

OPPCM

Observatorio de Políticas Públicas
del Concejo de Medellín

EL CONTROL URBANÍSTICO EN EL CINTURÓN VERDE

EL CONTROL URBANÍSTICO EN EL CINTURÓN VERDE



Fuente fotografía: EDU

**Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín_
OPPCM**

Investigación liderada por la Universidad Eafit.

Medellín

2016

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
1. CAPÍTULO 1 CINTURÓN VERDE	5
1.1 Los Barrios del borde urbano rural de Medellín	5
1.2 El Proyecto Cinturón Verde	6
Descripción del Proyecto	7
La Controversia	13
1.3 El Plan de Desarrollo 2016-2019, Medellín cuenta con vos	15
2 EL CONTROL URBANÍSTICO	16
2.1 “Solo es cuestión de tiempo...”	16
2.2 Marco institucional del control y la vigilancia urbanística	18
CONCLUSIONES	21
ENTREVISTAS	24
Críticas al proyecto	24
La inversión	25
¿Control o contención de la expansión?	26
BIBLIOGRAFÍA	27
ANEXOS	29
ANEXO 1 - HISTORIA, CONCEPTOS Y LA NORMA	29
Breve historia del crecimiento urbano de Medellín	29
La ocupación de los bordes urbano-rurales de Medellín	31
Intervenciones en los Bordes Urbano-Rurales de Medellín	33
Conceptos y la norma	34
ANEXO 2 - DECRETO 883 DE 2015	39
ANEXO 3 - CINTURÓN VERDE EN LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL	40

INTRODUCCIÓN

El objetivo de la presente investigación es revisar el estado actual (2016/11) del programa “Cinturón Verde”, gerenciado por la Secretaría de Infraestructura Física de Medellín y desarrollado por la Empresa de Desarrollo Urbano_ EDU en la Comuna 8, como piloto de intervención de borde urbano rural en Medellín.

Esta revisión pretende realizar un análisis cualitativo de los avances e impacto sobre territorio y sociedad de estas intervenciones, a la vez que una mirada a los mecanismos de control de la administración municipal entorno a la operatividad en estos bordes urbano-rurales del sistema municipal de control urbanístico, a razón de la reforma administrativa surtida en la administración con el Decreto 883 de 2015¹, en donde estas funciones del control territorial se transfieren del Departamento Administrativo de Planeación a la recién creada (2015) Secretaría de Gestión y Control Territorial.

Con este propósito, el documento se divide en dos capítulos: el primero sobre **Cinturón Verde** y el segundo sobre **Control Urbanístico**.

- **Capítulo 1_ Cinturón Verde:** El programa y los proyectos, alcance pretendido y el desarrollo logrado.
- **Capítulo 2_ Control Urbanístico:** Nueva estructura organizacional, retos y realidades.

Por último, se presentan apartes de entrevistas (semiestructuradas) realizadas a actores de la Alcaldía de Medellín, del Honorable Concejo de Medellín y de la comunidad, en las cuales se evidencian tanto logros importantes como tensiones y preocupación frente al proyecto y a los mecanismos de control urbanístico.

En un anexo al final de la presente investigación se ofrece información complementaria sobre estos temas:

- Terminología relacionada con el tema en cuestión y sus significados (borde urbano rural, cinturón verde, etc.)
- Decreto 883 de 2015 _ Control Urbanístico
- Cinturón Verde PDM 2012-2015

El presente informe tiene como propósito analizar tanto este modelo de intervención en bordes urbano-rurales, como los mecanismos de control territorial con los que cuenta la Administración Municipal. No es su objetivo hacer un análisis de la ejecución presupuestal o un control de obras.

¹ Decreto 883 de 2015, “Por el cual se adecua la Estructura de la Administración Municipal de Medellín, las funciones de sus organismos, dependencias y entidades descentralizadas, se modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones”.

1. CAPÍTULO 1 CINTURÓN VERDE

1.1 Los Barrios del borde urbano rural de Medellín

“Del camino que hizo EPM para llegar al tanque en Santo Domingo nacieron los barrios Carpinelo, María Cano...”
Sergio Jaramillo. DAP.

Las historias de los barrios del borde urbano-rural de Medellín son el testimonio de búsqueda de oportunidades por parte de su población: tenacidad, resistencia, riesgos, lucha, sobrevivencia y propiedad.

La población de estos barrios altos de Medellín, en el centro y norte de la ciudad, con frecuencia ha sido víctima directa de la violencia tanto en el campo, de donde provienen, como en la búsqueda de arraigo en esta urbe. Esta población ha sido testigo de historias dolorosas (algunas incluso macabras), como las de las escombreras de Altavista, las “casas de pique” o las fronteras invisibles, y con esto, los enfrentamientos entre grupos armados ilegales motivados por lograr control territorial, lo que ha conllevado a una hegemonía en las rentas criminales sobre esos territorios: plazas de vicio, extorsiones del comercio y del transporte, monopolio de productos de la canasta familiar, etc. Además, la ausencia del Estado en algunos de estos territorios y los círculos viciosos de violencia y pobreza que desestabilizaron por décadas aún más a esta población ya vulnerable.

Además de los factores de vulnerabilidad mencionados anteriormente, mucha de la población que habita los bordes de Medellín está en constante amenaza por las condiciones geológicas e hidrológicas de estos lugares. Parte de esta población también ha sido testigo de tragedias por deslizamientos (reptaciones) de terrenos como los de los barrios Villatina y el Socorro, o incendios como el que se presentó recientemente también en Villatina, entre otros desastres.

Al ser Medellín una ciudad que ha tenido un acelerado crecimiento urbanístico en sus laderas, además de forma desordenada e informal, gran parte de las unidades de vivienda allí construidas se encuentran en riesgo. Según Urbam², 44.660 unidades en la zona nororiental del Valle de Aburrá se encuentran ubicadas zonas de riesgo no mitigable y lo que es peor, se pronostica que en las próximas dos décadas el número ascenderá a 58.060 unidades.

“A esto se adiciona una amenaza geológica, que desde principios del siglo XX, ha cobrado la vida de más de 850 personas, afectadas 52.000 y destruido 11.500 viviendas por deslizamientos. Con el tiempo se ha incrementado la frecuencia de los eventos debido al incremento de la ocupación de las laderas.” (Urbam; Harvard, 2012)

La primera gran tragedia en el barrio Villatina ocurrió en el mes de septiembre de 1987, generada por un alud de tierra que dejó más de 500 muertos y 1.000 damnificados. A la fecha permanecen sepultadas allí 200 personas en lo que se denomina Camposanto

² Urbam: Centro de estudios urbanos y ambientales de Eafit.

Villatina, el cual, a través del proyecto Jardín Circunvalar se intervino de manera respetuosa. Otra tragedia ocurrió el 6 de marzo de 2003, un incendio de grandes proporciones afectó al barrio de invasión *Mano de Dios* destruyendo más de quinientas casas construidas en madera, cartón y zinc. La tragedia más reciente fue el incendio ocurrido en septiembre de 2016 en el que tres menores fallecieron tras el incidente en este mismo barrio. *Además de las pérdidas humanas, las llamas consumieron 12 viviendas y dejaron a cerca de 50 personas afectadas que comenzaron a recibir el apoyo de la Administración y la ciudadanía* (El Tiempo, 2016).



La Mano de Dios. 2003. Fuente:
<http://picssr.com/photos/roteshaar/page48?nsid=28118745@N02>



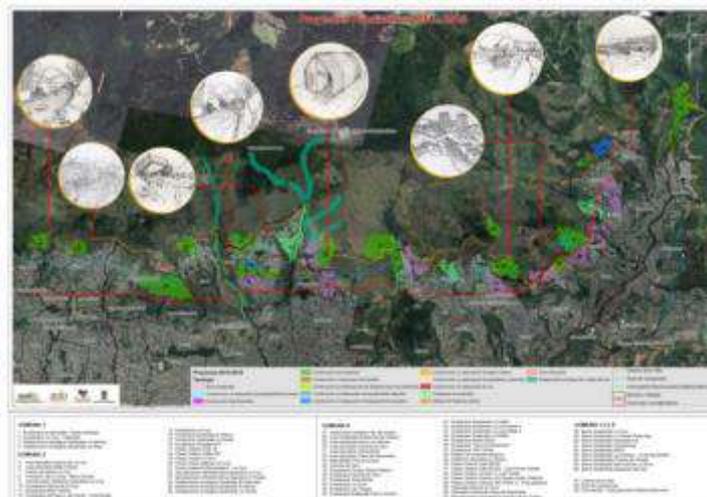
Incendio Villatina _2016.
Fuente: Anónima en redes sociales. Cortesía Ortiz.

Detrás de todas estas historias de dolor, también hay muchas historias de liderazgo, valor cívico, esfuerzo, superación, cultura, emprendimientos. La ausencia del Estado ha implicado que muchos de estos territorios hayan sido construidos por las manos de sus habitantes y en muchos casos líderes y lideresas que se han opuesto a la criminalidad y que han logrado generar movimientos de resistencia, visión del desarrollo comunitario y solidaridad.

1.2 El Proyecto Cinturón Verde

Plan de Desarrollo 2011 – 2015: *Medellín un Hogar para la vida.*

Responsable del convenio interadministrativo: Secretaría de Infraestructura Física de Medellín. Responsable diseño final y de la ejecución de obras: Empresa de Desarrollo Urbano_ EDU.



Fuente: EDU, 2016

Descripción del Proyecto

El Proyecto Cinturón Verde tiene su origen en las Directrices de Ordenamiento Territorial de la institución Área Metropolitana en los que se plantea incorporar la noción de “borde” de manera efectiva y sostenible a partir del Parque Central de Antioquia (Área Metropolitana del Valle de Aburrá , 2006). El objetivo planteado era diseñar una estrategia de planificación y de intervención integral de largo plazo para controlar la expansión y consolidar un territorio equilibrado y equitativo en la zona de encuentro entre lo urbano y lo rural, mediante la sumatoria de programas y proyectos de la Alcaldía de Medellín y de los Municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburra (EDU, 2016).

El proyecto fue incluido en el Programa *Cinturón Verde*, desarrollado durante la Administración del Alcalde Aníbal Gaviria durante el período 2012-2015 en el plan de desarrollo *Medellín un Hogar para la vida*. Este se consideró desde el principio como uno de los “programas bandera”, inscrito en la Línea 2, *Equidad, prioridad de la sociedad y el gobierno*, y en la Línea 4, *Territorio sostenible: ordenado, equitativo e incluyente*. El programa estaba bajo la responsabilidad de del ISVIMED en la primera línea y bajo la Secretaría de Medio Ambiente y Obras Públicas en la segunda.

En la Línea 2, el programa 2.5.9 denominado *Intervenciones urbanas y rurales en el marco del Cinturón Verde* la responsabilidad estaba en cabeza del Instituto Social de Vivienda_ ISVIMED, con disponibilidad presupuestal de \$ 457.282 millones.

Este programa orientado eminentemente a la construcción de vivienda y hábitat pretendía desde el plan de desarrollo: consolidar los corredores de borde urbano y rural en las laderas de Medellín, a través de diversos elementos del espacio público -parques, paseos de borde, andenes, equipamiento, amoblamiento, circulación y movilidad ligera-, que permita articular el suelo urbano y rural, procurando el uso racional del suelo, en función de las condiciones de este territorio.

También, pretende reconocer las relaciones urbano-rurales de los asentamientos de borde que se concretan en viviendas, equipamientos, espacio público, participación ciudadana, (...) articulándose, desde su concepción con los programas: Mejoramiento integral de hábitat, Nuevas viviendas para la vida y equidad y Proyectos Urbanos Integrales.

De igual manera proponía: realizará una política de reasentamiento, buscando la reducción del porcentaje de hogares ubicados en zonas de alto riesgo no recuperable (Concejo de Medellín, 2012).

En la Línea 4, el programa 4.3.1 denominado *Cinturón Verde para el equilibrio del territorio*, cuya responsabilidad estaba en cabeza de las Secretarías de Medio Ambiente y Obras Públicas, con disponibilidad presupuestal de \$ 87.816 millones.

Este programa pretendía propiciar las condiciones y las oportunidades para el desarrollo humano integral en la zona de transición entre los suelos urbano y rural, de forma tal que estructure, oriente y regule la ocupación y la expansión de la urbe, que recupere el paisaje y mejore el hábitat, la movilidad y la accesibilidad, genere desarrollo económico de manera sostenible al tiempo que garantiza el respeto por la vida y la equidad. Definir y delimitar una zona de encuentro entre lo urbano y lo rural, habitada y ambientalmente estratégica; ordenar

la ocupación de este suelo de manera responsable según sus restricciones; reconocer y establecer las áreas para la protección y conservación ambiental, espacios públicos y equipamientos adecuados, sistemas de movilidad y transporte, acceso a vivienda digna y servicios públicos domiciliarios, todo esto en armonía con las capacidades, aptitudes y restricciones naturales de la zona, como aporte a la consolidación del Parque Central de Antioquia (Concejo de Medellín, 2012).

