

# Gobernabilidad en el Valle de Aburrá: el crecimiento inmobiliario en Sabaneta

(Governance in the Valle de Aburrá: development growth in Sabaneta)

**Mónica I. Guerra**

Magíster Planeación Urbana

Grupo de Investigación Territorio  
Universidad Pontificia Bolivariana  
University of Michigan, Ann Arbor

## Resumen

La rápida urbanización y el crecimiento exponencial de la población en grandes centros urbanos de Colombia le han planteado tensiones a los planeadores urbanos para satisfacer sus objetivos de planeación. A pesar de la aprobación de la Ley 388 de 1997, ley nacional que requiere la creación de un plan de ordenamiento territorial designando usos del suelo y desarrollo municipal, en Sabaneta no se ha cumplido plenamente las regulaciones planteadas por esta ley. Los planeadores de Sabaneta han dejado que los intereses privados de constructores inmobiliarios guíen los objetivos públicos de planeación. Este estudio examina cómo los planeadores de este municipio justificaron la influencia de intereses privados a costa de los objetivos públicos de planeación.

\*\* Este artículo ha resultado con base en la tesis de la autora para optar al título de Magíster Planeación Urbana de la University of Michigan y cuyo título es: *Peripheral Governance in the Valley of Aburrá: A Case Study of Development Growth in Sabaneta*. Para el desarrollo de esta tesis de maestría la autora fue pasante de investigación en el Grupo Territorio de la Escuela

de Ciencias Sociales de la UPB, en la línea: Estado, Sociedad, Territorio (2006 – 2007). Si desea el texto completo de la tesis, se puede comunicar a través de su correo electrónico: [miguerra@umich.edu](mailto:miguerra@umich.edu)

**Palabras clave:** planeación urbana, gobernabilidad, municipio de Sabaneta

## Abstract

The rapid urbanization and exponential growth of the population in large urban centers of Colombia has posed significant stresses on how planners meet their planning objectives. Despite the passage of Law 388 of 1997, a Colombian national law requiring every municipality to create a municipal master plan designating specific zones for development, Sabaneta is one municipality that has not fully complied with the regulations set by the law. Municipal planners in Sabaneta have allowed the private interests of developers to guide public planning objectives. This study examines the justification of municipal planners in allowing private interests to influence public planning objectives.

**Key words:** urban planning, governance, Municipality of Sabaneta

## Introducción

Este es un estudio de caso del Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) de Sabaneta, municipio que forma parte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA). El caso de Sabaneta es importante por dos razones: primero, el municipio está creciendo rápidamente como resultado de la urbanización del AMVA, y segundo, su ubicación sobre una vía regional y su proximidad a Medellín hacen que el municipio posea un alto valor estratégico para la especulación inmobiliaria. Estos factores han incentivado a que los planeadores de este municipio no cumplan plenamente con las regulaciones de la Ley 388 de 1997 (la cual determina el PBOT), permitiendo la construcción de proyectos inmobiliarios sobre suelos restringidos.

Los intereses en Sabaneta, tanto privados como públicos, han determinado que los proyectos inmobiliarios vayan en contravía de las regulaciones de la ley. Se evidencia lo anterior, cuando se observa que sus planeadores se han negado a cumplir la Ley 388; han adoptado proyectos de desarrollo urbano ilegalmente y los han justificado con el argumento de un mayor crecimiento y progreso para la comunidad. Este caso permite indagar ¿cómo los intereses privados han influenciado los objetivos de planeación urbana en Sabaneta y en el AMVA?

## Materiales y métodos

Las contribuciones académicas al tema de las urbanizaciones ilegales han sido importantes, (1) (2) (3) pero se ha prestado poca atención al tipo de desarrollo urbano formal que ocurre cuando los planeadores evaden la ley. El caso de Sabaneta es importante porque refleja un fenómeno que es actual y no aislado del contexto regional, afectando a su vez las políticas de planeación metropolitanas. Aunque este estudio refleja una instancia del proceso de planeación, y no puede ser generalizado a otras comunidades, si contribuye a futuras investigaciones de su tipo.

El estudio en Sabaneta se basa en tres componentes principales: documentos legales de planeación a nivel nacional, metropolitano y municipal; documentos municipales de planeación y entrevistas a planeadores del municipio, AMVA, Corantioquia y Fundación Social.

## Resultados

La Ley 388 integra y organiza las regulaciones de planeación en un mandato nacional de ordenamiento territorial. Los municipios son autónomos en su desarrollo de un PBOT, pero están limitados en su adopción por las leyes nacionales de planeación y las autoridades gubernamentales metropolitanas (4) (5).

Siguiendo el mandato de la Ley 388, en el año 2000 se aprobó un PBOT en Sabaneta llamado Acuerdo 011(6). La revisión del Acuerdo 011, llamado Acuerdo 020(7) se hizo en 2002, pero éste no tenía un fundamento legal por ser modificado antes del tiempo estipulado por la Ley 388. Las revisiones concertadas en el Acuerdo 020 cumplieron con la Ley 388, al incluir fichas técnicas de normativa urbana, pero modificaron ilegalmente los usos existentes del suelo, cambiando las normas urbanas establecidas por el Acuerdo 011.

