

**CINTURÓN VERDE, CONTROL DE UNA PERIFERIA EN MOVIMIENTO**

**Eliana Marcela Borrego García**

Trabajo de grado para optar por el título de

Especialista en Derecho Urbanístico

Asesor:

**Jorge Luis Vásquez Muñoz**

Ingeniero Forestal. Magíster en Restauración del Paisaje

**Universidad de Antioquia**

**Facultad de Derecho y Ciencias Políticas**

**Especialización en Derecho Urbanístico**

**Medellín**

**2019**

## CINTURÓN VERDE, CONTROL DE UNA PERIFERIA EN MOVIMIENTO

Por: Eliana Marcela Borrego García<sup>1</sup>

**Resumen:** El propósito del presente artículo es analizar el marco normativo y el contexto de implementación de la estrategia de regulación urbanística y control del crecimiento urbano denominada Cinturón Verde Metropolitano, un ejercicio piloto de intervención del borde urbano-rural del Municipio de Medellín que formuló la consolidación de los barrios de media y alta ladera de la ciudad, el control del crecimiento urbano de afuera hacia adentro, la protección de los estructurantes naturales y ambientales, así como el desarrollo de proyectos de mejoramiento integral del hábitat en las áreas periféricas de ocupación informal. Una propuesta que se percibía ambiciosa, de largo alcance y que especialmente, exigía unas condiciones de continuidad política y normativa para que dicha estrategia se consolidara en el tiempo; evidenciando discontinuidad en su implementación, lo cual reta a la ciudad a pensarse otras formas de regulación e intervención frente a la dinámica de expansión urbana, formal e informal; ya que Medellín es una ciudad que crece exponencialmente y actualmente, el marco de políticas públicas presentan dificultades al momento de ofrecer una plataforma presupuestal, metodológica, administrativa y de regulación que esté acorde a las realidades territoriales y a las condiciones locales y regionales propias del crecimiento urbano.

**Palabras claves:** Borde Urbano-Rural; Cinturón Verde Metropolitano; Mejoramiento Integral del Hábitat; Plan de Ordenamiento Territorial; Urbanismo en Medellín.

**Sumario:** Introducción; I. Antecedentes históricos y normatividad implementada; II. Mejoramiento Integral del Hábitat, implementación del programa MIB; III. Análisis y Retos de la Planificación Urbana, Rupturas e Intermitencias; Conclusiones; Referencias bibliográficas.

---

<sup>1</sup>Arquitecta egresada de la Corporación Universitaria de la Costa CUC de la ciudad de Barranquilla. Correo electrónico: elian31@hotmail.com. Este artículo es presentado para optar al título de Especialista en Derecho Urbanístico en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia (Semestre 2019-2).

## Introducción

Medellín es la capital del departamento de Antioquia y la segunda ciudad en importancia del país, la atraviesa el río que lleva su mismo nombre; al oriente y occidente está rodeada de cerros que confinan las laderas del Valle de Aburrá. La población actual de la capital antioqueña asciende a 2.780.636 habitantes (Dane, 2019), parte de los cuales reside en las laderas y bordes circundantes (70% del territorio aproximadamente), un área difusa y compleja en la que se mezclan diferentes formas de ocupación, relaciones y transiciones entre lo urbano y lo rural, así como múltiples formas de adaptabilidad de los habitantes de dichas laderas.

Estos habitantes que se configuran en comunidades involucradas, comparten también el riesgo que representan los movimientos en masa, derivados de condiciones morfológicas y geológicas naturales, e intensificados por malas prácticas de ocupación y por eventos extremos de precipitación. En Medellín, como caso representativo de buena parte del territorio colombiano, la complejidad topográfica de un valle alargado y estrecho se traslapa con una particular y difícil situación social derivada del desplazamiento forzado o la migración rural-urbana por motivos económicos. Esto hace que la población y los asentamientos crezcan, no solo de adentro hacia afuera, sino también de afuera hacia adentro haciendo que, distintos grupos, atraídos por el imaginario urbano y asentados por causas diversas, no cuentan con las suficientes condiciones de habitabilidad que les permitan instalarse plenamente en ella o vivir de manera digna y segura, en donde puedan acceder a beneficios y posibilidades de desarrollo económico; es decir, negándoseles su derecho a la ciudad. Es así como en busca de comprensión del fenómeno de la violencia y el desplazamiento:

*Los campesinos expulsados por el conflicto armado de mediados del siglo XX fueron obligados a vivir en condiciones de precariedad existencial, expulsados hacia las ciudades que no estaban dotadas para recibir tal volumen de migrantes. El crecimiento desbordado de las ciudades impidió resolver las necesidades de los nuevos habitantes, profundizando problemáticas sociales aún vigentes, como la carencia de empleo, la pobreza, la delincuencia, la falta de viviendas con servicios básicos y en general, la carencia de condiciones de vida digna (Las periferias en disputa. Procesos de poblamiento urbano en Medellín pág. 153 Coupé, 1996).*

Por tal motivo y teniendo en cuenta lo anterior se formula en el Plan de Desarrollo 2012-2015, “Medellín un hogar para la vida”, el Proyecto Cinturón Verde Metropolitano, en su estrategia 2, Equidad, prioridad de la sociedad y del gobierno, dentro del componente “Vivienda y hábitat”, Derechos por la vida, la equidad y la cohesión, intervenciones urbanas y rurales en el marco del programa “Cinturón Verde”. Seguidamente, se plantea en la línea 4, "Un Territorio sostenible: ordenado, equitativo e incluyente", en donde uno de sus componentes se enmarca en “Un Territorio equitativo y ordenado", para lo cual se formula el programa *Cinturón Verde Metropolitano*, determinado como una herramienta o estrategia urbanística de equilibrio territorial. El proyecto fue incluido en el Programa *Cinturón Verde*, desarrollado durante la Administración del Alcalde Aníbal Gaviria durante el periodo 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” (EDU, 2016).

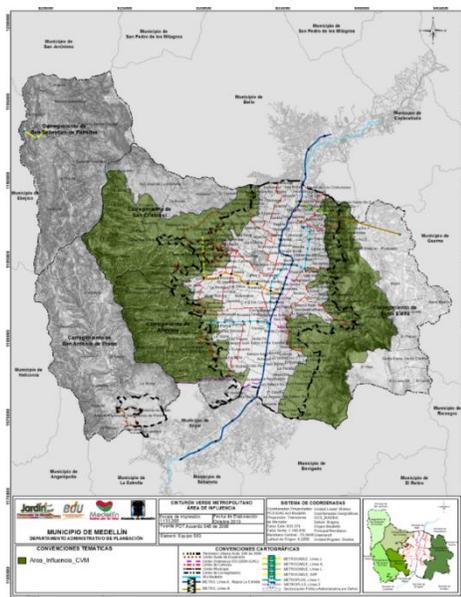


Ilustración. Área de Planificación del Cinturón Verde Metropolitano CVM  
Fuente: Empresa de Desarrollo Urbano (EDU)

El presente artículo se desarrolla a partir del análisis de tres temas importantes. El primer tema será cómo emerge el modelo de Cinturón Verde en el Valle de Aburrá y la normatividad aplicada. Es decir, cuál es la estrategia que implementa la Alcaldía Municipal, a través de la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) de Medellín para controlar la expansión urbana y descontrolada, debido a la migración masiva de la población rural y de otras regiones del país en busca de mejores oportunidades de vida.

En segunda instancia se considera el tema urbanístico, buscando identificar cómo el Cinturón Verde promueve, por ejemplo, el mejoramiento integral del hábitat, el reasentamiento de viviendas o construcción de nuevas casas y la titulación de predios, que según el proyecto “Jardín Circunvalar de Medellín”, “consolidará un territorio equilibrado y equitativo en la zona de encuentro entre urbano y lo rural y su área de influencia.” De la misma forma cómo se está desarrollando el Proyecto “Mejoramiento Integral de Barrios” MIB, que ha exigido adquirir predios e inmuebles para la construcción de las obras de infraestructura que garantizaran mejorar la calidad de vida, además de las obras de mitigación del riesgo, espacio público, mejoramiento y construcción de vías.

En la tercera parte se desarrolla el análisis de la información obtenida y se plantearán algunos retos propios de la ejecución, las consecuencias y algunas situaciones irregulares enmarcadas dentro del “Cinturón Verde Metropolitano”, así como el impacto social, económico y ambiental del mismo. En éste mismo contexto se analiza el desplazamiento de familias en zonas vulnerables y el reasentamiento de las mismas, la transición urbano-rural que se está presentando, lo que hace que se desborde la capacidad de control en la ocupación, la formalización urbanística y la baja gobernabilidad en los territorios.

El proyecto cinturón verde se planificó a partir de tres ámbitos; el primero es el cinturón externo que pretende favorecer la regulación hidrológica y el control de inundaciones. Se planteó como una estructura continua que garantice la protección de cabeceras con vegetación original o coberturas arbóreas o arbustivas, el segundo ámbito lo compone una estructura que conectará los dos

ámbitos de planificación por medio de una red hídrica, con base en lo retiros mínimos del Plan de Ordenamiento y manejo de la cuenca del Rio Aburrá y el tercer y último ámbito es el Sistema de Contacto Urbano Rural, este comprende la parte de los “Escenarios recreativos y singularidades paisajística”. Es una franja que soporta dinámicas propias de la frontera urbano-rural, caracterizada por procesos de urbanización formal e informal.