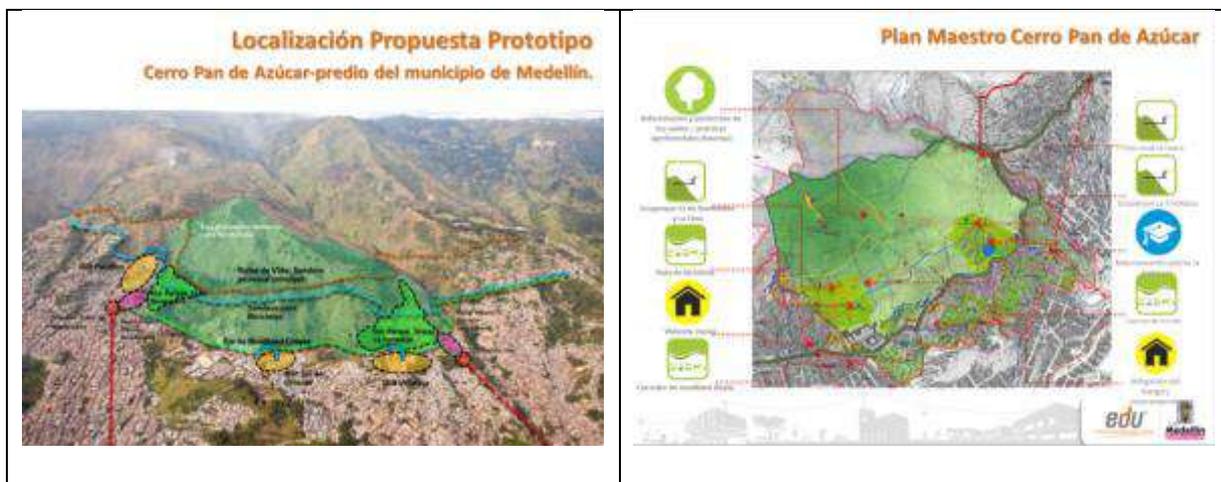
Siguiendo los objetivos misionales del quehacer de la Empresa de Desarrollo Urbano_ EDU como gestor de proyectos urbanos estratégicos de los planes de desarrollo municipal, las Secretarías de Medio Ambiente y de Infraestructura transfieren los recursos definidos en el Plan de Desarrollo bajo la figura de convenios interadministrativos, para que la EDU diseñe, socialice y ejecute los programas y proyectos del *Cinturón Verde*, lo cual se realizó bajo el nombre *Jardín Circunvalar*.

Según información suministrada por la Secretaría de Infraestructura, el proyecto se desarrolló en 2 fases, con una inversión total de \$ 204.665.051.521.

Inversión fase1	\$ 86.628.073.432
Inversión fase2	\$ 93.403.562.812
Inversión predios_fase1	\$ 9.945.349.727
Inversión sistema de seguridad	\$ 11.988.065.550
Inversión control del territorio	\$2.700.000.000
INVERSIÓN TOTAL DEL PROYECTO	\$ 204.665.051.521

El Proyecto Jardín Circunvalar estaba orientado a lograr 5 propósitos:

- 1) Control de la Expansión Urbana,
- 2) Generación de Vivienda Digna,
- 3) Espacio público Incluyente
- 4) Sostenibilidad Integral
- 5) Conectividad Territorial de Calidad.



Fuente: EDU.

Durante el inicio del desarrollo del Programa Cinturón Verde Metropolitano se formularon 14

planes maestros en sectores priorizados, con los cuales se hicieron cuatro intervenciones en Picacho, Pan de Azúcar, Llanaditas (sector Centro-Oriental) y dos intervenciones parciales en Pajarito y la Cruz.

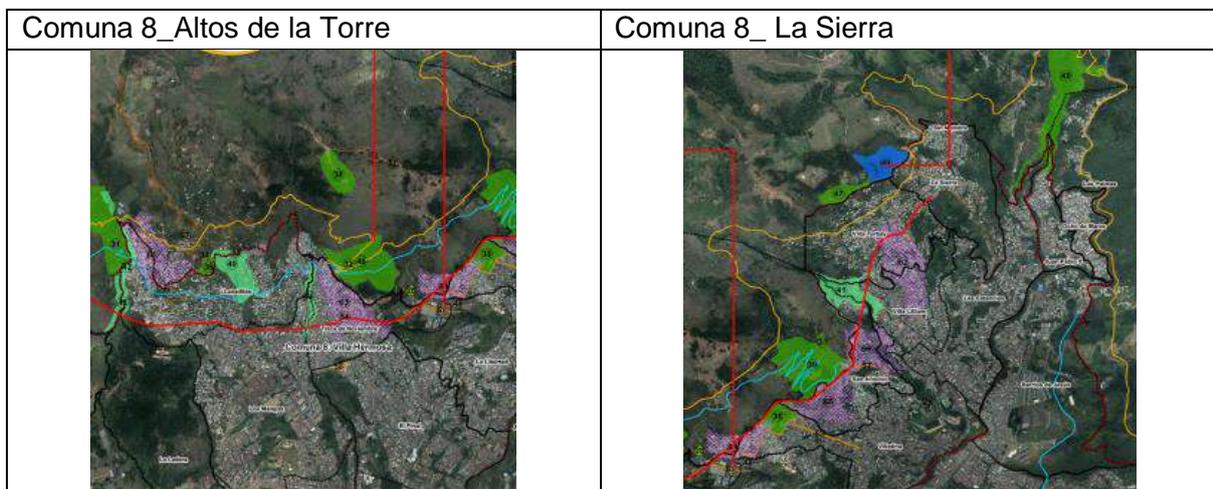
Según la Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín, a través de estos planes maestros se ponen “en marcha obras y acciones que orientan el desarrollo ordenado de las zonas ubicadas entre lo urbano y lo rural. Además, se prepara a la comunidad para comprender y asumir la importancia de controlar el crecimiento urbanístico en los barrios de la alta ladera, en donde hoy se presentan condiciones de riesgo e inequidad.” (EDU, 2014) .

Una de estas obras es el proyecto piloto *Jardín Circunvalar*, localizado en la Comuna 8, zona Centro-Oriental de Medellín. Consiste en la transformación de una franja de borde urbano-rural en esta comuna y parte del corregimiento de Santa Elena, pretendiendo satisfacer algunas necesidades de los pobladores de la zona como la mitigación de riesgo, el cuidado del medio ambiente y del patrimonio arqueológico, la recreación, la seguridad alimentaria, el empleo, entre otras.

De estas acciones se destaca la intervención como “piloto” en el cerro Pan de Azúcar y los ecoparques también en la Comuna 8: Tinajas, Villa Turbay, La Castro, Campo Santo Villatina, Trece de Noviembre, Golondrinas y la Cima (ADN, 2016).

Al Jardín Circunvalar en la Comuna 8 se puede acceder desde los barrios Llanaditas y Golondrinas (al norte), desde Pinares de Oriente y la UVA de Sol de Oriente (un importante equipamiento bajo la responsabilidad del INDER que ofrece una cancha sintética de futbol, auditorios, microfútbol cubierto, máquinas de gimnasio de acceso libre, clase y entrenamiento de fisicoculturismo, entre otras actividades), desde Esfuerzos de Paz, Villa Lilliam y la Sierra hacia el sector de la Quebrada Santa Elena en el sur de la Comuna 8, entre otros.

A través del Jardín Circunvalar se recorre el Cerro *Pan de Azúcar*. La intervención ofrece también diversos espacios públicos tales como “ecoparques” y “ecohuertas” con una extraordinaria vista elevada sobre el Valle de Aburrá, del centro de Medellín, de alguno barrios cercanos y lejanos, y de las montañas de la comunas Occidentales.



Fuente EDU. Trazado de los senderos del Jardín Circunvalar. Sendero de la Vida en color ocre y Ruta de Campeones en rojo, son indicativos.

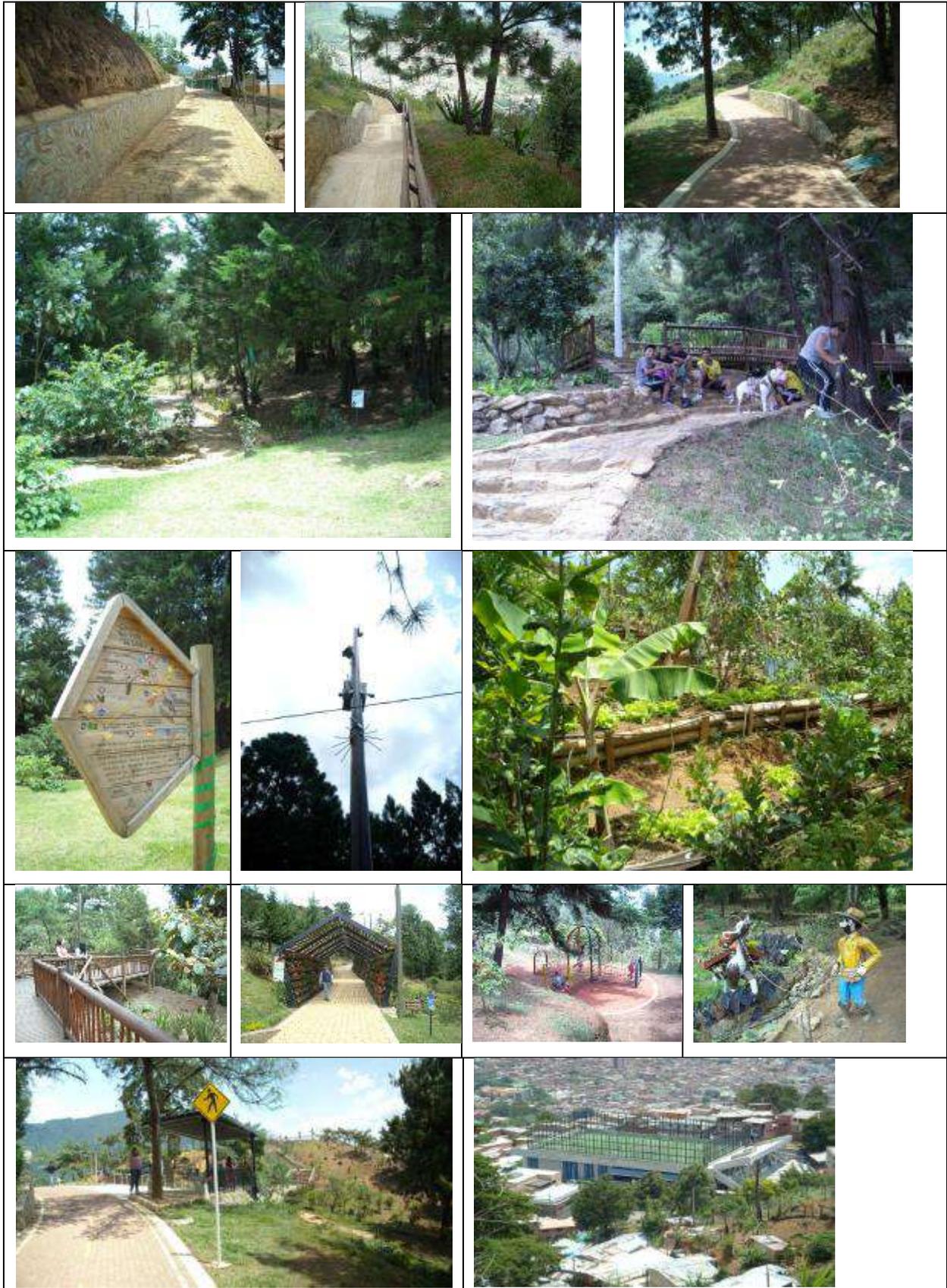
De acuerdo con lo establecido en el proyecto Jardín Circunvalar, una de las acciones es el reasentamiento de las viviendas ubicadas en zonas de riesgo geológico e hidrológico. Para ello, se formularon nueve polígonos bajo la estrategia *Barrios Sostenibles*, algunos de los cuales comenzarán la fase de construcción en los meses venideros, según Silvia Gómez, líder de proceso de Gestión Ambiental de la Subgerencia de Estructuración de Proyectos de la EDU (Gómez, 2016).

Además de esto, el Jardín incluyó la construcción del Aula Educamos, 6 equipamientos deportivos y 13 estancias con juegos infantiles, dos bases militares, la instalación de 91 cámaras de seguridad y la contratación de hasta 60 “Controladores del Territorio” que durante la administración pasada cuidaban las obras, informaban a la Secretaría de Gobierno sobre nuevas construcciones y guiaban a los visitantes. Estos *Controladores del Territorio* no tuvieron continuidad en la presente administración. A la fecha se cuenta con una estrategia de operación y mantenimiento del Jardín Circunvalar operada por Corporación Parque Arví que cuenta con 12 promotores, vigilancia privada, y cuadrilla para el mantenimiento de jardines e infraestructuras que termina el 3 de diciembre de 2016. (Gómez, 2016)

Según la EDU, en términos ambientales, el proyecto logró la recuperación de dos cerros y la construcción de cinco ecoparques, 3 aulas ambientales, 30 hectáreas de restauración ecológica y 31.000 metros cuadrados de huertas agroecológicas comunitarias. El proyecto hace énfasis en la importancia de generar espacio público de calidad, por lo cual se construyeron 206,305 metros cuadrados de espacio público en este borde urbano rural (EDU, 2016).

Se evidencia que el Jardín Circunvalar es una obra bien planeada y ejecutada, denota dignidad y respeto de la administración municipal por los habitantes del sector. Fue construido con buenas especificaciones técnicas y sin excesos: sendero peatonal en adoquín con viga perimetral, o concreto vaciado, y cuando fue necesario pasamanos en hierro. Algunos tramos, por la complejidad de la topografía se construyeron elevados en madera inmunizada. Se considera que estos tramos elevados en madera inmunizada sí van a generar dificultades para el mantenimiento, ya que exigen permanente atención para su conservación. Sin embargo es comprensible su empleo por las razones antes expuestas.





