliferación de construcciones ilegales debido que los usuarios no toman conciencia de los riesgos al levantarlas en terrenos no aptos, consideran que no requieren permisos por cuanto es su propiedad, o en otros casos, no cuentan con el dinero para los trámites Respecto a las edificaciones, son hechas en suelos no aptos para tal fin, por maestros de obra que desconocen la norma o bajo orientaciones técnicas erradas. También se encuentran, las transgresiones a la norma por parte de los constructores primando las ganancias económicas sobre el bienestar de quienes adquieren las viviendas o abusando de la ausencia de

visitas de los entes de control solo por el hecho de ostentar el sello de calidad ICONTEC. En lo que concierne a los ciudadanos, hay desconfianza en la ética de los funcionarios públicos y una cultura creciente de sobornos, tramitadores, favorabilidad, e indiferencia frente a la corrupción y el deber de denunciar.

Todas estas situaciones se mitigarían si la legislación se interpreta y ejecuta con asesores jurídicos especialistas en lo urbano, si los organismos de control mantienen las funciones que les competen y existe una comunicación continúa entre estos; si las licencias se emiten con los parámetros establecidos, después de un estudio minucioso de los expertos; si los funcionarios son transparentes ética y profesionalmente en lo que hacen; y si las personas jurídicas o naturales ejecutan lo que se les indica en sus permisos. Es decir, haciendo un trabajo bien y con calidad, para evitar las consecuencias disciplinarias, fiscales y penales que se pueden acarrear. Hacer siempre las cosas bien y legalmente es la mejor prevención.

El Derecho Urbano, está ligado a la aplicación de la ley, junto con los procedimientos sancionatorios, al control del POT y a la defensa de lo público en el desarrollo del orden territorial en las ciudades. En este sentido, afronta un dilema que tiene que ver con la responsabilidad de preservar el bien común, favorecer los derechos colectivos, pero a la vez respetar el derecho de la propiedad privada. Un especialista en Derecho Urbano, debe tener un claro conocimiento del Sistema Urbanístico que representa el orden jurídico y administrativo de la ciudad, que comprende diferentes dimensiones: a) la normatividad imperante; b) los derechos y la función social del espacio público y la propiedad privada; c) los mecanismos de regulación legal para el seguimiento e inspección del desarrollo urbanístico; d) la gestión urbana en cuanto a procesos, inversión y disposición de los recursos; e) las competencias profesionales, técnicas y éticas de las personas para ejercer con altura sus funciones; f) las funciones claras y eficientes de los organismos gubernamentales encargados de hacer efectivas las disposiciones legales, las políticas y las directivas de planificación para el ordenamiento territorial. A pesar de la relevancia y el papel protagónico que tiene este profesional en la vigilancia de la legalidad urbanística, en la Curaduría Urbana y la Dirección Operativa de Control Físico en Pereira en el 2017, no se encontró esta especialidad estipulada en los perfiles de sus servidores públicos.

Aunque en el 2017 se contaba con todos los organismos requeridos para desarrollar la función de vigilancia, se presentaron otra serie de falencias que afectan el crecimiento ordenado de la ciudad. Están entre otras: falta de comunicación efectiva entre los entes gubernamentales; poca realización de actividades de seguimiento continuo, como lo ordena la ley; incoherencia de datos en las estadísticas e informes de gestión; insuficiencia de funcionarios, presupuesto y logística para contratar más personal; servidores públicos que no han adquirido las competencias suficientes para ejercer lo que se les encomienda; procesos inoperantes frente a las sanciones; y noticias poco alentadoras respecto a la transparencia de la gestión pública, la idoneidad de algunos altos funcionarios y la presencia de anomalías en la expedición de licencias. Panorama que se conjuga con la falta de conciencia ciudadana en lo que al control legal urbanístico se refiere.