A raíz de los cambios de suelo hechos en el Acuerdo 020, la ley exige aprobación del AMVA, autoridad de planeación en suelo urbano (8) y de CORANTIOQUIA (9), autoridad de planeación en suelo rural del área metropolitana. De acuerdo a la Ley 388, los planeadores municipales tienen derecho a ejercer ciertas acciones de planeación legalmente (i.e. fichas técnicas de normativas urbana, planes parciales, planes de ordenamiento territorial). Sin embargo, en Sabaneta, a través de acciones administrativas, los planeadores tomaron decisiones sin la autoridad legal para apoyarlas.

En “buena fe,” (10) las autoridades metropolitanas asumieron que el Acuerdo 020 no había cambiado los usos del suelo urbano, lo cual no le corresponde al AMVA revisar (11). Este descuido permitió a los planeadores de Sabaneta aprobar proyectos inmobiliarios en suelos restringidos, como el Plan Parcial Caminos de la Romera;

decisión tomada con base al Acuerdo 020 (12), documento aprobado por acción administrativa y sin fundamento legal. Tanto la aprobación del Acuerdo 020 y del Plan Parcial Caminos de la Romera constituyen acciones administrativas en beneficio de los intereses de los constructores.

Los planeadores urbanos de Sabaneta justificaron los cambios de uso del suelo basados en las necesidades creadas por la construcción de la circunvalar y la explosión inmobiliaria(13), las cuales contribuirían al aumento de valores de cambio (exchange values) (14) del municipio. Por ejemplo, el costo del metro cuadrado de construcción en este municipio es dos veces el costo en el norte del Valle de Aburrá (15). Además, según Castrillón (16), Director de Planeación de Sabaneta (2003 – 2007), los residentes de las nuevas construcciones aportarían una mayor capacidad de gasto, más educación, más conocimiento del mundo y ofrecerían nuevas oportunidades para el municipio. Estos nuevos aportes de capital económico, físico y social son considerados por las autoridades municipales de planeación como importantes marcadores de “progreso” (17). A través del aumento en capital disponible e impuesto predial, los planeadores urbanos asocian el crecimiento del municipio, ya sea como residencia, centro de negocios o centro turístico.

El Plan Parcial Caminos de la Romera es el proyecto inmobiliario más grande en Sabaneta, con una área total de 503.737,82 m<sup>2</sup> (18), y forma parte de La Centralidad del Aburrá Sur, macroproyecto urbano propuesto por el AMVA (19), el municipio (20) y el Grupo Monarca (21). El Grupo Monarca no es el único constructor en Sabaneta, pero su aporte financiero ha ofrecido al municipio oportunidades de futuro crecimiento – en la construcción de Caminos de la Romera ha invertido más de \$240 billones de pesos colombianos (22). La integración estratégica de la Centralidad Sur por el Grupo Monarca a la propuesta de la Centralidad Aburrá Sur del AMVA ha creado un interés vital para el crecimiento de Sabaneta a nivel municipal y metropolitano.

El Grupo Monarca es un especulador estructural (structural speculator) (23), inversionista y apostador del futuro crecimiento urbano de Sabaneta. Su inversión ha aumentado los valores de cambio del municipio. Aunque las propuestas de la Centralidad Sur del Grupo Monarca y el AMVA son dos proyectos independientes, tienen propósitos similares: el crecimiento urbano a nivel municipal y metropolitano. Las tensiones entre las acciones legales y las acciones administrativas se manifiestan en la ejecución de dichos objetivos de planeación.

Ciertas acciones legales forman parte del poder gubernamental dispuesta a los planeadores – sus responsabilidades están limitadas por la ley nacional y las autoridades metropolitanas. En Sabaneta la autoridad de los constructores, más que la gubernamental, guía las acciones administrativas en el municipio, permitiendo la cooperación entre intereses privados y públicos, al igual que la movilización de recursos privados para satisfacer proyectos de planeación (24). A pesar de la existencia de leyes nacionales, los planeadores municipales deciden satisfacer los objetivos de planeación y crecimiento urbano, aliados a intereses externos a la red gubernamental. La influencia y autoridad de constructores como el Grupo Monarca en Sabaneta se extiende más allá de la inversión monetaria y alcanza a permear la planeación del espacio urbano y rural a través del transporte, el turismo y el espacio público: objetivos de crecimiento municipal para los planeadores y los proyectos inmobiliarios de los constructores.

## Discusión

El crecimiento inmobiliario en Sabaneta provee la inversión necesaria para la urbanización y futuras oportunidades de desarrollo. Sus planeadores han ligado el interés público al aumento en inversión inmobiliaria privada y no han cumplido con la ley nacional y han aprobado proyectos inmobiliarios sobre suelo restringido, para así estimular grandes proyectos urbanos, como la propuesta del Grupo Monarca. Estas propuestas proponen

hacer a Sabaneta más atractivo para futuros residentes, comerciantes y turistas, a través de mejor accesibilidad a Medellín y mayor inversión en el municipio.