Es importante resaltar que este sendero es solo una parte del plan maestro, el cual incluye proyectos de otras características en los barrios aledaños enmarcados en tres líneas estratégicas: sostenibilidad y recuperación ambiental, mejoramiento integral del hábitat y

urbanismo pedagógico. Siguiendo la primera línea, “se establecen las estrategias de protección, recuperación y sostenibilidad ambiental del territorio de influencia del CVM, que corresponde a más de 13.000 hectáreas, un 34 por ciento del territorio de la ciudad” (EDU, 2015). Esto se hace a partir de proyectos que buscan conservar “los ecosistemas naturales, la restauración ecológica, la protección de las quebradas, la recuperación de los valores culturales, arqueológicos y patrimoniales, la recuperación y mitigación de las zonas de riesgo y la producción sostenible”.

Según el geólogo experto en estos territorios de borde, del Departamento Administrativo de Planeación, Mario Flores, las obras del proyecto Cinturón Verde tienen un manejo cauteloso de las aguas, lo cual ofrece tranquilidad frente a la frágil estabilidad de estos suelos.

La segunda línea estratégica propende por el mejoramiento de las condiciones de vivienda de las personas que habitan la alta ladera y comprende las intervenciones de Barrios Sostenibles.

“una intervención de Mejoramiento Integral de Barrios, que contempla un conjunto de acciones sobre tramas urbanas, enfocadas al mejoramiento de vivienda y a la generación de nuevos desarrollos de vivienda para el reasentamiento de familias ubicadas en zonas de alto riesgo, retiros de quebradas y en áreas impactadas por la ejecución de obras del CVM [...] Incluye además la generación y mejoramiento de espacio público, la provisión de servicios públicos, construcción de obras de mitigación del riesgo y equipamientos comunitarios. El proyecto propende por el reasentamiento en sitio garantizando la preservación del tejido social y de las relaciones económicas, vecinales, históricas y culturales de los habitantes.” (EDU, 2015)

Cabe aclarar que, salvo por intervenciones menores de vías y accesibilidad peatonal en algunos de estos barrios de borde, la construcción de vivienda nueva apenas inicia; por lo cual no ha habido familias desplazadas o reubicadas producto de estas acciones. Según Iván Díez, coordinador del proyecto Jardín Circunvalar desde la Secretaría de Infraestructura, se tiene previsto que en la presente administración (2016-2019) se continuará con la construcción de vivienda nueva en tres barrios: 85 unidades en el 13 de Noviembre, 91 en el Pinar, y en Esfuerzos de Paz, así como 84 mejoramientos de vivienda, que ya cuentan con estudios y diseños, y solo están pendientes de la “resolución de urgencia”.



La tercera línea estratégica, *Urbanismo pedagógico*, tiene el objetivo de transformar el hábitat a partir de procesos de formación ciudadana, para lo cual se usan herramientas educativas y modelos pedagógicos de consulta, diálogo, diseño, ejecución, evaluación y retroalimentación de saberes, contando con la participación de toda la comunidad y

permitiendo así la construcción de capacidades instaladas que fomentan la sostenibilidad y la corresponsabilidad hacia los bienes públicos.

El Jardín Circunvalar tiene dos senderos: *Camino de la Vida* y *Ruta de Campeones*. El primero es un camino peatonal construido por la comunidad que conecta los territorios, recupera vías ancestrales y facilita la movilidad de los peatones mientras ofrece una oportunidad de recreación y contacto con el medio ambiente (ver mapa 1).



La *Ruta de Campeones*, por su parte, es un sendero para bicicletas que también conecta el territorio y que, a diferencia del *Camino de la Vida*, no cuenta con escaleras, por lo que puede ser utilizado por personas con discapacidad o reducida movilidad (ver mapa 2).

No obstante lo anterior, vale la pena mencionar que estos senderos del Jardín Circunvalar, pese a ser obras diseñadas para el tránsito de peatones, ciclistas, guardia policial a caballo, etc., están siendo utilizadas por vehículos motorizados como motocicletas y automóviles, incluso por vehículos que acarrean materiales para la construcción.



Fotografía: CHJ

La Controversia

Este proyecto *Cinturón Verde* generó gran controversia al inicio de sus obras a partir del 2012, entre la comunidad del sector, al interior de la administración pública, en el Concejo de la Ciudad, en la academia (en las escuelas de urbanismo y planificación) y en algunos

sectores de la sociedad, porque durante su formulación y con el propósito de liberar estos bordes urbano rurales se habló de la construcción de vías, equipamientos, viviendas para la reubicación de esta población entre otras acciones, lo cual incentivaría aún más la construcción de nuevas viviendas en la zona. Incluso se propuso la construcción de un Monorriel en sentido norte sur en este límite urbano rural, proyecto que a saber se descartó desde el Concejo y se trató posteriormente de revivir por parte de la Gerencia de la EDU al final de la Administración 2011-2015.

El monorriel del borde urbano rural.



Fuente: EDU

Los argumentos en contra de construir vías en las zonas de borde tienen su sustento en experiencias del pasado, por ejemplo en lo ocurrido en los barrios La Cruz y La Honda, sobre los cuales se evidenció que “al crecer el trazado, por lo general también crece el asentamiento; desde la vía de acceso se empiezan a conformar diferentes caminos de distribución interna que facilitan el acceso a personas y a materiales” (Ubam; Alcaldía de Medellín; Leibniz Universidad de Hannover, 2013)

Vale anotar que esta falta de control por parte del aparato estatal para frenar la urbanización de los bordes urbano-rurales no es exclusiva para la ciudad de Medellín sino que es común en ciudades de países en vías de desarrollo. La falta de control urbanístico tiene como consecuencia la exigencia de enormes inversiones por parte del Estado en el ejercicio de ordenamiento territorial para reubicar a esta población por fuera de las zonas de riesgo y/o el suelo rural.

A juicio de algunos expertos (German Camargo, asesor de Urbam), el proyecto como fue planteado en un comienzo, incentivaría aún más el atractivo de estas zonas para la nueva población migrante, o para los actores criminales que controlan estos territorios y que se lucran de la venta ilegal de estos suelos (de los cuales no son propietarios). Queda claro entonces que el problema no es la ausencia de norma o proyectos sino la falta de control por parte del Estado.

La falta de difusión del proyecto ha generado confusión, ya que no es claro que un proyecto de gran impacto social como este haya costado lo mismo que el soterrado de Parques del Río. Los datos de las diferentes fuentes no concuerdan en cuanto a la inversión que en este se realizó: según la EDU COP 220 mil millones de pesos y según la Secretaría de Infraestructura COP 204.665.051.521, cuantía similar a la del soterramiento de la “Etapa 1A”

de *Parques del Río*, “la cual en este caso incluye la ejecución de obras complejas de ingeniería para el soterramiento de la Vía Regional a pocos metros del río” Medellín/Aburrá, como lo señaló el Concejal Daniel Carvalho (Carvalho, 2016). A la fecha no queda claro el monto de la inversión del proyecto, ni la explicación de esta elevada suma.

1.3 El Plan de Desarrollo 2016-2019, Medellín cuenta con vos

El Plan de Desarrollo 2016-2019, *Medellín cuenta con vos* propone el Cinturón Verde como instrumento para recuperar el paisaje, mejorar el hábitat, la movilidad, la accesibilidad y generar oportunidades de desarrollo económico. Este tema es abordado en el Proyecto 6.3.1.1 *Cinturón verde metropolitano* en el que se pone como meta para el cuatrienio la construcción de 11.245 metros cuadrados de espacio público con un presupuesto de COP 20.163.685.269, adjudicados a la Secretaría de Infraestructura Física. Este es el único proyecto en el que se hace mención al Cinturón Verde en el actual Plan de Desarrollo, con lo cual se puede concluir que la actual administración no lo incluyó dentro de sus prioridades.

Este Plan establece que “la agroecología y la bioingeniería serán los instrumentos para consolidar la oferta de espacios verdes recreativos, agro productivos y de alta calidad ambiental” en dicho proyecto (Concejo de Medellín, 2016).

Adicionalmente, el Plan de Desarrollo es claro en señalar que el Cinturón Verde es una estrategia de contención del crecimiento del borde “con el fin de evitar el desarrollo de nuevos asentamientos de vivienda en riesgo y detener la expansión urbana indefinida” (Concejo de Medellín, 2016). Este hecho contrasta con la información proporcionada por Silvia Gómez, Líder de proceso de Gestión Ambiental de la Subgerencia de Estructuración de Proyectos de la EDU, quien señaló que el Jardín Circunvalar no tiene como propósito contener la expansión urbana sino controlarla (Gómez, 2016).

Así mismo, la funcionaria de la EDU señaló su preocupación cuestionando si la actual administración apoyará la continuidad del proyecto de la forma requerida.

2 EL CONTROL URBANÍSTICO

2.1 “Solo es cuestión de tiempo...”

Es un secreto a gritos que en estos bordes urbano-rurales las inspecciones de policía como autoridad competente tienen dificultades para ejercer el control urbanístico, aunque dentro de sus funciones se encuentre la “restitución de bienes de uso público, construcciones en espacios afectados al uso público” (Alcaldía de Medellín, 2016). La razón por la que esta situación se presenta no es clara, hay quienes afirman que se debe a que los funcionarios que ejercen las funciones de inspectores de policía están desprotegidos frente a los grupos armados al margen de la ley que ejercen el control de los territorios en cuestión, y hay quienes dicen que los inspectores están sujetos a muchas presiones por parte de esta comunidad, y en ocasiones de actores políticos que para conseguir el apoyo de los votantes que acolitan la ocupación de estos territorios.

Nataly Montoya, profesora de la Universidad EAFIT y Magister en Estudios Urbano-Regionales señala al respecto que “para los inspectores es difícil ejercer el control urbanístico porque las herramientas y los procesos que ellos tienen están diseñados para la ciudad formal. Los barrios de borde tienen otras lógicas de construcción” (Montoya, 2016).

Sobre este tema la Subsecretaria de Control Urbanístico de la Alcaldía de Medellín, Marta González, se refirió explicando que las dificultades que tienen los inspectores para ejercer el control urbanístico tienen su raíz incluso en las políticas nacionales y regionales. Argumenta que es un tema transversal y para entenderlo se deben tener en cuenta temas de violencia, empleo y gobernabilidad. Dice que “lo que se debe hacer para mejorar la situación es fortalecer a la ciudad en conjunto, es decir, a todas sus dependencias para que actúen articuladamente e invitando a las ciudades del Área Metropolitana a que se unan a este fin” (González, 2016).

Aunque cada vez hay más equipamientos para garantizar la seguridad y el control urbano en Medellín (como los CAI periféricos, las estaciones de policía, las casas de gobierno y justicia y el fuerte de carabineros) las otras fuerzas del Estado, como la Policía Nacional, no tienen dentro de sus funciones ejercer el control urbanístico en la ciudad. También es de muchos sabido que en diferentes lugares de estos territorios de borde, igual que en barrios de media ladera, incluso como en el centro tradicional de Medellín, las bandas criminales ejercen control territorial y suplantán al Estado en algunas de sus funciones: vigilancia, resolución de conflictos, cobro de extorsiones a manera de “impuesto”, y ejercicio de la sanción (incluso aplicando la pena de muerte). Entre otros de los negocios de estas bandas criminales también está el de la propiedad raíz a través de la venta de suelos en estos territorios de borde para nuevos barrios o nuevas viviendas, lo que hace parte de sus rentas criminales.

El Sistema de Control Territorial de la Alcaldía de Medellín no funcionaba con la anterior estructura organizacional, y como hemos dicho anteriormente, presenta grandes dificultades

para ser efectivo actualmente con la estructura recién creada bajo Decreto 883 de 2015³ con el cual, entre otras reformas, se creó la Secretaría de Gestión y Control Territorial (p. 162), y a su interior la Subsecretaría de Control Urbanístico (p. 164). A través de dicha Secretaría, la Alcaldía de Medellín debería estar ejerciendo el control urbanístico en estos barrios.

Recientemente el Secretario de Gestión y Control Territorial convocó a varias secretarías y dependencias municipales para acometer el tema de control en bordes a través de la *Mesa de Control de Invasiones*. Para ello, se convocaron la Unidad de Gestión Urbana de Planeación, la Secretaría de Medio Ambiente, el Departamento Administrativo de Planeación y los directores técnicos del DAGRED y de ISVIMED. Esta mesa es un paso adelante para tomar acciones concretas en torno al control urbanístico, sin embargo, llama la atención el hecho de que la Subsecretaría de Gobierno Local y Convivencia, ente encargado de coordinar y liderar a los inspectores de policía de la ciudad, no haya sido incluida en este espacio.

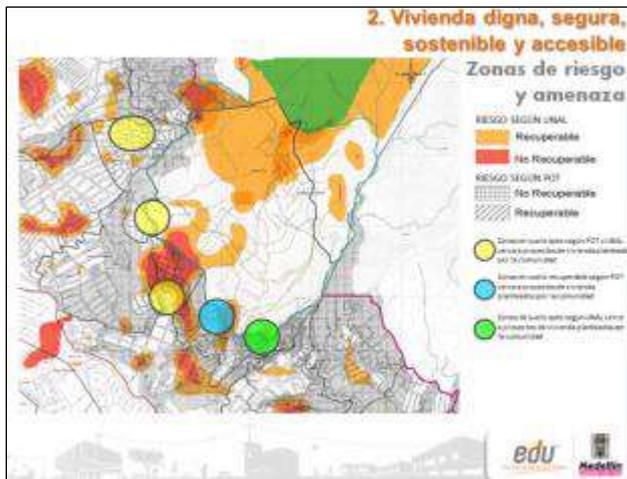
Si bien no se sabe qué porcentaje de lo construido en el área urbana de Medellín tiene alguna forma de ilegalidad, hay expertos que se atreven a calcular que entre el 50 y el 70%, tanto en el “ámbito de bordes⁴” como en el de “ladera⁵”, particularmente en el norte de Medellín (González, 2016) (Nelson Valderrama, 2016). Los prósperos depósitos de materiales son testimonio de este crecimiento de los barrios del norte y de los bordes urbano-rurales. En algunos de estos depósitos como en el cerro Santo Domingo, a dos cuadras de la estación que lleva este nombre se ven las mulas descansando en las vías antes de emprender viaje a los bordes de los barrios de Carpinelo, Carambolo, María Cano, etc. en la Comuna 1 El Popular, lo cual es muestra de que existe un mercado al cual aprovisionar de materiales para la construcción por encima del borde.