A partir de estas conclusiones, es pertinente plantear algunas recomendaciones. Un buen sistema de control urbanístico no necesita más normas sino un continuo proceso de actualización legal, acorde con las transformaciones sociales y económicas; una sincronía entre todos los organismos de inspección; y un manejo interdisciplinario entre los profesionales que hacen parte de estas. Existen diferentes estrategias para llegar a este logro, entre las que se pueden mencionar:

1. Ordenar el proceso de control y vigilancia por varios momentos: planeación: establecimiento de la norma; regulación: procedimiento jurídico y administrativo para verificar el cumplimiento de la norma; sanción: determinar la contravención frente a la norma; monitoreo: seguimiento a las licencias y las sanciones; y retroalimentación de estos momentos para hacer acciones correctivas y preventivas.
2. Estructurar e implementar un programa de promoción y prevención de control urbanístico para disminuir los procesos sancionatorios.
3. Realizar capacitación sobre legislación urbanística dirigida a los inspectores y corregidores, las constructoras y los comités de veeduría ciudadana, orientada por un Especialista en Derecho Urbano, donde se exponga claramente la ley y se diseñen mecanismos asertivos de verificación de la norma.

4. Crear, especialmente entre la Curaduría Urbana y Control físico de Pereira, una red interinstitucional que posibilite: la continua comunicación entre los entes gubernamentales, a través de una plataforma única; una optimización de los instrumentos de control planteados en la Ley 388; un sistema de información ágil que incluya un observatorio unificado; una App de control urbano para la ciudadanía donde se pueda verificar lo que está sucediendo en la ciudad; y finalmente, un sistema integrado de Veeduría Ciudadana, que esté alerta de los proyectos y obras que se desarrollan en su barrio. De esta forma, se puede construir cultura de la legalidad y mitigar la problemática existente.
5. La Alcaldía debe gestionar ante el Estado una mayor inversión económica para que las entidades puedan realizar un eficiente control legal urbanístico.

En cuanto a los procedimientos, hay que separar los de control de los sancionatorios, para hacer un mejor seguimiento. Se sugiere convertirlos en flujogramas, donde gráficamente se visualice el paso a paso y las rutas a seguir, para contribuir a su comprensión. Todos estos procedimientos deberían estar incluidos en un Manual de Control de Legalidad Urbanística.

Refiriéndose a los servidores públicos, es importante incrementar la vinculación de profesionales en las entidades, contar con instituciones reconocidas para certificar la idoneidad del personal que tiene a cargo el control legal urbanístico y, en el caso de los especialistas en Desarrollo Urbano, que sean acreditados por el Colegio Profesional de Abogados de Colombia.

Teniendo presente que los ciudadanos son corresponsables en los procesos, debe hacerse una permanente sensibilización para que acudan a las autoridades competentes en busca de asesoría, con miras a que las construcciones cumplan con lo estipulado legalmente. En la medida en que los procesos de control se hagan públicos y la gente los conozca, se evitan infracciones y sanciones. Así, pueden realizar su labor de veedores de las actuaciones publicas del Estado, impulsar el bienestar de su Municipio y obligar a que los funcionarios y las entidades funcionen eficientemente. En resumen, si el control legal urbanístico marcha, la ciudad también.

**Referente Bibliográfico:**


Alcaldía de Pereira (2016). *Decreto 834 de octubre 7 de 2016 por el cual se dictan normas generales sobre la organización y funcionamiento de la administración municipal de Pereira, Risaralda, se crean sectores administrativos, se determina la estructura de la administración y las funciones generales de sus dependencias, y se dictan otras disposiciones.* Gaceta Metropolitana Extraordinaria 064. Pereira: Alcaldía de Pereira.

_____ (2017a). *Anuario estadístico presupuesto participativo 2014-2015-2016.* Recuperado de http://www.pereira.gov.co/Ciudadanos/Presupuesto%20Participativo/Anuario%20Estadistico%20.pdf

_____ (2017b). *Decreto 185 de febrero 27 de 2017 por medio del cual se adopta la nueva estructura por procesos del Sistema Integrado de Gestión de la administración municipal de Pereira, sector central.* Pereira: Alcaldía de Pereira.

_____ (2017c). *Sistema Integrado de Gestión. Promoción del Desarrollo Social.* Documentos PDS. Manual de Procedimientos V1 Septiembre 23 de 2017. Recuperado de http://201.236.221.249/index.php/en/sistema-integrado-de-gestion-v2/promocion-del-desarrollo-social/category/279-documentos-pds

_____ (2017d). *Decreto 051 de enero 13 de 2017 por el cual se expide el manual específico de funciones y competencias laborales de la nueva planta de empleados de la administración central del Municipio de Pereira.* Pereira.: Alcaldía de Pereira.