Igualmente, los planeadores de Sabaneta justificaron las revisiones del uso del suelo basados en las tendencias inmobiliarias del municipio. A raíz de estos cambios, estos planeadores pudieron adoptar el Acuerdo 020 y el Plan Parcial Caminos de la Romera basados en distintas acciones administrativas, lo cual complementaba los proyectos inmobiliarios del Grupo Monarca.

En Sabaneta, los planeadores sacaron provecho de la inversión privada y del proyectado crecimiento de la población a causa de la construcción inmobiliaria. Los cambios de uso del suelo ayudaron a los planeadores a satisfacer sus aspiraciones, pero también favorecieron a constructores como el Grupo Monarca.

## Conclusiones

La comunidad es el principal interés de planeadores en Sabaneta, pero el crecimiento urbano los incentiva a ignorar las consecuencias de las actuales estrategias de planeación. Las autoridades metropolitanas promueven políticas de desarrollo a escala regional, que en Sabaneta se manifiestan como aumento de la población, más capital de inversión y mejoramiento de la accesibilidad al casco urbano. Sin embargo, no existe una autoridad regional que consecuentemente examine como los municipios manejan estas ganancias y las restricciones de las leyes de planeación, la geografía y la infraestructura pública.

El crecimiento urbano no es como tal un impacto negativo, pero en Sabaneta, los proyectos inmobiliarios han sido ligados al interés público a través de la inversión inmobiliaria privada ■

## Bibliografía

1. FERNANDES, Edesio and ROLNIK, Raquel. (1998). *Law and Urban Change in Brazil*. En *Illegal Cities: Law and Urban Change in Developing Countries*, (eds.) Fernandes, E. and Varley, A., 140 - 156. Zed Books Ltd. New York (USA).
2. DURAND - LASSERVE, Alain. (1998). *Law and Urban Change in Developing Countries: Trends and Issues.* En Fernandes, E. and Varley, A. (eds.), *Illegal Cities: Law and Urban Change in Developing Countries*, 233-257. Zed Books Ltd. New York (USA).
3. GAY, Robert. (1994). *Popular Organization and Democracy in Rio de Janeiro: A Tale of Two Favelas*. Temple University Press. Philadelphia (USA)
4. REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Ley 99 de 1997*. Congreso de la República de Colombia.
5. REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Ley 152 de 1994*. Congreso de la República de Colombia.
6. MUNICIPIO DE SABANETA. *Acuerdo 011 Plan Básico de Ordenamiento Territorial*. Concejo de Sabaneta. 2000.
7. MUNICIPIO DE SABANETA. *Acuerdo 020: Fichas Técnicas de Normativa Urbana*. Concejo de Sabaneta. 2002.
8. REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Ley 388 de 1997*. Congreso de la República de Colombia.
9. OP cit. REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Ley 99 de 1997*.
10. GRAJALES, Norma, ingeniera en CORANTIOQUIA. Entrevista por autor, 24 agosto 2007, Medellín, Colombia. Grabación audio. CORANTIOQUIA, Medellín.
11. PATIÑO, Juan Manuel, Subdirección de Planeación. 2007. Entrevista por autor, 22 agosto 2007, Medellín, Colombia. Grabación audio. AMVA, Medellín.
12. CORANTIOQUIA. *Municipio de Sabaneta: Revisión Plan Básico de Ordenamiento Territorial*. Archive. Acta 3. 2007. Área de Ordenamiento Territorial
13. ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ Y MUNICIPIO DE SABANETA. *Revisión y ajuste al Plan Básico de Ordenamiento Territorial*. Documento Técnico de Soporte, 1 february 2007 versión.
14. LOGAN, John R. and MOLOTCH, Harvey L. (1987). *Urban Fortunes*. University of California Press. Berkeley (USA).
15. CASTRILLON, William, Director de planeación en Sabaneta. Entrevista por autor, 18 Diciembre 2007, Municipio de Sabaneta, Colombia. Grabación audio.
16. \_\_\_\_\_. Entrevista por autor, 18 Diciembre 2007, Municipio de Sabaneta, Colombia. Grabación audio.

17. \_\_\_\_\_. Entrevista por autor, 18 Diciembre 2007, Municipio de Sabaneta, Colombia. Grabación audio.  
Ibíd.
18. ORBITA. *Se Materializa un Sueño que Traerá Desarrollo Para Sabaneta y la Subregión*. En: *Orbita*, diciembre 2007, p. 8.
19. ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ, (2007). *Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial*. Medellín: Área Metropolitana del Valle de Aburrá. 258 p.
20. OP cit. ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ Y MUNICIPIO DE SABANETA.
21. GRUPO MONARCA. (2006). *La Centralidad Sur: una estrategia de integración*. Grupo Monarca S.A. Medellín (Colombia)
22. OP cit. *Orbita* (2007), p. 8.
23. OP cit. LOGAN Y MOLOTCH. (1987).
24. Stone, Clarence. *Urban Regimes: A Political Economy Approach*. En: *Journal of Urban Affairs* 15, no. 1 (1993): 1-28.