Las experiencias del pasado nos enseñan que para contener el crecimiento urbano hacia la parte alta de las montañas, tanto en las zonas de riesgo como en los bordes urbano-rurales, el Estado debe recuperar el control y ejercerlo de forma permanente y no por “pulsos”, completar la infraestructura de seguridad como los CAI periféricos y los senderos de vigilancia, poner a funcionar o redefinir la estructura organizacional y revisar las funciones de los inspectores, definir metas y hacerles seguimiento a los procesos.

³ Decreto 883 de 2015, “Por el cual se adecua la Estructura de la Administración Municipal de Medellín, las funciones de sus organismos, dependencias y entidades descentralizadas, se modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones”.

⁴ Denominación por zonas del Acuerdo 48 de 2014.

⁵ *Ibíd.*



Zonas de riesgo y amenaza_ Jardín Circunvalar. Fuente EDU

Es predecible que un proyecto urbano como el de Jardín Circunvalar *per se* no garantiza una solución, y menos si este consiste en la generación de vías y equipamientos, sin asumir el control territorial por parte del Estado. Si bien, de manera positiva el proyecto visibiliza el problema, pone de manifiesto la preocupación de la Administración Municipal por los bordes urbano-rurales y procura intervenciones en estos barrios con severas problemáticas y deficiencias históricas, a la fecha, algunos residentes del sector entrevistados tienen la percepción de que “este territorio mantiene un crecimiento tendencial de las invasiones, las cuales hoy superan el sendero peatonal que pretendía referenciar este borde urbano rural. Incluso, esto se evidencia con un barrio nuevo que se encuentra hoy en construcción en el sector conocido como Altos de la Torre, barrio que está siendo desarrollado por actores armados ilegales sin que a la fecha el Estado haya intervenido” (Entrevista a anónimo, 2016).

2.2 Marco institucional del control y la vigilancia urbanística

El Artículo 56 del Decreto Presidencial 564 de 2006 establece que los alcaldes municipales o distritales son los encargados de ejercer el control y la vigilancia urbanística:

“**Competencia del control urbano:** corresponde a los alcaldes municipales o distritales directamente o por conducto de sus agentes, ejercer la vigilancia y control durante la ejecución de las obras, con el fin de asegurar el cumplimiento de las licencias urbanísticas y de las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, sin perjuicio de las facultades atribuidas a los funcionarios del Ministerio Público y de las veedurías en defensa tanto del orden jurídico, del ambiente y del patrimonio y espacios públicos, como de los intereses colectivos y de la sociedad en general” (Presidente de la República de Colombia, 2006).

En Medellín, el ente encargado de ejercer el control urbanístico es la Secretaría de Gestión y Control Territorial. Esta dependencia del gobierno municipal tiene por función principal el ejercicio de la gestión y el control territorial, la identificación física, jurídica y económica de los bienes inmuebles públicos y privados, la garantía de la prestación de los servicios públicos domiciliarios y no domiciliarios y el ejercicio del control urbanístico mediante el

seguimiento y monitoreo al modelo de ocupación del territorio definido en el Plan de Ordenamiento Territorial.

La Secretaría de Gestión y Control Territorial cuenta con tres subsecretarías, a saber, la Subsecretaría de Control Urbanístico, la Subsecretaría de Catastro y la Subsecretaría de Servicios Públicos.

Dentro de las funciones específicas de la Secretaría se encuentra un gran tema relacionado con los servicios públicos domiciliarios y no domiciliarios ya que esta oficina ejerce la autoridad administrativa en esta materia para el Municipio de Medellín. Las funciones en esta materia contemplan la garantía de su prestación, la dirección y establecimiento de políticas y planes sobre su universalización, la dirección de la elaboración del plan de infraestructura, expansión y dotación de estos y la coordinación y control de sus redes de infraestructura.

Además, esta dependencia ejerce el monitoreo y control urbanístico, realiza actividades de inspección, vigilancia y control a la ejecución de los proyectos urbanísticos, vigila y controla las actuaciones de los curadores urbanos en la aplicación de las normas urbanísticas, lidera el cumplimiento de las competencias del Municipio en lo concerniente al control urbano, ejerce el control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

Así mismo, la Secretaría es la encargada de hacerle seguimiento, monitoreo y control a la implementación del modelo de ocupación del territorio definido en el Plan de Ordenamiento Territorial, lidera el proceso de liquidación y verificación del cumplimiento de las obligaciones urbanísticas y controla la construcción informal.

La Secretaría de Gestión y Control Territorial lidera el sistema catastral de la ciudad y la articulación y coordinación de los servicios que esta presta en el territorio. Además, desarrolla las políticas y los planes de Medellín referentes a cartografía de catastro; planea, presupuesta y coordina las necesidades de dotación de equipamientos de la ciudad; implementa y ejecuta las políticas y directrices establecidas por la Secretaría de Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía en temas de gestión de trámites, procedimientos administrativos, peticiones, quedas, reclamos y sugerencias. Por último, la Secretaría implementa, mantiene y mejora el Sistema Integral de Gestión para los procesos que dirige o en los que participa.

Además de la Secretaría de Gestión y Control Territorial, las inspecciones de control urbanístico tienen un papel clave en esta materia. Su función es identificar, tramitar y fallar contravenciones a las normas urbanísticas en lo relacionado con las obras de construcción que se ejecuten sin licencia, o que teniendo licencia no se ajusten a la misma.

En el artículo 346 del Decreto Municipal 883 de 2015 se reglamentan las funciones de la Subsecretaría de Control Urbanístico:

- 1- Ejercer (...) el seguimiento y control a los procesos de invasión, asentamientos en zonas de desarrollo incompleto e inadecuado y en zonas con restricciones urbanísticas en el territorio municipal (...).
- 3- Realizar el seguimiento a las Curadurías Urbanas...

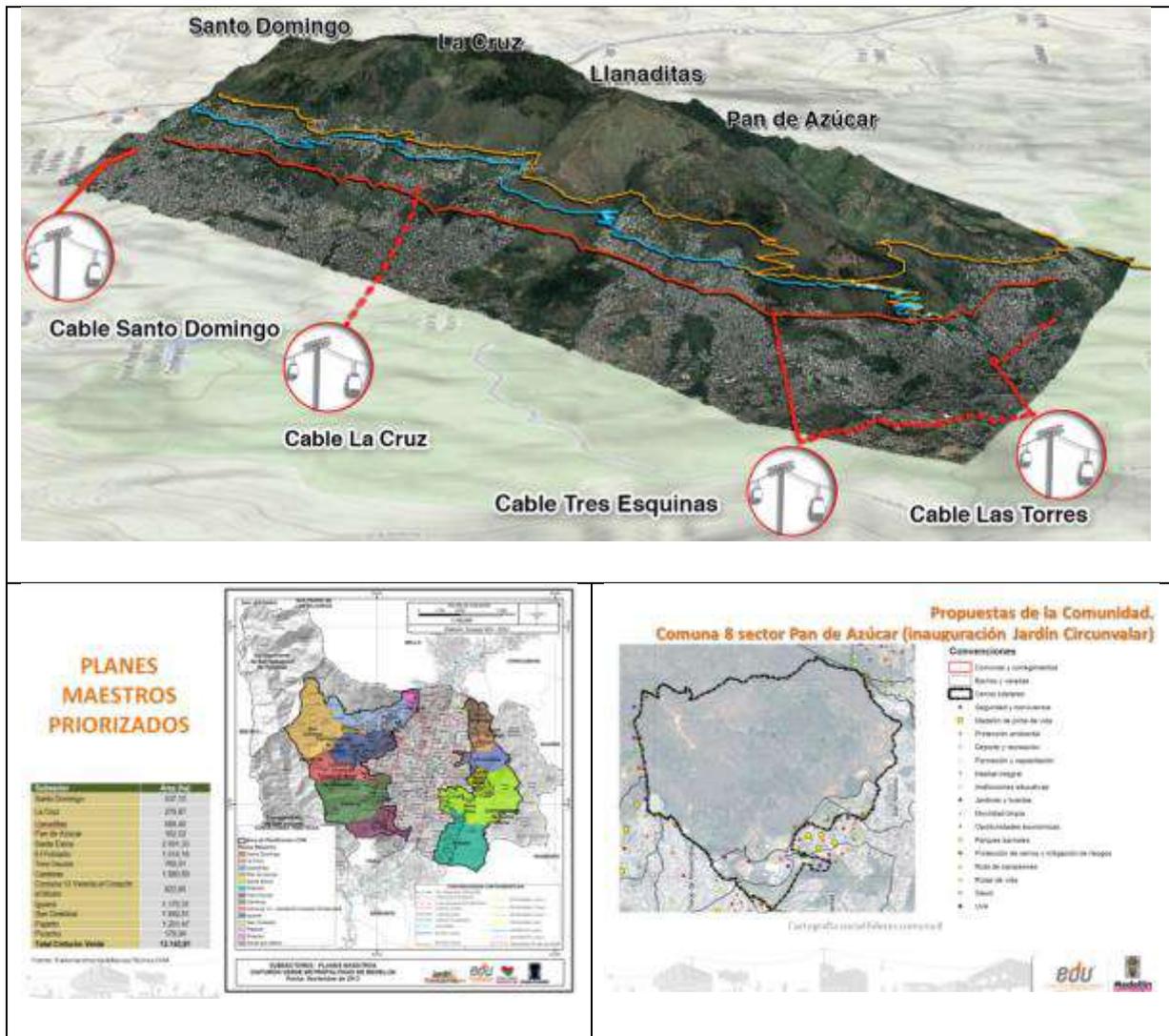
4- Realizar la vigilancia y control durante la ejecución de obra física, con el fin de asegurar el cumplimiento de las licencias urbanísticas y ejecución de las normas y especificaciones técnicas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial y la normativa vigente

10- Implementar y ejecutar las políticas y directrices de apoyo.

Entre otras.

Es positivo que se hayan concentrado las funciones del control urbanístico, que antes ejercía el Departamento Administrativo de Planeación a la Secretaría de Gestión y Control Territorial porque esto permite un mayor fortalecimiento y especialización institucional y una mejora de los procesos y de los sistemas de información. Sin embargo, se ve con preocupación, como ya se ha mencionado anteriormente, que esta Secretaría tenga dificultades para hacer un control efectivo de la urbanización en los bordes de la ciudad.

CONCLUSIONES



A la luz de la información obtenida, de los recorridos realizados, de las personas entrevistadas (técnicos y comunidad), de lo estudiado y a lo leído, concluimos frente a las obras del Programa Cinturón Verde:

1. El proyecto como piloto es exitoso y sugerimos, que se continúe para darle sostenibilidad a las obras, incluso sí este se reformula.
 - Se reevalúa la intervención de los Planes Maestros del Jardín, según Cesar Hernández Director del DAP Medellín, “Las laderas oriental y occidental se intervendrán con los Proyectos Urbanos Integrales _PUI y los programas de Mejoramiento Integral de barrios _MIB”. (ADN, 2016)
 - Son obras bien diseñadas y construidas
 - Los bordes urbano-rurales deben continuar siendo una de las prioridades de la ciudad de Medellín, tal como lo define el Acuerdo 48 de 2014_POT, a través del Modelo de Ciudad y de sus instrumentos de segundo nivel, AIE Macroproyectos MEDBorde y Transversalidades..

- El sendero como obra física marca claramente el borde, lo cual permite identificación de qué está “adentro” y qué está “afuera” del área urbana de Medellín (a 2016).
 - Permite el tránsito peatonal a través de un paseo iluminado y vigilado con cámaras de seguridad, y con esto se facilita la comunicación entre los miembros de la comunidad.
 - Facilita la atención de los servicios a la comunidad por parte de la Alcaldía, el Estado y la cooperación internacional.
 - Dignifica los barrios existentes.
 - Agrega valor en múltiples sentidos
 - Si bien el control urbanístico tiene problemas en los bordes urbano rurales, la presencia del Estado a través de las diferentes dependencias (funcionarios de la EDU, guardianes del Jardín, Secretarías, Policía, etc.) aportan al control social y territorial.
 - La ejecución de las obras ha sido respetuosa y estas son apreciadas.
 - A través de estas obras la Alcaldía hace presencia en esos territorios y genera espacios públicos como lugares de encuentro para la comunidad, permite el turismo local y extranjero al mirador del Pan de Azúcar, como cerro tutelar intervenido.
 - Las obras articulan y dignifican el Campo Santo Villatina.
 - El proyecto articula los barrios Llanaditas, 13 de noviembre con los barrios de la cuenca de la quebrada Santa Elena: San Antonio, Villa Lilian y Villa Turbay y la Sierra, etc.
 - La Empresa de Desarrollo Urbano, tras sus experiencias de varias administraciones, tiene hoy una metodología de intervención sistematizada y efectiva, un valor agregado por la confianza que se ganó con la comunidad de la Comuna 8, por las obras y el conocimiento que tiene de su comunidad, de sus líderes, de sus valores y de sus necesidades. Esto representa un improtante activo de legitimidad de la administración.
 - Estos proyectos facilitan la articulación de las distintas Secretarías para la implementación de los sistemas de control de borde.
 - Tanto las obras como la presencia de la Alcaldía de Medellín en estos territorios permite la mitigación de riesgos.
 - Para el honorable Concejo de Medellín, el Jardín Circunvalar representa una oportunidad para hacer control político sobre proyectos estratégicos definidos en el POT, visibilizando los retos en estos territorios de bordes y sus comunidades y mejorando la calidad de vida de los ciudadanos.
 - Es una oportunidad de implementar proyectos productivos.
 - El proyecto Cinturón Verde o similar es otra puesta en marcha de los Planes de Desarrollo Local, instrumentos formulados por la comunidad para su propio desarrollo.
 - **Plan de Desarrollo Local:** un potente instrumento para el desarrollo y la construcción de corresponsabilidad.
2. Avanza en el *Proyecto de Ciudad* por la recuperación de la *Quebrada Santa Elena*
- PUI de la Centroriental, Tranvía, Cables Pinal y a la Sierra, etc..
 - Camino de la Vida
 - PDM 2016-2019
 - AIE Macroproyectos MEDBorde del POT y Transversalidad Quebrada Santa Elena.
3. Se encuentra información divergente en cuanto al monto de la inversión:
\$ 540 mil millones de pesos según el periódico El Mundo (Periódico El

Mundo, 2015).