_____ (2017e). *Boletín 2017. Observatorio Inmobiliario. Secretaría de Planeación.* Recuperado de http://www.pereira.gov.co/Documents/bolet%C3%ADn%202017.pdf

_____ (2018a). *Directorio Contratistas y Funcionarios*. V2 Marzo 1 de 2018. Recuperado de http://www.pereira.gov.co/NuestraAlcaldia/Paginas/Directorio-Contratistas-y-Funcionarios.aspx

_____ (2018b). *Informe de Avance Vigencia 2017. Dirección Operativa de Control Físico Secretaría de Gobierno.* Recuperado de http://www.pereira.gov.co/Transparencia/ControlyRendiciondeCuentas/PRESEN

TACI%C3%93N%20INFORME%20DE%20GESTION%20DIR.OPERATIVA%20DE%20CONTROL%20FISICO%20VIGENCIA%202017.pdf

_____ (2019). *Informe de Gestión Alcaldía de Pereira Plan de Desarrollo "Pereira Capital Del Eje, 2016-2019.* Recuperado de http://www.pereira.gov.co/Transparencia/Informes/Informe%20de%20Gestion%202016_2019-v1.pdf

Arbouin-A, F. (2012). Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. Evolución desde la colonia hasta nuestros días. *Vniversitas, 124*, 17-42. Recuperado de http://www.scielo.org.co/pdf/vniv/n124/n124a02.pdf

Atehortúa, C.A. (15 de septiembre de 2017). Identidad en las funciones de los organismos de control. *El mundo.* Recuperado de https://www.elmundo.com/noticia/Identidad-en-las-funciones-de-los-organismos-de-control/359504

Beltrán, R. (2017). Antecedentes y contexto del control urbano en Colombia. En S. Vargas (Presidencia), *Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares.* Ponencia llevada a cabo en el Encuentro Nacional de Directores de Control Urbano, Cartagena de Indias, Colombia.

Concejo de Pereira (2016). *Acuerdo 035 de diciembre 21 de 2016 por medio del cual se adopta la revisión de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Pereira.* Gaceta Metropolitana Extraordinaria 079.

_____ (21 de Marzo de 2018). Control físico rindió informe de gestión ante el Concejo Municipal. *Concejo de Pereira*. Recuperado de https://www.concejopereira.gov.co/es/control-fisico-rindio-informe-de-gestion-ante-el-concejo-municipal-EV1235

Confecámaras (2017). *Veedurías por Departamento.* Risaralda. Municipio de Pereira. Portal RUES V.11. 2016-2017. Recuperado de https://www.rues.org.co/Veedurias/DetalleVeedurias?CodigoDpto=66

Congreso de la República de Colombia (1989). *Ley 9ª de enero 11 de 1989 por medio de la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.* D.O. 38.650. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

_____ (1997). *Ley 388 de julio 18 de 1997 por medio de la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.* D.O. 43.091. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

_____ (2000). *Ley 599 de julio 24 de 2000 por medio de la cual se expide el Código Penal.* D.O. 44.097. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

_____ (2002). *Ley 734 de febrero 5 de 2002 Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.* D.O. 44.708. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

_____ (2003). *Ley 810 de junio 13 de 2003 por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones.* D.O. 45.220. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

_____ (2003). *Ley 850 de noviembre 18 de 2003 por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas* D.O. 45.376. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

_____ (2004). *Ley 902 de julio 26 de 2004 por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones.* D.O. 45.622. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

_____ (2011a). *Ley 1454 de junio 28 de 2011 por la cual se dicta norma orgánicas sobre el ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.* D.O. 48.115. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

_____ (2011b). *Ley 1437 de enero 18 de 2011 por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.* D.O. 47.956. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

_____ (2012). *Ley 1551 de julio 6 de 2012 por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.* D.O. 48.483. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

_____ (2016). *Ley 1801 de julio 29 de 2016 por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.* D.O. 49.949. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Constitución Política de Colombia [Const]. (1991). Colombia: Leyer.