Luego de haber contextualizado el significado del Proyecto Cinturón Verde, lo que se pretendía era regular la expansión de la urbanización en las áreas de alta ladera. Lo anterior cobra gran importancia al ver como el crecimiento desmedido de la ciudad ha generado la necesidad de realizar proyectos de gran magnitud, de cara a satisfacer los requerimientos de la planificación de la ciudad y las condiciones de calidad de vida de la población. Todo esto en el marco de un problema que se caracteriza por la explosión demográfica de la ciudad, impulsada por múltiples factores que van desde la economía hasta la violencia en el campo y las ciudades.

Propuestas como el Cinturón Verde Metropolitano, dada su enorme importancia al plantear una radical intervención en la concepción de la ciudad, deja en evidencia que la construcción de estos proyectos representa un esfuerzo por traer a la formalidad a una elevada cantidad de familias que hasta el momento se encontraban excluidas de la normatividad y la planeación administrativa, pero que ahora se tendrán que enfrentar a factores hipotéticos como el alto costo de vida en los barrios formales de la ciudad, el posible encarecimiento de los predios y aumento de impuestos en los lugares que serán reubicados, generando probablemente dificultades en la mitigación de necesidades básicas, lo que conllevará a que la ciudadanía se movilice y exija mejores alternativas con soluciones eficientes.

## **I. Antecedentes históricos y normativa implementada**

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. Ahora bien, el primer antecedente a resaltar en la concepción del Cinturón Verde corresponde al:

*Plan regulador de Medellín de 1950, elaborado por los urbanistas Lester Wiener y José Luis Sert. Este plan que se constituye como uno de los antecedentes de planificación local más significativo de la segunda mitad del siglo XX, tuvo como objetivo principal dar directrices para la reorganización de la ciudad y su crecimiento. El Plan estuvo fuertemente influenciado por el Urbanismo Moderno en especial por la Carta de Atenas, manifiesto urbanístico redactado en el IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM) de 1933, en el cual se propone una zonificación para las ciudades, separando las funciones de residencia, trabajo, circulación y recreación. (Wiener & Sert, 1950).*

Se podría decir, que dicha propuesta y plan regulador se constituye en el antecedente más importante para el Cinturón Verde Metropolitano, lo que años posteriores se llamará CVMVA “Cinturón Verde Metropolitano del Valle de Aburrá” al proponer una franja de terreno a lo largo del perímetro urbano para proteger y preservar zonas verdes, introduciendo conceptos como “corredores verdes” a lo largo de las quebradas y de parques lineales de ladera y así consolidar áreas estratégicas de protección ambiental.

Con la implementación del Cinturón Verde Metropolitano es importante conocer las dinámicas de urbanización en el Municipio de Medellín; las ciudades se expanden y se transforman incesantemente. Es una dinámica propia del Neocapitalismo y la modernización como modelo social que éste instaure, tal y como lo señala José Luis Romero (1984) para América Latina:

*“Desde 1880, muchas “ciudades” latinoamericanas comenzaron a experimentar nuevos cambios, esta vez no sólo en su estructura social, sino también en su fisonomía [...] En ellas existía la sensación de la magnitud del cambio que promovían, embriagados por el vértigo de lo que se llamaba progreso” (Wiener & Sert, 1950).*

La ciudad de Medellín mantuvo un ritmo de crecimiento estable en las siguientes décadas 1970-1980, pasando de 1.077.000 habitantes en el año 1973 a 1.630.000 en el año 1993. Sin embargo, continuaron las migraciones forzadas y escalonadas, especialmente de las zonas rurales y urbanas donde se presentan conflictos armados, mayor tecnificación del campo y/o concentración de la tierra, como Urabá, el Bajo Cauca, el Noreste y el Magdalena Medio. La otra fase significativa de poblamiento y de crecimiento demográfico en la ciudad ocurrió desde mediados de la década de 1990 hasta finales del 2010, pasando de 1.630.000 habitantes en el año 1993, a 2.223.078 habitantes en el año 2010:

*Antioquia se tornó la región con mayor cantidad de población refugiada y desplazada del país, con un 16.05% y un 13.910% respectivamente, entre 1995 y octubre de 2007 (Jaramillo, 2008, p.130). Como sucedió durante la violencia, cuando la coyuntura política fue aprovechada por mayordomos, negociantes y políticos locales, apoyados en los grupos paramilitares, para efectuar mediante amenazas y asesinatos el despojo de fincas y la manipulación del negocio de cosechas de café y ganado (Palacios, 1195, p. 233).*

Medellín ha sido un contexto urbano que ha experimentado diferentes formas de movilización demográfica (conflicto armado, dinámica industrial, tasa de natalidad disparada, entre otros), a esto se suma que la ciudad se expandió hacia las laderas de las montañas circundantes y que algunos territorios de propiedad de familias acaudaladas se convirtieron en objeto de ocupación y disputa por parte de los sectores populares. Es así como en los últimos años las obras de transformación urbana del Cinturón Verde Metropolitano han implementado, con parcial éxito, distintas estrategias integrales, mediante la regulación y ordenamiento del crecimiento urbano-rural.

La ubicación del Cinturón Verde Metropolitano en áreas que involucran suelos urbanos y rurales, genera necesariamente la aplicación de normas de desarrollo territorial (ley 388 de 1997) y normas del sistema nacional ambiental (ley 99 de 1993); es decir ambas normas se convierten en los pilares al momento de expedir normas y cumplir procesos de ordenamiento territorial y ambiental. Es decir todas aquellas acciones que impliquen le expedición de normativa complementaria, manejo y disposición de recursos naturales deben solicitar las autorizaciones respectivas a la autoridad

ambiental; así mismo todas aquellas acciones que impliquen reglamentación sobre los usos del suelo, aprovechamientos y solicitudes para la parcelación, subdivisión, urbanización y construcción de inmuebles requieren la autorización de la entidad de planeación municipal correspondiente.

Es decir, en materia ambiental, la Corporación Autónoma Regional es la entidad competente y para el caso particular de Medellín, en el suelo Urbano la autoridad competente es el AMVA y en el suelo rural y de expansión urbana es la institución Corantioquia. Ya, cuando se trata de acciones conducentes a la disposición de un bien inmueble, se regulan principalmente por la normativa establecida desde el Código Civil. Siendo así, para la materialización del cinturón verde, se requiere en gran medida de la combinación y aplicación de normas Administrativas (entre urbanas y ambientales) y Civiles las cuales se manejarán dependiendo de las necesidades específicas de cada proyecto derivado de la priorización y ejecución.

En resumen, el marco normativo aplicable está conformado entre otras, por las siguientes disposiciones. En materia de ordenamiento territorial:

- Constitución Política de Colombia
- Ley 1454 de 2011. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
- Ley 9 de 1989. Ley de la Reforma Urbana
- Ley 142 de 1994. Ley de Servicios Públicos
- Ley 388 de 1997. Ley de Desarrollo Territorial
- Ley 397 de 1997. Ley de Cultura.
- Ley 902 de 2004. Modifica la ley 388 de 1997
- Ley 1437 de 2011. Código Contencioso Administrativo
- Ley 810 de 2003. Sanciones Urbanísticas.
- Ley 1228 de 2008. Áreas de exclusión del sistema vial nacional
- Decreto ley 019 de 2012. Ley antitrámites.
- Decreto Nacional 564 de 2006. Legalización de Asentamientos.
- Decreto Nacional 2181 de 2006. Reglamentación procedimental de Planes Parciales de Desarrollo.
- Decreto Nacional 4300 de 2007. Modifica el Decreto 2181 de 2006.
- Decreto Nacional 3600 de 2007. Determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones.
- Decreto Nacional 1469 de 2010. Procedimientos para la expedición de licencias urbanísticas.
- Decreto Nacional 1100 de 2008, Artículo 10. Excepción a licenciamientos.
- Acuerdo Municipal 46 de 2006. Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín.
- Decreto Municipal 409 de 2007. Normas Complementarias.

- Decreto Municipal 1521 de 2008. Modifica el Decreto 409 de 2007
- Decreto Municipal 342 de 2007. Norma específica para vivienda campestre
- Decreto Municipal 811 de 2012. Normas específicas para vivienda VIP.