\$ 176 mil millones de pesos según el periódico ADN (ADN, 2016),

\$ 220 mil millones de pesos según presentación de la EDU (EDU, 2016)

\$ 204 mil millones de pesos según la Secretaría de Infraestructura (Secretaría de Infraestructura, 2016).

4. El proyecto presenta los siguientes retos:

- Los bordes urbano-rurales con frecuencia son territorios en donde los actores armados ejercen su control.
- El suelo también hace parte de las rentas criminales que hoy allí se manejan.
- Han sido barrios construidos por las mismas comunidades y, si bien se avanza en lograr confianza entre la comunidad y el Estado, todavía las relaciones son frágiles.
- Los Inspectores tienen grandes limitaciones para actuar.
- La presión es cíclica (sube y baja según la cantidad de población que llega a estos territorios).
- Los acuerdos comunitarios frente a la ocupación de los territorios normalmente se han echado al olvido e incumplido.
- Es necesario que la Subsecretaría de Control Urbanístico tenga una estrategia clara frente al control de bordes.
- No se deben consolidar centralidades barriales o zonales en estos bordes y que se fortalezcan las existentes en media ladera, mejorando la conectividad de estas a los bordes.

5. La recién creada Mesa de Control de Invasiones tiene un alto potencial de éxito a través de su articulación con: Secretaría de Gobierno, Subsecretaría de Control Urbanístico, Inspectores, Medio Ambiente, Planeación, EDU, Área Metropolitana, Corantioquia, etc.

Documentos sobre Jardín Circunvalar de Medellín:

Entre otras evaluaciones y fuentes de información sobre este programa piloto, se encuentran entre otras:

- Autor: EDU (2015). *Jardín Circunvalar de Medellín, Transformaciones en las montañas de nuestro valle, con la gente y para la gente.*
- La sistematización de experiencias desde la EDU.
- *Plan de Sostenibilidad y Medición de Impacto.* EDU.

ENTREVISTAS



A continuación se presenta una recopilación de las entrevistas realizadas por el OPPCM para este documento, de manera que se muestren los puntos más importantes abordados en estas.

Críticas al proyecto

El Concejal Jesús Aníbal Echeverri expresa su preocupación por el bajo impacto que logró el proyecto y el incumplimiento que tuvo frente a los objetivos ambientales, sociales y de infraestructura. Según el Concejal, una de las principales causas de esto es que la EDU no se articuló con las instituciones claves: el Área Metropolitana y Corantioquia. Era necesario contar con estas dos últimas, dada su función como autoridades ambientales en el suelo urbano y en el rural respectivamente, para lograr un efectivo control de la expansión en el borde y cumplir lo contenido en el POT. (Echeverri, 2016).

En temas presupuestales, tanto el Conejal Echeverri como el Concejal Daniel Carvalho expresan su cuestionamiento al proyecto. Como se mencionó anteriormente, el costo del proyecto fue de más de 220 mil millones de pesos (según el Periódico El Mundo 540 mil millones en el corto y mediano plazo) y, si se compara con el costo de la primera etapa de Parques del Río, se ve una brecha enorme entre lo invertido y el tamaño de la obra que hace difícil su comprensión.

En cuanto al enfoque del proyecto y las necesidades de la población, el concejal Echeverri llama la atención sobre la cantidad de dinero que se invirtió en los senderos (Camino de la Vida y Ruta de Campeones), sabiendo que se podía generar más impacto a través del

Mejoramiento Integral de Barrios, obras que apenas inician en la administración del alcalde Federico Gutiérrez (2016-2019).

El Concejal Echeverri coincide con el líder comunitario Carlos Velásquez, en el sentido de señalar la ausencia de control urbanístico en este proyecto. Según el Concejal, para poder ejercer un control efectivo del borde, es necesario fortalecer las inspecciones de policía, aumentar su número y presencia en la ciudad y acompañar su labor con la construcción y el apoyo de bases militares que ejerzan la autoridad y con el acompañamiento técnico de personal de la Secretaría de Gestión y Control Territorial.

El proyecto contemplaba la presencia de sesenta “controladores del territorio” que tenían la función de informar a los inspectores sobre nuevas construcciones o sobre el mal estado de los equipamientos. Sin embargo estos controladores no tuvieron continuidad en la presente administración. No obstante, sigue habiendo crecimiento tendencial de construcciones de viviendas y barrios informales por encima del perímetro urbano, sin que se ejerza control por parte de las instituciones estatales. Este hecho se ve agravado según información compartida por testimonios de un funcionario que señala que en la Comuna 8 se siguen construyendo barrios por medio de fondos estatales provenientes del Presupuesto Participativo.

Lo más preocupante en este punto es que tras entrevistar a Marta González, Subsecretaria de Control Urbanístico, se concluye que el problema que vive la ciudad en términos de informalidad e ilegalidad en las construcciones desbordan la capacidad institucional y las autoridades no pueden ejercer efectivamente el control urbanístico en la ciudad (Marta González, 2016).

Por último, otra crítica se hace al enfoque de este proyecto en cuanto a que los esfuerzos convergieron en la construcción de senderos y zonas de recreación, sin embargo, lo que se debe perseguir para lograr un desarrollo más equilibrado de la ciudad es fortalecer las centralidades barriales y zonales, con el propósito de generar buena oferta de bienes y servicios de fácil acceso, que reduzcan los costos y tiempos de desplazamiento, generen cohesión social y tengan un impacto positivo en la calidad de vida de su población circundante sin incentivar el crecimiento de los borde.

La inversión

Silvia Gómez, Líder de proceso de Gestión Ambiental de la Subgerencia de Estructuración de Proyectos de la EDU, manifestó que ha sido difícil encontrar el apoyo para lograr la continuidad del proyecto en la nueva administración. Lo que si se logró fue garantizar el mantenimiento de las obras existentes y la continuidad del personal de apoyo en la obra (Gómez, 2016).

En una reciente entrevista del periódico ADN (ADN, 2016) al saliente gerente de la EDU, hoy Director del Departamento Administrativo de Planeación, Cesar Hernández, este manifiesta que si bien quedaron diseñados 10 planes maestros, como estrategia “para sellar la expansión de laderas”, no se continuará la ejecución de estos planes. “Decidimos que ese no es el modelo, por eso Jardín Circunvalar no continúa” señala Hernández. Según este alto

funcionario “el Jardín se gastó 176⁶ mil millones de pesos y lo que hizo fue llegar con equipamientos pesados a los bordes: unidades deportivas, unidades de vida articulada y Servicios. (La gente) termina diciendo “yo puedo vivir al frente de estas unidades”, concluye Hernández.

¿Control o contención de la expansión?

El primer objetivo del Cinturón Verde es hacer un control efectivo de la expansión de la ciudad, sin embargo no es claro qué se entiende por control de la expansión dado que la construcción de barrios informales continúa haciéndose por encima de la línea limítrofe, facilitada por la construcción del Camino de la Vida y de otras vías que permiten el acceso de vehículos con materiales de construcción.

Al entrevistar a Silvia Gómez, Líder de proceso de Gestión Ambiental de la Subgerencia de Estructuración de Proyectos de la EDU, se evidenció que la administración no tuvo el propósito de contener la expansión al formular el proyecto del Jardín Circunvalar ya que consideraban que esto era imposible porque los bordes de las ciudades son dinámicos, sino de controlarla (Gómez, 2016).

Este punto fue también señalado por el centro de estudios Urbam en el libro Re Habitar la Montaña en el que se referían específicamente a los barrios de La Honda y La Cruz: “La experiencia muestra que declarar estos sitios peligrosos como “fuera del límite urbano” no soluciona el problema e incluso puede servir para atraer la ocupación informal” (Ubam; Alcaldía de Medellín; Leibniz Universidad de Hannover, 2013)

En el proyecto Jardín Circunvalar, el control de la expansión se abordó desde:

- La presencia institucional: estrategia de Controladores del Territorio con la Secretaría de Gobierno – personas que informaban a los inspectores cuando se estuviera haciendo una construcción nueva
- Equipamientos que generen presencia institucional: bases militares, CAI periféricos,
- Ecoparques: generando apropiación de los espacios para las personas que sirven como espacio público y sirven para que la gente los habite de manera transicional y que no los invadan para vivienda.
- Estrategia de cultura y formación: vincular a la comunidad para que las personas entiendan los procesos, los riesgos que tienen crecer, que entiendan dónde estamos, formar conciencia en ellos como habitantes. Un ejemplo de esto es las huertas comunitarias, en las que preferimos que fueran apropiadas de manera colectiva y no individual con el fin de generar dinámicas de sensibilización comunitaria.

⁶ Nótese la diferencia en los valores invertidos: 176, 220 y 540 mil millones. A la fecha no se tiene claridad frente a la inversión final en el periodo 2011-2015.

BIBLIOGRAFÍA

- Urbam; Harvard. (2012). *Re Habitar la Ladera: operaciones en áreas de riesgo y asentamiento precario en Medellín*. Medellín, Antioquia, Colombia: Centro de Estudios Urbam Universidad EAFIT; Harvard Design School.
- El Tiempo. (12 de Septiembre de 2016). Obtenido de <http://www.eltiempo.com/colombia/medellin/llaman-a-la-solidaridad-tras-incendio-en-villatina/16699685>
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá . (2006). *Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial "Hacia una región de ciudades"*. Medellín, Antioquia, Colombia: Área Metropolitana del Valle de Aburrá .
- EDU. (2016). Presentación Jardín Circunvalar de Medellín.
- Concejo de Medellín. (2012). Plan de Desarrollo 2012 - 2015 "Medellín un Hogar para la Vida".
- EDU. (Agosto de 2014). Obtenido de <http://es.slideshare.net/EDUMedellin/jardn-circunvalar-de-medellin>
- ADN. (15 de Septiembre de 2016).
- Gómez, S. (Septiembre de 2016). Entrevista a Silvia Gómez. (OPPCM, Entrevistador) Medellín.
- EDU. (2015). *Jardín Circunvalar de Medellín Transformaciones en las montañas de nuestro valle Con la gente y para la gente*. Medellín, Antioquia, Colombia: EDU.
- Urbam; Alcaldía de Medellín; Leibniz Universidad de Hannover. (2013). *Re Habitar la Montaña*. Medellín, Antioquia, Colombia: Universidad EAFIT.
- Carvalho, D. (Agosto de 2016). Entrevista al Concejal Daniel Carvalho. (OPPCM, Entrevistador) Medellín.
- Concejo de Medellín. (31 de Mayo de 2016). Plan de Desarrollo 2016 - 2019 Medellín cuenta con vos. Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (Septiembre de 2016). Obtenido de <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://a0c649115aeef51e439910a76dc24441>
- Montoya, N. (1 de Noviembre de 2016). Entrevista a Nataly Montoya - OPPCM. (OPPCM, Entrevistador) Medellín.
- González, M. (Septiembre de 2016). Entrevista a Marta González, Subsecretaria de Control Urbanístico. (OPPCM, Entrevistador) Medellín.
- Nelson Valderrama, L. d.-U. (Septiembre de 2016). Entrevista a Nelson Valderrama, Líder de Programa (E) – Unidad de Formulación de Instrumentos de Gestión del Suelo Alcaldía de Medellín . (OPPCM, Entrevistador) Medellín.
- Secretaría de Infraestructura. (Agosto de 2016). PRESENTACIÓN CVM - JCM_AGOSTO 2016.
- ADN. (15 de Septiembre de 2016). *diarioadn.co*. Recuperado el Septiembre de 2016, de https://issuu.com/diarioadn.co/docs/adn-medellin_15_de_septiembre
- Evert , K.-J., Ballard, E., Elsworth, D., Oquiñena , I., Schmerber, J.-M., & Stipe , R. (2010). *Encyclopedic Dictionary of Landscape and Urban Planning*. Springer Berlin Heidelberg.
- Munizaga, G. (2014). *Diseño Urbano Teoría y Método*. (F. d. Chile, Ed.) Santiago de Chile, Chile.