Contraloría Municipal de Pereira. (2018). *INFORME FINAL DE AUDITORÍA EXPRES. A LA DENUNCIA N° D17-0044-1312-066 Y EL API-DOPCC-1307-019. ALCALDIA DE PEREIRA Y CURADURIAS URBANA PRIMERA Y SEGUNDA. VIGENCIAS 2015 A 2018.* Recuperado de http://www.contraloriapereira.gov.co/sitio/phocadownload/gestion_auditorias/micro/expres/2018/Infofinal%20Den%20066%20y%20Api%20019.pdf

_____ (2020). *Contraloría de Pereira, Veedurías Ciudadanas*. Pereira, Risaralda, Colombia. Recuperado de www.contraloriapereira.gov.co › index.php ›

Curaduría 1 Pereira. (s.f.). Quién es el curador. *Curaduría 1 Pereira*. Recuperado de https://www.curaduria1pereira.com/site/?page_id=101

Curaduría 2 Pereira. (s.f.). Quiénes somos?. Curaduría 2 Pereira. Recuperado de https://curaduria2pereira.com.co/quienes-somos/

DANE (2017). *Sistema Estadística Nacional SEN*. *Estadísticas de licencias de construcción (ELIC) históricos Año 2017.* Recuperado de https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/construccion/licencias-de-construccion/historicos-elic

El Eje. (4 de octubre de 2017). Dirección de Control Físico de Pereira presenta resultados. *El Eje.* Recuperado de https://periodicoeleje.com/resultados-la-direccion-control-fisico-pereira

Eje21. (31 de octubre de 2018). Procuraduría sancionó a un curador y al director operativo de Control Físico de Pereira. *Eje21.* Recuperado de https://www.eje21.com.co/2018/10/procuraduria-sanciono-a-un-curador-y-al-director-operativo-de-control-fisico-de-pereira/

El Expreso. (9 de junio de 2018). Pereira está invadida de construcciones ilegales y en zonas de alto riesgo. *El Expreso*. Recuperado de https://www.elexpreso.co/es/pereira-esta-invadida-de-construcciones-ilegales-y-en-zonas-de-alto-riesgo-BA3444

González, X. (31 de agosto de 2017). A junio se licenciaron en Pereira 176.136 metros cuadrados para vivienda. *La República*. Recuperado de https://www.larepublica.co/especiales/cumpleanos-pereira/a-junio-se-licenciaron-en-pereira-176136-m2-para-vivienda-2542508

IPSOS Napoleón Franco (2017a). *Pereira Cómo vamos. Encuesta de percepción ciudadana. Pereira* 2017. Recuperado de https://s3.pagegear.co/38/69/2017/epc_2017.pdf

IPSOS Napoleón Franco (2017b). *Red de ciudades Cómo vamos. Encuesta de percepción ciudadana comparada* 2017. Recuperado de https://s3.pagegear.co/38/69/2017/encuesta_comparada_de_ciudades_2017.pdf

López, Á. (15 de julio de 2017). Curadurías siguen sin cumplir pero ganan millones (II). *El Expreso.* Recuperado de https://www.elexpreso.co/es/curadurias-siguen-sin-cumplir-pero-ganan-millones-ii-BA2471

_____ (8 de noviembre de 2018). Carolina del Pilar González asciende de cargo, deja 617 licencias dudosas y millones de recaudo sin explicar. *El Expreso.* Recuperado de https://www.elexpreso.co/es/carolina-del-pilar-gonzalez-asciende-de-cargo-deja-617-licencias-dudosas-y-millones-de-recaudo-sin-explicar-BA3970

López, W. (27 de abril del 2020). *Respuesta Derecho de Petición de Abril 1 de 2020 interpuesto por los autores solicitando información a la Oficina De Control Físico del Municipio de Pereira.* Pereira: Dirección Operativa de Control Físico.

Megabús (s.f.). *Directivos*. Recuperado de https://www.megabus.gov.co/index.php/ct-megabus/directivos

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2019). *Directorio de inspecciones de Policía.* Recuperado de https://www.datos.gov.co/Inclusi-n-Social-y-Reconciliaci-n/Directorio-de-inspecciones-de-Policia/wct5-vm7f

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2015). *Decreto 1077 de mayo 26 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector (Vivienda, Ciudad y Territorio".* D.O. 49.523. Bogotá D.C.: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

_____ (2016). *Decreto 1197 de julio 21 de 2016 por la cual se modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con los requisitos de solicitud, modalidades de las licencias urbanísticas, sus vigencias y prórrogas.* D.O. 49.941. Bogotá D.C.: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

_____ (2017). *Decreto 1203 de julio 12 de 2017 por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto número 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio y se reglamenta la Ley 1796 de 2016, en lo relacionado con el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas y la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones..* D.O. 50.292. Bogotá D.C.: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Ministerio del Interior (s.f.). *Compendio normativo en materia de ordenamiento territorial.* Recuperado de https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/compendio_normativo_territorial_mininterior.pdf

Ministerio del Medio Ambiente, Corporación Autónoma Regional de Risaralda – CARDER y Alcaldía de Pereira. (2002). Agenda ambiental del municipio de Pereira. Resumen ejecutivo. Colombia: Opciones Gráficas. Recuperado de http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/005574/home/Per.pdf

Peña, K.J., Lugo, Y., Pérez, M. y Padilla, J.D. (2013). *El origen de las primeras ciudades.* Recuperado de https://prezi.com/zqochhpnnutn/los-factores-de-crecimiento-urbano/.