Adicional a lo anterior existen sobre porciones específicas del cinturón, con normativas urbanísticas particulares derivadas de Planes Parciales, Planes de Legalización y Regularización Urbanística, así como Planteamientos Urbanísticos Integrales las cuales se consideran normas de orden público, de obligatorio cumplimiento. En materia de ordenamiento ambiental encontramos las siguientes:

- Ley 2 de 1959. Sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.
- Decreto ley 2811 de 1974. Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente
- Ley 99 de 1993. Ley General Ambiental
- Ley 1450 de 2011. Ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014. En su Artículo 215, define que es competencia de la Corporaciones Ambientales, el ordenamiento del Recurso Hídrico y la ordenación de cuencas.
- Ley 1523 de 2012. Gestión del Riesgo
- Decreto Nacional 1713 de 2002, Gestión Integral de Residuos Sólidos.
- Decreto 1729 de 2002. Lineamientos y el instrumento para la ordenación de cuencas en el país.
- Decreto Nacional 838 de 2005, Modifica el Decreto 1713 de 2002.
- Decreto Nacional 3600 de 2007, Determinantes de ordenamiento del suelo rural
- Decreto Nacional 2372 de 2010. Sistema Nacional de Áreas Protegidas
- Resolución 9328 de 2007 de CORANTIOQUIA. Densidades Habitacionales Rurales.
- Acuerdo 327 de 2007 CORANTIOQUIA. Distrito de Manejo Integral Divisoria Valle de Aburrá Río Cauca.
- Resolución 1510 de 2010 de Minambiente. Reserva Ambiental Nare.
- Resolución 10557 de 2008 Corantioquia. Plan de Ordenamiento Ambiental del Río Aburrá.

El proyecto Cinturón Verde Metropolitano 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 de Borde. Por lo tanto, el Cinturón Verde Metropolitano es incluido en el Acuerdo 048 - 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 urbano-rural “con el fin de proteger las áreas de valor paisajístico y ambiental, contener la expansión urbana y desestimular la suburbanización” (POT, 2014).

Es de resaltar que la ley de Ordenamiento Territorial (Ley 338 de 1997) fijó una serie de principios acordes al enfoque que se le ha dado al proyecto Cinturón Verde. Da una base de lo importante que es el territorio en un entorno social y su función. El Cinturón Verde del Valle de Aburrá brinda un enfoque frente a las comunidades cercanas relacionadas directamente con este proyecto, además limita a los actuales y próximos constructores a no invadir de forma abrupta parte del Valle de Aburrá, delimitando zonas que deben conservarse para un ambiente sano y saludable para los habitantes.

El Área Metropolitana, gestora del proyecto Cinturón Verde, realizó varios estudios que demostraron todo el análisis, avances, realización, fines y demás temas sobre el proyecto ya mencionado, parte de este estudio se enfoca en una estructura a nivel de orden territorial, buscando así integrar objetivos para la realización del desarrollo socioeconómico, infraestructura territorial y demás.

*“Los planes integrales de desarrollo metropolitano, en su componente de ordenamiento físico-territorial, a partir de un proceso concertado con las autoridades e instancias de planificación de los municipios que integran la correspondiente área metropolitana y con base en objetivos de desarrollo socioeconómico metropolitano de largo plazo, establecerán las estrategias de estructuración territorial metropolitana e identificarán las infraestructuras, redes de comunicación, equipamientos y servicios de impacto metropolitano a ejecutar en el largo, mediano y corto plazo”(Ley 388, 1997, Art 7, numeral3)*

¿Cómo se ha desarrollado el programa Cinturón Verde? Fue denominado como *Intervenciones urbanas y rurales en el marco del Cinturón Verde*, la responsabilidad estuvo inicialmente en cabeza del Instituto Social de Vivienda ISVIMED, con una disponibilidad presupuestal de \$ 457.282 millones.

*Éste 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-rural, procurando el uso racional del suelo, en función de las condiciones de este territorio. De igual manera proponía que se realizaría 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. (Concejo de Medellín, 2012).*

De este modo, siguiendo los objetivos misionales del quehacer de la Empresa de Desarrollo Urbano EDU, como gestor de proyectos urbanos estratégicos de los planes de desarrollo municipales, 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 sea la EDU quien diseñe, socialice y ejecute los programas y proyectos del Cinturón Verde, lo cual se realizó bajo el nombre de *Jardín Circunvalar*.

Ahora bien, luego de realizar el riguroso recorrido por el marco normativo y las disposiciones jurídicas del proyecto en mención, es importante tomar como ejemplo de análisis el proyecto “Mejoramiento Integral del Hábitat” el cual hace parte de uno de los componentes del Cinturón Verde Metropolitano, llamado “Vivienda digna, segura, sostenible y asequible”, para entrar en el detalle de la ejecución y desarrollo del proyecto.

## II. Mejoramiento Integral del Hábitat, implementación del programa MIB

El plan de Desarrollo 2016-2019, *Medellín cuenta con vos* propuso el Cinturón Verde Metropolitano como un 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, adjudicados a la Secretaria de Infraestructura Física. Este fue 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.