- EDU. (2012). Recuperado el 2016, de <http://es.slideshare.net/EDUMedellin/cinturn-verde-metroplotano>
- Al Clima. (s.f.). Obtenido de <http://mukuralab.com/alclima.semana.com/Proyecto/cinturon-verde-metropolitano-jardin-circunvalar-de-medellin>
- Área Metropolitana y Universidad Pontificia Bolivariana. (s.f.). La gestión del suelo en el Cinturón Verde Metropolitano Manual Práctico para Funcionarios Públicos. Medellín, Colombia.
- UNFPA; Universidad Externado de Colombia Centro de Investigación sobre Dinámica Social. (Agosto de 2007). Ciudad, espacio y población: el proceso de urbanización en Colombia. 14. Bogotá.
- Schnitter, P., Giraldo, M., & Patiño, J. (1 de Agosto de 2006). Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. *La ocupación de territorio en el proceso de urbanización del Área Metropolitana del Valle de Aburá, Colombia*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Periódico El Mundo. (14 de Febrero de 2015). *Obras*. (E. Mundo, Editor) Obtenido de http://elmundo.com/portal/noticias/obras/jardin_circunvalar_apenas_comienza.php#.V9MqZpPhDeQ
- Ramírez, J. A. (13 de Septiembre de 2016). Entrevista al Concejal Jesús Aníbal Ramírez. (OPPCM, Entrevistador) Medellín.
- Presidente de la República de Colombia. (2006). Decreto 564 de 2006. Bogotá, Colombia.
- Velásquez, C. (Agosto de 2016). (OPPCM, Entrevistador) Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2015). *Desplazamiento Forzado y Desplazamiento Forzado Intraurbano: Contexto y dinámica en Medellín durante el 2014*. . Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos, Subsecretaria de Derechos Humanos, Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas., Medellín.
- El Tiempo. (13 de Octubre de 1990). Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-13854>
- El Tiempo. (11 de Julio de 2016). *Medellín recibió premio 'Nobel' en urbanismo*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/colombia/medellin/premio-de-urbanismo-para-medellin/16641403>
- Banco Mundial. (20 de Septiembre de 2016). Obtenido de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160308_america_latina_economia_desigualdad_ab
- (Agosto de 2016). Entrevista a anónimo. (OPPCM, Entrevistador)

ANEXOS

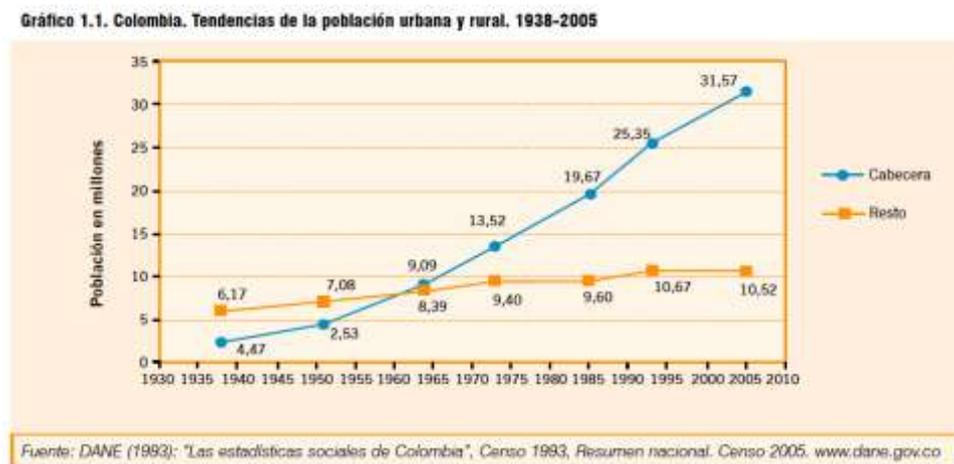
ANEXO 1 - HISTORIA, CONCEPTOS Y LA NORMA

Breve historia del crecimiento urbano de Medellín

A nivel mundial, la expansión de las ciudades ha ocurrido gracias a la oferta de empleo que hay en ellas y el crecimiento económico que experimentan. Colombia no ha sido ajena a este fenómeno y por tanto ha tenido un proceso de urbanización evidente que se remonta a principios del Siglo XX.

Como se puede ver en la siguiente gráfica, la población urbana en Colombia creció de forma acelerada desde la década de 1930, mientras que la rural apenas logró duplicarse en más de ocho décadas. Las razones por las cuales esta transformación de la sociedad colombiana se dio se originan en tendencias globales del desarrollo económico en las que los centros de empleo y servicios son las ciudades. Adicionalmente, en Colombia el fenómeno de migración del campo a la ciudad se agravó debido a las fuertes oleadas de violencia que derivaron en despojos y desplazamientos forzados de los moradores del sector rural, así como la ausencia de políticas para el desarrollo del campo y la inequidad en la tenencia del suelo. Aplicando el coeficiente Gini a la distribución de la tierra en Colombia, esta proporción da **uno de los índices más altos de desigualdad: un 0,86 del mundo** (Banco Mundial, 2016).

Gráfica 1 Tendencias de la población urbanizada Colombia 1938 - 2005



(UNFPA; Universidad Externado de Colombia Centro de Investigación sobre Dinámica Social, 2007)

Esta disparidad en el crecimiento se vio reflejada particularmente en Medellín en el crecimiento acelerado de su zona urbana a causa del proceso de industrialización que sufrió la ciudad a principios del Siglo XX. Sin embargo, el crecimiento de Medellín se dio de forma desordenada desde épocas de la colonia, en las que los pobladores blancos desplazaron a indígenas, mulatos y pobres libres para ubicarse en el núcleo de la recientemente constituida Villa, esto, para demostrar su status social, hecho que traería consecuencias en las décadas posteriores.

Una vez se ponen en escena los privilegios políticos que interactúan con las ventajas de ubicación, en un núcleo urbano, se originan ventajas que tienden a acrecentarse en los siglos venideros. Esto es posible porque estas ventajas son paralelas a una permanente concentración de capitales, que toma asiento en este núcleo, e irradia de manera desigual sus efectos en el valle. Esta desigualdad antes que atenuarse se profundizará en el territorio. A pesar de que el valle del río, con sus vegas, sus afluentes, sus suaves pendientes sugiera una continuidad geográfica, e insinúen la posibilidad de una ocupación continua hay una capacidad de atracción de pobladores y bienes y servicios en el centro que determinan un crecimiento desequilibrado. (Schnitter, Giraldo, & Patiño, 2006)

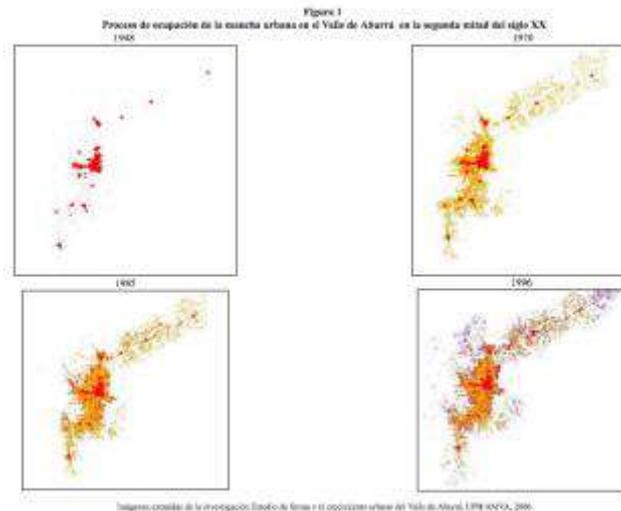
El crecimiento acelerado y desordenado de Medellín generó preocupación en sus dirigentes, quienes a mediados del Siglo XX contrataron la formulación del Plan Piloto con los arquitectos Paul Lester Wiener y José Luís Sert con el fin de “determinar el criterio urbanístico y las directivas generales a seguir para la reorganización de la ciudad y su crecimiento” (Schnitter, Giraldo, & Patiño, 2006). Este Plan además, logra resaltar la necesidad de tomar en consideración una dimensión supramunicipal para abordar los problemas de Medellín. Posteriormente, en la década del setenta se empezó a plantear la idea de constituir un área metropolitana en la zona y en 1980 se creó el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

En la década de los ochenta el sector industrial de Medellín experimentó una fuerte crisis que acentuó los problemas sociales en términos de empleo, pobreza y desatención a la población, ya que las empresas asumían gran parte de la responsabilidad social, que quedó ahora en su totalidad en manos del Estado, un aparato con profundos problemas estructurales y sin continuidad alguna.

Además de las causas mencionadas anteriormente, relacionadas con el procesos de industrialización de la ciudad, los fenómenos de violencia que sufrió el país desde mediados del Siglo XX y especialmente en la década de los noventa y los primeros años del Siglo XXI, atrajeron a muchas más personas a la zona urbana de Medellín.

En los siguientes gráficos se puede observar cómo fue la expansión urbana de Medellín en la segunda mitad del Siglo XX.

Gráfica 2 Proceso de ocupación de la mancha urbana en el Valle de Aburrá en la segunda mitad del siglo XX



(Schnitter, Giraldo, & Patiño, 2006)

Teniendo en cuenta lo dicho anteriormente, se puede entender que el crecimiento urbano de Medellín ha ido más rápido que las respuestas de la administración. Hay barrios enteros que fueron construidos por sus mismos moradores (Velásquez, 2016), sin recursos técnicos ni tecnológicos, sin planeación ni acompañamiento estatal.

La construcción deliberada de barrios, teniendo en cuenta la topografía de Medellín, genera riesgos importantes para las personas que los habitan y representa un reto complejo para la administración municipal.

La ocupación de los bordes urbano-rurales de Medellín

El programa Cinturón Verde responde a un proceso histórico cada vez más “sentido” tanto por la Alcaldía de Medellín como por sus residentes y demás miembros de la ciudadanía. El desarrollo de todos los bordes urbano rurales de Medellín tienen diferencias en la historia de su configuración, la propiedad del suelo, su topografía, su urbanismo y su estructura socio-económica, lo cual exige un manejo diferenciado y urgente en sus intervenciones por ser muchos de estos territorios zonas de alto riesgo para sus residentes, por seguridad municipal, y porque para el estado es difícil atender estos barrios dada la velocidad con que se dan los fenómenos de ocupación. Es por esto que es necesario actuar con decisión, y así evitar que el problema desborde la capacidad institucional o que la ocupación informal cobre nuevas víctimas como en Villatina.

Para la Administración Municipal estas acciones se constituyen en un reto de grandes proporciones dado el acumulado histórico de población vulnerable, mayoritariamente desplazada. En gran medida familias desplazadas del campo colombiano que llegan en busca de oportunidades o huyendo de la violencia, aunque también se encuentra población víctima de desplazamiento intraurbano, también por violencia.

En estos territorios de bordes urbano-rurales, al igual que ocurre en otros barrios de la ciudad, con frecuencia son los actores criminales quienes ejercen el control territorial, una vez más llenando los vacíos que ha dejado el estado. El aprendizaje histórico que Medellín tiene de sus bordes urbano-rurales, entre otras, es que el Estado tiene control frágil sobre estos y cuando pretende ejercer el control real lo hace de manera remedial, con frecuencia

amenazante o violenta (por ser remedial: Operación Orión y Operación Mariscal). También es claro que de tiempo atrás han sido, y hoy siguen siendo, las bandas criminales quienes en gran medida ejercen el control territorial en diferentes puntos de estos bordes urbanos.

Según algunas personas entrevistadas durante el recorrido para esta investigación, hoy está en construcción un barrio ilegal, ubicado por encima del proyecto Cinturón Verde y del sendero del Jardín Circunvalar, cuya división predial y venta, al parecer viene siendo liderada por una banda criminal. A este nuevo barrio se accede por una vía mejorada y adoquinada por la EDU. Vale la pena mencionar que el sendero del Jardín Circunvalar, pese a ser de alta calidad como infraestructura urbana de ciudad para el uso exclusivo de peatones, está siendo usado por carros con frecuencia para el transporte de materiales de construcción para este nuevo barrio o los demás barrios consolidados pero siempre en crecimiento.

Según el informe de la Alcaldía de Medellín sobre *Desplazamiento Forzado y Desplazamiento Forzado Intraurbano*,

"Medellín ha sido una de las ciudades con mayor impacto de este fenómeno – tanto como municipio receptor de población afectada, como como municipio expulsor de personas –. Se evidencia cómo Medellín ha estado inserto en las lógicas nacionales del conflicto. (...) Entre los años 1997 y 2013 Medellín recibió en promedio 21 mil personas desplazadas (desplazadas de la misma ciudad o desplazamiento intraurbano, más desplazadas de otros municipios del país o desplazamiento intermunicipal⁷). Para el 2014 hubo una disminución considerable pues se pasó de 19 mil personas recibidas en el 2013 a 8 mil personas recibidas en el 2014, es decir, se presentó una reducción del 57% en la población que llegó a la ciudad durante este último año (ver Gráfica)" (Alcaldía de Medellín, 2015).



La media en educación de esta población, según la Personería Municipal, es de tercero de primaria.

Según dicho informe durante el 2014 la comuna que concentró el mayor número de población desplazada fue la Comuna 1 Popular, seguida de la 4 Aranjuez, 8 Villa Hermosa y 13 San Javier (Alcaldía de Medellín, 2015).

⁷ Hasta el 2011, la entonces Unidad de Atención a Población Desplazada de la Alcaldía de Medellín, pudo establecer la cantidad de municipios de los que provenía la población desplazada: un total de 649 municipios de todo el país. Esto se logró hasta tal fecha debido a que hasta ese entonces la fuente de información del Gobierno Nacional así lo permitía.

“En realidad, son estas las mismas comunas a la[s] que arriba tradicionalmente la población víctima de desplazamiento forzado, las razones son básicamente las siguientes: (1) la conexión que se genera con personas que han sufrido la misma afectación; y (2) la posibilidad de continuar con su vida bajo condiciones económicas favorables a su real capacidad. (...) Asimismo, un análisis de la Secretaría de Seguridad en coordinación con los organismos de seguridad, arroja que en Medellín hay alrededor de 9 estructuras armadas denominadas ODIN – organizaciones delincuenciales integradas al narcotráfico – (San Pablo, Los Triana, La Terraza, Robledo, Picacho, Caicedo, La Sierra, Belén y Altavista) que tienen bajo su mando alrededor de 75 bandas delincuenciales, situación que conlleva un control territorial por parte de estos grupos, y por ende, la ocurrencia del delito del desplazamiento forzado” (Alcaldía de Medellín, 2015).