Pereira Cómo Vamos (2017). *Informe de calidad de vida 2017. Pereira Años de estudio 2013-2016.* Recuperado de https://s3.pagegear.co/38/69/2017/0._icv_2017_vr_final.pdf

Presidencia de la República de Colombia (1998). *Decreto 879 de mayo 13 de 1998 por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial.* D.O. 43.300 Bogotá D.C.: Presidencia de la República de Colombia.

_____ (2005). *Decreto Ley 785 de marzo 17 de 2005 por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004.".* D.O. 45.855. Bogotá D.C.: Presidencia de la República de Colombia.

_____ (2010). *Decreto 1469 de abril 30 de 2010 por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones.* D.O. 47.698 Bogotá D.C.: Presidencia de la República de Colombia.

Ramírez, J.F. (2011). Historia crítica de la planeación urbana en Colombia. Una aproximación interpretativa desde los estudios sociales de la ciencia (tesis de magister). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. D.C. Colombia. Recuperado de http://www.bdigital.unal.edu.co/5217/1/393266.2011.pdf

Restrepo, D. (2015). El control de la construcción y el control urbano en Colombia: El caso Medellín y la Ruta Medellín Vivienda Segura 2014-2024; retos y oportunidades. *Revista de* Ingeniería (41), 90-94. Recuperado de https://ojsrevistaing.uniandes.edu.co/ojs/index.php/revista/article/view/789/944

Sala de Prensa Alcaldía de Pereira. (10 de abril de 2017a). Control a las obras que no cumplen estándares legales. *Alcaldía de Pereira.* Recuperado de http://www.pereira.gov.co/NuestraAlcaldia/SaladePrensa/Paginas/CONTROL-A-LAS-OBRAS-QUE-NO-CUMPLEN-EST%C3%81NDARES-LEGALES.aspx

_____. (10 de octubre de 2017b). Control físico impone sanción ejemplar a construcción sin licencia en el sector del aeropuerto. *Alcaldía de Pereira*. Recuperado de http://www.pereira.gov.co/NuestraAlcaldia/SaladePrensa/Paginas/CONTROL-F%C3%8DSICO-IMPONE-SANCI%C3%93N-EJEMPLAR-A-CONSTRUCCI%C3%93N--SIN-LICENCIA-EN-EL-SECTOR-DEL-AEROPUERTO.aspx - b)

Santofimio, J.O. (2009). Carácter colectivo de las licencias urbanísticas bajo los presupuestos del Estado social y democrático de derecho La ruptura del individualismo clásico en el procedimiento y la decisión administrativos de licencia urbanística. *Revista Digital de Derecho Administrativo Universidad Externado de Colombia* (2), 3-82. Recuperado de https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2577/2218

Santos, S.M. (2017). El papel del curador urbano y la función de la comisión de veeduría. En S. Vargas (Presidencia), *Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares.* Ponencia llevada a cabo en el Encuentro Nacional de Directores de Control Urbano, Cartagena de Indias, Colombia. Recuperado de https://cpnaa.gov.co/sites/default/files/docs/Sandra%20Milena%20Santos%20Pacheco.pdf

Sistemas de Gestión Ambiental Municipal – SIGAM (2002). *Agenda Ambiental del Municipio de Pereira*. Resumen ejecutivo (Volumen 9). Recuperado de http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/005574/home/Per.pdf

Vahe, D. (2019). *El restablecimiento de la legalidad urbanística y de la realidad física alterada* (tesis de pregrado). Universidad de La Laguna, Santa Cruz de Tenerife, España. Recuperado de https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/15505/El%20restablecimiento%20de%20la%20legalidad%20urbanistica%20y%20de%20la%20realidad%20fisica%20alterada.pdf?sequence=1&isAllowed=y