Fue así como cerca del de los proyectos quedaron estancados y archivados. Una de estas obras que no tenían destinados recursos en esta nueva administración fue el proyecto piloto *Jardín Circunvalar*, localizado en la comuna 8 zonas Centro-Oriental de Medellín.

*[...]“... que 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. (Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín. Pág. 9).*

Para tener una mejor comprensión del tema, algunas de las obras planificadas y proyectadas en la anterior administración (Plan de Desarrollo 2011-2015, Medellín un hogar para la vida) se ejecutaron y otras no, entre las obras intervenidas se destacan 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.

Como lo hemos mencionado anteriormente, el Jardín Circunvalar es un proyecto a largo plazo y una de las intervenciones más esperadas, pero a su vez con más atraso para su ejecución es la puesta en marcha del programa “Barrios Sostenibles”.

*“Es 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 de 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 asentamiento en sitio garantizando la preservación del tejido social y de las relaciones económicas, vecinales, históricas y culturales de los habitantes” (EDU, 2015).*

Con el ánimo de seguir contribuyendo a éste proceso de transformación integral de hábitat, la Empresa de Desarrollo Urbano EDU le sigue apostando en la nueva administración (2016-2019) al programa Barrios Sostenibles, pero este ya no se llamará así y adopta el nombre de “Mejoramiento Integral de Barrios” MIB. Para tener mejor conocimiento del tema, el Arquitecto Juan Carlos Hernández, líder de diseño del proyecto “Mejoramiento Integral de Barrios” de la Empresa de Desarrollo Urbano EDU expone:

*“El Mejoramiento Integral de Barrios es una estrategia de mejoramiento barrial para consolidar el borde de la ciudad de Medellín y reemplazar los asentamientos en formación, bajo la gestión Interinstitucional, esto quiere decir que gestionamos recursos con diferentes entidades y no solo recursos, también subsidios de vivienda, porque el proyecto Mejoramiento Integral de Barrios se trata de reasentar a familias que están en zonas de alto riesgo o en suelos no aptos y ubicarlos a suelos aptos en una vivienda segura. Cuando se habla de gestión Interinstitucional, se refiere en éste caso al ISVIMED (Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín, 2015) como ente responsable de canalizar los procesos de adjudicación de subsidios de vivienda o mejoramientos de vivienda en la ciudad. Otro aspecto importante es la concertación con la comunidad, ya que el proyecto se estructura y se construye de la mano de ellos, ahí es donde se conoce la problemática y las necesidades de la zona, toda esta información la recopilamos, analizamos y la plasmamos” (septiembre 2019).*

En términos prácticos, la EDU se había comprometido a reubicar a varias familias del barrio Trece de Noviembre en otras zonas o barrios para dar inicio a finales del año 2015, con la construcción de 137 viviendas de interés social bajo la premisa de que, terminadas las obras, estas personas que estaban viviendo en lugares de alto riesgo o retiros de quebrada regresaran a su territorio en suelos aptos para vivir. Sin embargo, las quejas y demandas llegaron a ser blanco fácil por los atrasos y la falta de recursos. De 137 viviendas planificadas, el número se redujo a 65. La Administración

Municipal de Medellín y la Empresa de Desarrollo Urbano ha venido asumiendo parcialmente su responsabilidad frente a la problemática acumulada, al respecto, el coordinador técnico del proyecto “Mejoramiento Integral de Barrios” (Giovanny Marín) explicó que la fase de ejecución de este proyecto se ha “dilatado un poco” debido a los estudios, normatividad y reglamentación que se debe realizar previo al inicio de la construcción de estas viviendas:

*“Es importante comprender que este proyecto aborda muchos componentes, por ello su nombre de Mejoramiento Integral, pues no estamos apostándole solo a un tema de vivienda sino a un tema de hábitat, entendido como la mejora general del barrio y las condiciones de habitabilidad de las personas”, expresó el funcionario de la EDU (octubre 2017).*

Uno de los retos que enfrenta la administración municipal es la adquisición de los predios, ya que algunos predios estaban invadidos, o eran suelos en condición de riesgo no mitigables. En otras palabras, la informalidad, significa en términos jurídicos que las comunidades no tienen título de propiedad o escritura pública, ni mucho menos una licencia de construcción. Sumado al retraso en el inicio de las obras y los proyectos habitacionales, también se le suman los estudios en detalle, estudios que evidencian y definen las formas constructivas o ingenieriles que se deben implementar para darle solidez y estabilidad a las laderas, es decir que obras de contención o de mitigación de los suelos son adecuados o de qué manera se podían convertir en aptos, esto es lo que se llama habilitación del suelo.