Intervenciones en los Bordes Urbano-Rurales de Medellín

La oleada de violencia que había desatado el narcoterrorismo en las décadas de los 80 y 90 del siglo pasado, despertó preocupación y consciencia entorno a los barrios de ladera de Medellín. Resultado del abandono y la negligencia de muchos gobernantes por décadas, también de realidades que superaban la capacidad de intervenir del Estado. Para estas fechas el periódico El Tiempo señalaba: *Estas laderas se encuentran atestadas de seres humanos, con unos índices de densidad poblacional más altos del país. Oscilan entre 190 a 350 viviendas por hectárea, en tanto que en el resto de Colombia el promedio es de 160* (El Tiempo, 1990).

Se puede decir que a partir de la *Consejería Presidencial para la Paz* en los años 90, las laderas de Medellín y los bordes urbano-rurales en los sectores más humildes de la ciudad, han sido objeto de diversas intervenciones, desde las del *Primed- Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín*, hasta las acciones militares en el 2002 denominadas *Operación Orión* y *Operación Mariscal* en la Comuna 13 San Javier, todavía hoy con un número incierto de desaparecidos.

María Emma Mejía, *Consejería Presidencial para la Paz* quien estaba al frente de la *Consejería* dijo, *que a pesar de que la carencia de espacio público que permita crear vínculos de pertenencia comunitaria y de solidaridad con la ciudad no es la única dificultad de las comunas, la incidencia del desarrollo urbanístico en estos sectores tiene mucho que ver con el comportamiento ciudadano de sus habitantes* (El Tiempo, 1990).

La Administración municipal de Medellín ha venido asumiendo su responsabilidad frente a la problemática acumulada durante década en estos barrios a través de proyectos de *Regularización y Legalización Urbanística, Mejoramiento Integral de Barrios*, programas de mejoramiento de viviendas, reubicación de población de zonas de riesgo, construyendo viviendas nuevas, etc. por ejemplo: Juan Bobo, la Cruz, la Honda. También a través de proyectos de gran impacto como los *Proyectos Urbanos Integrales_ PUI*, en las zonas Nororiental, Centroccidental (Comuna San Javier), Centroriental y Noroccidental. A estas intervenciones se suman los impactos de los sistemas de transporte por cables (Metrocables) de la Nororiental y Centro Occidental, a los cuales en los próximos días se suman el del Pinal y de la Sierra, y en el transcurso de la presente administración un cable

al Doce de Octubre y al Picacho. A lo anterior se suman equipamientos también de borde como los colegios de Santo Domingo y La Sierra (el cual hoy está propiciando crecimiento superando aún más el límite urbano rural),

Hay que recordar que Medellín recibió recientemente (2016) el Premio Lee Kuan Yew, conocido como ‘Nobel’ de las ciudades o ‘Nobel’ en urbanismo, el cual destaca a las capitales de todo el mundo que crean comunidades urbanas habitables, vibrantes y sostenibles (El Tiempo, 2016). Según Martín Alonso Pérez, presidente de la Sociedad Antioqueña de Ingenieros y Arquitectos (SAI), *con el premio se reconocen los avances sociales de la ciudad, pero también su desarrollo en infraestructura vial y equipamientos para integrar a los habitantes.*

[Pérez] resaltó además que tras el dolor y la tragedia que significó para la ciudad la violencia de las décadas de los 80 y los 90, los sectores público y privado hayan logrado establecer alianzas a favor del progreso de la ciudad. “Ambos sectores se han unido para cerrar las brechas entre las distintas comunas de la ciudad y se han resuelto problemas que han desmontado mucho la cultura del narcotráfico”, afirmó (El Tiempo, 2016).

Sin embargo hay experiencias fallidas que no deben ser olvidadas, como la del Barrio Mirador del Doce en el año 2006, también en la base de uno de los cerros tutelares de Medellín, esta vez en el Picacho. Allí la Alcaldía de Medellín, miembros del concejo de la ciudad y la comunidad sellaron un acuerdo para detener el crecimiento en las laderas del cerro el Picacho. Bajo este acuerdo se construyó un sendero peatonal, barreras de contención para detener las rocas que se desprenden de este y se realizaron mejoramientos de viviendas. Estos acuerdos se violaron poco tiempo después, y se siguen violando en la actualidad. Frente al Jardín Circunvalar, dice un funcionario entrevistado que “es solo cuestión de tiempo”, refiriéndose a que el crecimiento superando el sendero se hará exponencial con estas obras si no se implementa un adecuado sistema de control.

Conceptos y la norma

1. Borde urbano – rural

El borde rural es definido por el Diccionario Enciclopédico de Paisajes y Planeación Urbana como una franja de transición entre el área construida con uso de suelos urbanos y el campo abierto del sector rural dedicado a la agricultura (Evert , y otros, 2010).

La diferenciación entre lo urbano y lo rural tiene en cuenta diferentes dimensiones como las diferencias culturales de la población, las características tecnológicas de las construcciones, la forma de las edificaciones, el uso de la tierra, los tipos de empleo existentes en el territorio, la organización interna, el tamaño de la población, la extensión y la densidad de ocupación del territorio, entre otras (Munizaga, 2014).

En cuanto a la sociedad que habita los territorios urbanos o rurales, se pueden encontrar diferencias entre una y otra:

“la «comunidad rural», pequeña, homogénea, aislada, solidaria e iletrada; un mundo bien definido y auto contenido, con tradiciones locales; y por otra parte, la «sociedad urbana», que sería más homogénea, sin solidaridad, con población instruida, amorfa, disgregada y móvil socialmente” (Munizaga, 2014).

Así pues, las diferencias entre lo urbano y lo rural parecen ser claras y precisas. Sin embargo, estas se vuelven más difusas y borrosas cuando se trata del borde de las ciudades, esa franja que delimita la ciudad y el sector rural en la que la densidad de población disminuye, hay especulación con los precios del suelo y los tipos de empleo cambian, ya que la mayoría de las personas se desplazan al centro a trabajar.

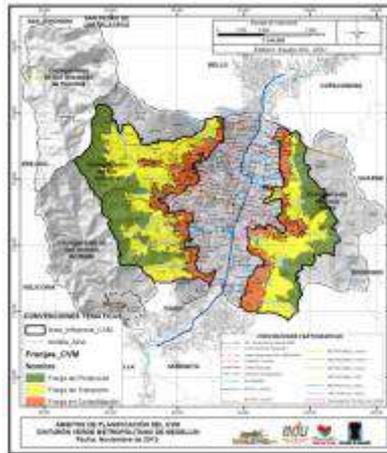
Medellín es una ciudad que ha sufrido una gran expansión desde las primeras décadas del siglo 20, lo cual ha generado crecimientos informales y descontrolados en muchos sectores superando incluso su límite urbano en muchos lugares.

2. Cinturón verde

Se entiende por *cinturón verde* una franja que rodea el espacio densamente construido, la ciudad, en el que predominan los espacios públicos y se restringe la edificación. Los cinturones verdes tienen el objetivo de evitar el crecimiento desordenado de la ciudad y normalmente se utilizan para la agricultura, la recreación y la preservación del medio ambiente (Evert , y otros, 2010).

En Medellín, el Cinturón Verde Metropolitano es una “estrategia de planificación y de intervención integral de largo plazo, para consolidar un territorio equilibrado y equitativo en la zona de encuentro entre lo urbano y lo rural, mediante la sumatoria de programas y proyectos de la Alcaldía de Medellín y de los municipios que conforman el Área Metropolitana del Valle de Aburrá” (EDU, 2012). Además, con este proyecto se busca contribuir a la puesta en marcha del “Parque Central de Antioquia”, una estrategia de ordenamiento ambiental para el municipio y la región contemplada en el Acuerdo Municipal 04 de 2009.

El mapa de intervención del Cinturón Verde se presenta a continuación:



Fuente: Alcaldía de Medellín.

Como se puede observar, la franja verde corresponde a un área que presta servicios y bienes ambientales a la ciudad. El área amarilla es la zona prevista para “recuperar los estructurantes naturales de la ciudad, aprovechar el valor paisajístico de la zona y gestionar la prevención de la ocupación en áreas de restricción normativa y ambiental” y la franja anaranjada para “generar procesos de consolidación y control del crecimiento, mediante la implantación de la estrategia de mejoramiento integral de barrios” (EDU, 2016).

El programa busca hacer una intervención integral en el territorio y en la población que lo habita, razón por la cual contempla una intervención que incluya a la comunidad y la comprometa con el mismo a través de actividades de formación, generación de empleo, trabajo con madres cabeza de hogar y educación para la seguridad alimentaria. (Al Clima, s.f.)

Uno de los retos enfrentados por la administración para implementar el Cinturón Verde fue la propiedad de los suelos, ya que son en su mayoría suelos privados. Por lo tanto, la administración tuvo que trabajar en aras a lograr la corresponsabilidad de los privados que habitan en el borde. Así mismo, los retos para el CV eran evitar la especulación y la elevación de los precios de los suelos, realizar compensaciones en los suelos que soportan las mayores cargas, pagar las contraprestaciones por parte de aquellos que reciben beneficios, promover la asociación de predios, realizar procesos de adquisición por parte del Estado (Área Metropolitana y Universidad Pontificia Bolivariana).

3. Los macroproyectos- en el POT

Al revisar, modificar y aprobar el nuevo POT de Medellín, se adoptó una forma nueva de intervenir diferentes ámbitos de la ciudad. Con el POT se adoptó el Instrumento de los Macroproyectos como Actuaciones Integrales Estratégicas. Estando en el 2º nivel de jerarquía, y al interior del cual cada macroproyecto se subdivide en diferentes tratamientos, Mejoramiento Integral, Consolidación, o en Renovación como los del Corredor del Río. Estos últimos en tercer nivel de Jerarquía.

El Propósito de estos Macroproyectos es el de poder tener una visión más amplia de la planificación para superar las debilidades que por falta de visión sistémica pudiesen tener los tratamientos en los polígonos del pasado. Esta figura de Macroproyecto estaba

planteada desde la Ley 388, y fue desarrollada posteriormente en los *El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010* (Ley 1151 de 2007).

El proyecto del Cinturón Verde fue planteado con visión de sostenibilidad en el tiempo, razón por la cual, el Plan de Ordenamiento Territorial prevé su ejecución como un Área de Intervención Estratégica_ AIE de los Macroproyectos MEDBorde. El Cinturón Verde Metropolitano es incluido en el POT de 2014 dentro de las estrategias territoriales y, junto con el Sistema Ecológico Estructurante Metropolitano, es visto “como base natural prestadora de servicios ecosistémicos y como estrategia adaptativa a la situación de cambio climático” (POT, 2014). Así mismo, el Cinturón Verde es concebido como estrategia para intervenir el borde rural “con el fin de proteger las áreas de valor paisajístico y ambiental, contener la expansión urbana y desestimular la suburbanización” (POT, 2014)

Los Macroproyectos en el Pot Acuerdo 48 de 2014

El Plan de Ordenamiento Territorial define con claridad en términos normativos que deben contener los Macroproyectos en su formulación, particularmente para el sistema público (vías, espacio público, área para equipamientos).

Definición de Macroproyectos Sección I, artículo 455:

El macroproyecto es el instrumento de planificación complementaria de segundo nivel, a través del cual la Administración Municipal desarrolla las Áreas de Intervención Estratégica -AIE-, estableciendo el conjunto de acciones orientadas a la ejecución de una operación urbana de gran escala, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura orientando así el crecimiento de la ciudad.

Parágrafo. Los predios localizados al interior de las Áreas de Intervención Estratégica en áreas con tratamientos de consolidación en suelo urbano y, en todos tratamientos en suelo rural de dichas áreas, podrán licenciarse de acuerdo con las normas urbanísticas establecidas en el presente Acuerdo, sin que haya sido adoptado el correspondiente Macroproyecto

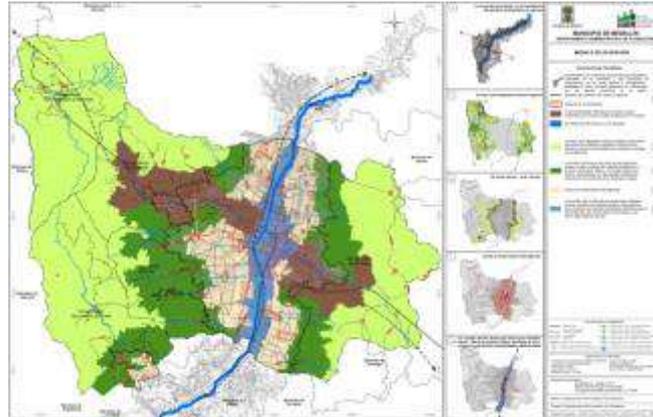
Según lo establecido en el Acuerdo 48 de 2014, las Áreas de Intervención Estratégica o Macroproyectos se formularán mediante diez (10) Macroproyectos de iniciativa pública, delimitados según la vocación de cada territorio; de estos 3 corresponden al Corredor del Río.

En el Artículo 61 del TITULO V de este acuerdo se definen las Áreas de Intervención Estratégica – AIE, haciendo alusión a lo ya citado en el artículo 12 de la Ley 388 de 1.997, y complementa estableciendo:

Las Áreas de Intervención Estratégica – AIE - son porciones del territorio municipal que presentan las mayores oportunidades para que en ellas se produzcan las transformaciones territoriales necesarias, que permitan concretar el modelo de ocupación. Por lo tanto, requieren de un conjunto de medidas para alcanzar las condiciones físicas y funcionales adecuadas, acompañadas de grandes apuestas sociales y económicas

La planificación de las AIE permite resolver la escala intermedia de la planeación alcanzando un mayor detalle, que articula la escala general del Plan de Ordenamiento y la escala de detalle de los proyectos públicos y privados en un proceso multiescalar de direccionamiento e intervención del territorio.

Además, en el artículo 62 se Identifican tres (3) Áreas de Intervención Estratégica: AIE MEDRío, AIE MEDBorde Urbano Rural y AIE MED Transversalidades.



Modelo de Ocupación_ Cartografía protocolizada del POT

4. Control urbanístico

Se entiende por control urbanístico en sentido amplio el ejercicio de la planificación, regulación y zonificación urbana.

En Colombia, se entiende por control urbanístico, la vigilancia que ejerce la autoridad correspondiente (en este caso el municipio) sobre las obras, garantizando así que estas sean hechas de acuerdo a las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial.

ANEXO 2 - DECRETO 883 DE 2015⁸

Artículo 346. Subsecretaría de Control Urbanístico. Tendrá las siguientes funciones:

1. Ejercer el seguimiento, monitoreo y control a la implementación del modelo de ocupación del territorio, relacionado con la aplicación de las normas urbanísticas para la ejecución de obras sin licencias o contrariando lo dispuesto en las licencias; el seguimiento y control a los procesos de invasión, asentamientos en zonas de desarrollo incompleto e inadecuado y en zonas con restricciones urbanísticas en el territorio municipal; el seguimiento y control a la localización de establecimientos comerciales, industriales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo, aplicando el instrumento para el control establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial.
2. Ejercer el seguimiento, monitoreo y control a la ejecución de obras, verificando si se ejecutan actuaciones de parcelación, urbanización, construcción, reforma o demolición sin licencia o sin ajustarse a la misma, en contravención a la normativa vigente.
3. Realizar el seguimiento a las Curadurías Urbanas y a las actuaciones del Curador verificando que las licencias urbanísticas se expidan con sujeción a sus competencias y observando en su expedición la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial, planes parciales, las normas urbanísticas que los desarrollan.
4. Realizar la vigilancia y control durante la ejecución de las obras físicas, con el fin de asegurar el cumplimiento de las licencias urbanísticas y sujeción a las normas y especificaciones técnicas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial y la normativa vigente.
5. Expedir los Certificados de Permiso de Ocupación, previo el cumplimiento de procesos y requisitos técnicos y legales que correspondan; y demás certificados relativos a su competencia y acorde a la normativa vigente.
6. Ejercer la vigilancia y control de las actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda en proyectos de cinco (5) o más unidades, con sujeción a la normativa vigente.
7. Establecer los mecanismos y procedimientos para asegurar el cumplimiento de las obras y dotaciones a cargo del urbanizador.
8. Liquidar y verificar el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas.
9. Realizar las gestiones necesarias para la determinación de las áreas de cesión, la incorporación de áreas públicas y la entrega material de las áreas de cesión. Además de velar por el cumplimiento de obligaciones de los constructores.
10. Implementar y ejecutar las políticas y directrices que orienten los procesos de apoyo.
11. Implementar y ejecutar las políticas y directrices que establezca la Secretaría de Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía, en materia de gestión de trámites, procedimientos administrativos, peticiones, quejas, reclamos y sugerencias.
12. Implementar y ejecutar las políticas y directrices que orienten el Plan de Ordenamiento Territorial en el ámbito de sus funciones.
13. Implementar, mantener y mejorar el Sistema Integral de Gestión para los procesos que dirige o participa, de acuerdo con las directrices definidas por la entidad.

⁸ Decreto 883 de 2015, "Por el cual se adecua la Estructura de la Administración Municipal de Medellín, las funciones de sus organismos, dependencias y entidades descentralizadas, se modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones".

ANEXO 3 - CINTURÓN VERDE EN LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL

**El Plan de Desarrollo Municipal del Alcalde Aníbal Gaviria,
*Medellín un hogar para la vida, 2011-2015***

El Programa **Cinturón Verde** se inscribe en dos de las Líneas Estratégicas del Plan:

Línea 2, *Equidad, prioridad de la sociedad y el gobierno.*

Componente 5: Vivienda y hábitat: derechos por la vida digna y la equidad
Programa: *Intervenciones urbanas y rurales en el marco del Cinturón Verde*
Responsable: Isvimed

Línea 4. *Territorio sostenible: ordenado, equitativo e incluyente*

COMPONENTE 3: Territorio equitativo y ordenado
Programa: Cinturón Verde para el equilibrio del territorio
Responsable: Secretaría de Medio Ambiente

Considerado como uno de los “**PROGRAMAS BANDERA**” del Plan de Desarrollo
Medellín un hogar para la vida, 2011-2015.

Programa: Cinturón Verde Metropolitano

Responsable: Medio Ambiente, Planeación, Empresa de Desarrollo Urbano –EDU–, Isvimed, Metro de Medellín, INDER, Cultura Ciudadana, Obras Públicas, Gobierno y Derechos Humanos, autoridades ambientales, articulación Alianza Medellín Antioquia y comunidad en general.

PROGRAMA CINTURÓN VERDE METROPOLITANO

Objetivo:

Propiciar las condiciones y las oportunidades para el desarrollo humano integral en la zona de encuentro de lo urbano y lo rural, de forma tal que estructure, oriente y regule la ocupación y la expansión de la urbe, que recupere los elementos naturales del paisaje y mejore el hábitat, la movilidad y la accesibilidad, genere desarrollo económico de manera sostenible al tiempo que garantiza el respeto por la vida y la equidad.

En armonía con el imaginario de ocupación construido con los habitantes de Medellín en los escenarios del Plan de Ordenamiento Territorial –POT–, el programa Cinturón Verde Metropolitano, promueve el desarrollo humano integral sostenible, orientando la gestión e intervención integral en la zona de transición urbano-rural de las laderas oriental y occidental de la ciudad, como zona estratégica del sistema territorial, que conduzca a la conservación, protección, control y recuperación de la calidad ambiental y paisajística, a la integración socioterritorial y al mejoramiento sostenido de las condiciones de habitabilidad, seguridad y funcionalidad de los asentamientos humanos, reconociendo las dinámicas en los diversos ámbitos de las interrelaciones urbano-rurales, a través de la coordinación, articulación y concertación de acuerdos con los actores sociales, comunitarios e institucionales implicados.

Por el carácter territorial estratégico del programa en las búsquedas de la recuperación de la calidad ambiental del hábitat, el Cinturón Verde hará énfasis en la integración y articulación de la zona de transición urbano - rural, como contenedor del crecimiento urbano en armonía con los sistemas estructurantes del ordenamiento en sus subsistemas natural y construido del espacio público, en articulación con los programas de manejo integral del agua, ciudad verde, gestión integral del riesgo que incorpora la adaptación al cambio climático; así mismo, con los programas de vivienda y hábitat, especialmente con los asentamientos humanos implicados en proyectos de mejoramiento integral.

Se ejecutarán proyectos de intervención integral territorial en ámbitos específicos para concluir procesos iniciados y dar continuidad a la transformación territorial y sociocultural de la ciudad. Para garantizar la conectividad y el acceso a los cinturones verdes, se desarrollará una propuesta de circulación y movilidad ligera entre las intervenciones de tipo dotación, equipamiento y amoblamiento, de manera articulada con el mantenimiento y construcción de espacios para la gente, que permitirá la ocupación ordenada de los distintos sectores de la ciudad con equipamientos urbanos y rurales suficientes, bien distribuidos e incluyentes.

El programa Cinturón Verde contará con la implementación de una estrategia pedagógica comunicacional, participativa y de cultura ciudadana que posibilite la apropiación social e institucional de las estrategias de uso y ocupación territorial razonable y sostenible en los ámbitos de gestión e intervención integral de estas zonas de transición, tejiendo la equidad, la inclusión social, la gobernanza y gobernabilidad de los asentamientos humanos, propiciando espacios donde se desarrollen actividades culturales, de recreación y deporte, que permitan la integración comunitaria y el fortalecimiento de la convivencia.(PDM 2011-2015, p.369).

INVERSIONES Y METAS

La inversión establecida en el Plan de Desarrollo del Alcalde Gaviria:

Línea 2. Equidad, prioridad de la sociedad y el gobierno

Disponibilidad presupuestal en el PDM, Línea 2: \$ 5 billones 548.725 millones.

- El programa (2.5.9) del ISVIMED *Intervenciones urbanas y rurales en el marco del Cinturón Verde*

Disponibilidad presupuestal programa (2.5.9): \$ 457.282 millones.

Consolidar los corredores de borde urbano y rural en las laderas de Medellín, a través de diversos elementos del espacio público -parques, paseos de borde, andenes, equipamiento, amoblamiento, circulación y movilidad ligera-, que permita articular el suelo urbano y rural, procurando el uso racional del suelo, en función de las condiciones de este territorio.

El programa pretende reconocer las relaciones urbano-rurales de los asentamientos de borde que se concretan en viviendas, equipamientos, espacio público, participación ciudadana, representaciones culturales, entre otros, que son construidos y resignificados por las y los habitantes que ocupan el territorio.

En este sentido, busca promover el acceso a la vivienda digna con cobertura y calidad de servicios públicos y hábitat sostenible, articulándose, desde su concepción con los programas: Mejoramiento integral de hábitat, Nuevas viviendas para la vida y equidad y Proyectos Urbanos Integrales.

Según los criterios de actuación, establecidos en el PEHMED, se realizará una política de reasentamiento, buscando la reducción del porcentaje de hogares ubicados en zonas de alto riesgo no recuperable y la protección de los derechos de los moradores en proceso de reasentamiento, por ejecución de proyectos de utilidad pública o interés social, priorizando la reubicación en el entorno, en la medida en que los territorios y el ordenamiento territorial lo permitan. (PDM 2011-2015, p. 200).

Indicadores de producto

Nombre	Unidad	Línea Base al 2011	(**)Meta Plan	Logro Acumulado al 2015	Responsable
(*)Hogares que acceden a soluciones habitacionales en el marco del cinturón verde	Número	0	14.715	14.715	Isvmed
Espacio público construido en el marco del cinturón	Metros Cuadrados	0	149.850	149.850	Obras Públicas

(*)Observación: Este indicador estará desagregado de acuerdo con su especificidad, por comunas y corregimientos, sexo y grupos poblacionales (niñez y adolescencia, juventud, personas mayores, étnias, diversidad de género, población campesina, situación y condiciones social es: discapacidad, víctimas y desplazamiento forzado, entre otras) a medida que los desarrollos de los sistemas de información vayan evolucionando

(**)Observación: En la columna Meta Plan aparece la cifra que corresponde a lo que se hará durante este cuatrienio.

Línea 4. Territorio sostenible: ordenado, equitativo e incluyente

Disponibilidad presupuestal en el PDM, Línea 2: \$ 590.238 millones

- Programa (4.3.1): *Cinturón Verde para el equilibrio del territorio*
Disponibilidad presupuestal programa (4.3.1): \$ 87.816 millones.

Propiciar las condiciones y las oportunidades para el desarrollo humano integral en la zona de transición entre los suelos urbano y rural, de forma tal que estructure, oriente y regule la ocupación y la expansión de la urbe, que recupere el paisaje y mejore el hábitat, la movilidad y la accesibilidad, genere desarrollo económico de manera sostenible al tiempo que garantiza el respeto por la vida y la equidad. Definir y delimitar una zona de encuentro entre lo urbano y lo rural, habitada y ambientalmente estratégica; ordenar la ocupación de este suelo de manera responsable según sus restricciones; reconocer y establecer las áreas para la protección y conservación ambiental, espacios públicos y equipamientos adecuados, sistemas de movilidad y transporte, acceso a vivienda digna y servicios públicos domiciliarios, todo esto en armonía con las capacidades, aptitudes y restricciones naturales de la zona, como aporte a la consolidación del Parque Central de Antioquia.

El cinturón verde debe inscribirse en la formulación concertada del Plan de Manejo del Borde Urbano y Rural, con influencia y articulación metropolitana, que oriente la ocupación territorial razonable y sostenible, que garantice la conectividad ecológica del Río Aburrá, las quebradas principales y las zonas de oferta de servicios ambientales del suelo rural que hacen parte de la estructura ecológica principal de la ciudad, así como los ámbitos de gestión e intervención integral territorial, para la recuperación ambiental del hábitat; la

implementación de una estrategia cívico, pedagógica, comunicacional, participativa y de cultura ciudadana que posibilite la apropiación social e institucional para la ejecución de proyectos de intervención integral territorial en el espacio de transición urbano y rural, de manera que se concluyan los que se encuentran en ejecución y se dé continuidad a la transformación territorial y sociocultural. (PDM 2011-2015, p. 279).

Indicadores de producto

Nombre	Unidad	Línea Base al 2011	(**)Meta Plan	Logro Acumulado al 2015	Responsable
(*)Comunas intervenidas con acciones para la adaptación al cambio climático	Número	2	8	8	Medio Ambiente

(*)Observación: Este indicador estará desagregado de acuerdo con su especificidad, por comunas y corregimientos, sexo y grupos poblacionales (niñez y adolescencia, juventud, personas mayores, etnias, diversidad de género, población campesina, situación y condiciones sociales: discapacidad, víctimas y desplazamiento forzado, entre otras) a medida que los desarrollos de los sistemas de información vayan evolucionando.

(**)Observación: En la columna Meta Plan aparece la cifra que corresponde a los que se hará durante este cuatrenio.