Por lo visto hasta el momento, nos encontramos con unas formas de intervenir las laderas que poco corresponden a las condiciones propias de las comunidades que habitan allí, ya que, como lo expresa la misma comunidad:

*Es menester aclarar que el hecho de que seamos invasores no quiere decir que seamos ilegales, queremos con la legalización obtener nuestro título de propiedad por el lote y a su vez un mejoramiento y amueblamiento urbano de los barrios (Mesa de Desplazados Comuna 8, 18 de mayo 2014, pág. 16).*

Por lo tanto, el compromiso de adecuar las zonas de media y alta ladera por medio de la regularización de la ocupación y la construcción de nuevas viviendas requiere más que una normativa

que reglamenta el asunto presupuestal, se requiere de unas políticas que establezcan los protocolos y los paso a paso de todo el proceso, es decir, el cómo se debe hacer, ya que se adquirieron algunos predios y muchas familias pasaron a arriendos temporales, a la espera por largos años de su solución de vivienda definitiva y con la gravedad de que dicho subsidio de arrendamiento temporal está previsto para que le sea entregado a las familias solo durante un año y medio, pero por retrasos en la ejecución de los proyectos han pasado más de dos años.

*“Nos retacaron para que desocupáramos y ahí tienen esas casas vacías; en el día los pelaos se la pasan brincando allá y en la noche venden vicio. Acabaron con el barrio y no solucionan nada”,* señaló Ramón Arturo López, conciliador de la acción comunal del barrio Trece de Noviembre (El Tiempo, 25 de noviembre 2016).

A pesar de que el proyecto *Mejoramiento Integral de Barrios* fue olvidado a principios de la Administración Actual (2016-2019), y muchas familias fueron reubicadas en otras viviendas mediante la modalidad de arrendamiento temporal, hasta el momento se sigue con la lucha y la tarea de cumplir los compromisos pactados y decretados. Apenas hacia mediado del año 2019 empezaron las obras del edificio Pinares Sol de Oriente, lo que le inyecta un poco de esperanza a las familias que habitaban esos lotes, y que esperan disfrutar de sus viviendas, en el mismo sector donde vivían, esperando mejorar su calidad de vida.

### **III. Retos de la planificación urbana, rupturas e intermitencias**

Con la intención de precisar o acercarnos a una concepción pertinente de los términos, lo urbano es un adjetivo para designar lo perteneciente o relativo a la ciudad, la interrelación en la urbe, las dinámicas sociales y culturales, y los procesos de identificación con el medio, ahora bien, el urbanismo por su parte es la transformación arquitectónica, física y del hábitat con respecto a la vida en la ciudad (Weber, 1987, pág. 24.), es decir, a las dinámicas demográficas, los cambios medioambientales, la crisis económica y política, las relaciones sociales problemáticas con el entorno

y entre comunidades, el fenómeno de la globalización, las transformaciones aceleradas desde la ciencia y la tecnología y así, todo el conjunto de fenómenos presentes en las ciudades contemporáneas.

La expansión urbana es particularmente evidente en países en desarrollo en donde el crecimiento urbano es desbordado y relativamente reciente, no solo debido al incremento demográfico en la segunda mitad del siglo pasado, sino también a la migración impulsada por diversas causas y motivaciones, entre otras la facilidad de comunicación y movilización propias de los avances del desarrollo contemporáneo.

Según Arango Escobar (2009) el espacio rural, próximo a las grandes ciudades colombianas, presenta un panorama crítico debido a su situación de frontera entre un campo, que ha sido prácticamente abandonado como proyecto de desarrollo económico y social en los últimos sesenta años, y una ciudad sometida a un proceso de urbanización intensivo, que en este corto período de tiempo cambió la demografía, la economía y la cultura del país. Lo que se percibe en la ciudad de Medellín es que dichos rasgos problemáticos permanecen y se complejizan aún más, ya que se pueden evidenciar fenómenos como:

- Urbanización incontrolada de Vivienda de Interés Social (VIS), espontánea o autoproducida, de recreo y segunda vivienda.
- Peri urbanización precaria, siguiendo patrón de hábitat urbano.
- Comunidades rurales empobrecidas, desarraigadas y trabajos de baja calificación.
- Deterioro progresivo de los ecosistemas estratégicos, la biodiversidad, las fuentes de agua y el paisaje agrario.
- Ruralidad homogeneizada.
- Política pública rural fragmentada y de bajo impacto.

Sin embargo, en éste panorama no se puede desconocer que la invasión del borde sucede también por desarrollos inmobiliarios de edificios o conjuntos, para residentes de altos ingresos que gozando de las facilidades de la ciudad prefieren retirarse de la congestión y mezcla propias de las áreas centrales. El resultado de esta tensión parece dirigirse hacia la imposición no regulada de la renta urbana del suelo, en contra de las rentas propias de la producción agraria, de la minería de

materiales de construcción y obviamente de la conservación. Lo anterior conlleva la destrucción de ecosistemas estratégicos para la prestación de servicios no sustituibles, en un territorio ya dramáticamente intervenido como el del Valle de Aburrá, donde a su vez se presentan escenarios de riesgo para las comunidades que habitan a orillas de quebradas o en suelos inestables, y por lo tanto, especialmente vulnerable a los efectos que incluso, sobre la economía metropolitana, puede implicar el cambio climático.

Desde hace más de 60 años, se ha visibilizado la necesidad del control a la expansión de la ciudad sobre las áreas de ladera, pero estas propuestas no han logrado materializarse de manera exitosa, posiblemente porque se han basado exclusivamente en la formulación de normas, sin tener en cuenta las motivaciones que impulsan a los pobladores a ocupar nuevos territorios, o los respectivos instrumentos de gestión que condujeran una ocupación organizada, o también posiblemente porque se han basado en la implementación de actividades agrícolas y forestales, las cuales no compiten con las rentas urbanas ya sea del orden formal o informal.

Medellín es una ciudad que en su dinámica de cambio excluye y contrario a su avance tecnológico, informático y científico, logra reivindicar dinámicas hegemónicas profundamente conservadoras de la sociedad, es decir, mantiene las estructuras sociales y de clase que se requieren para la sostenibilidad del orden y el dominio sobre una cultura homogenizante, es así como se formulan políticas, estrategias de transformación, alternativas de inclusión e inclusive espacios de socialización, en el que se llevan a cabo relaciones espontáneas, fluidas y supuestamente armoniosas, pero en realidad, lo que predomina contrariamente es un uso fragmentado y absolutista de los entornos generado a partir de códigos y sistemas de interacción pactados sobre la emergencia de las situaciones, a las que el individuo sobrevive gracias a los “saberes prácticos” aprendidos a lo largo de su devenir como ciudadano.

Se requiere de un urbanismo que se enfoque en la premisa de que la civilidad es la forma de construir ciudad a partir del ciudadano, que tenga como objetivo fundamental el empoderamiento de

la comunidad, entendido como el proceso de apropiación mediante el cual, ella incrementa su poder de acción para ser dueña de su propio destino y para asumir en forma integral las responsabilidades de su desarrollo. En una palabra, una comunidad responsable de su futuro, consciente de sus obligaciones y sus derechos.

## **Conclusiones**

El fenómeno de la Expansión Urbana es una dinámica que se presenta a nivel mundial. Dentro de las propuestas más importantes para su contención se encuentran los cinturones verdes, estos cinturones a nivel europeo son más locuaces a nivel paisajístico, social y urbano dado que son proyectos que se articulan a la estructura general de ciudad. En América Latina las propuestas se encaminan hacia la conservación y recuperación de cadenas montañosas o de ecosistemas estratégicos de alto valor ecológico y paisajístico.

Es importante reconocer la apropiación social del territorio que se logra a partir de pequeños proyectos de recalificación urbana, los cuales, a su vez, son dinamizadores de nuevos proyectos auto gestionados por la comunidad.

Se requiere de estrategias que se enfoquen a proteger el paisaje como un bien común, delimitar la expansión de lo urbano, adquirir una apropiación del entorno natural que permita su conservación y recalificar urbanamente aquellas zonas próximas a los ecosistemas estratégicos de importancia local y regional.

Desde lo político, se adopta como una estrategia de gobierno la intervención en los bordes y laderas para transformar y asegurar la sostenibilidad en el tiempo del territorio donde se interviene, además para dar solución a los problemas que se generan a causa de fenómenos como el crecimiento no controlado de la ciudad en las laderas, la suburbanización desordenada y descontrolada, el

crecimiento de sistemas productivos ineficientes o de impacto negativo, la subvalorización de productividad rural o las rentas del suelo gobernadas por la especulación.

Dentro de los principales puntos débiles en la planificación del Cinturón Verde Metropolitano se pudo evidenciar:

- La poca voluntad política en la toma de decisiones que involucran el ecosistema natural ubicado en las periferias urbanas
- La necesidad de vivienda y servicios públicos hace que la protección a zonas naturales, rurales y agrarias ocupe un segundo plano en las estrategias de planificación territorial
- Los habitantes eminentemente urbanos no tienen ni han aprendido la cultura de valorar y usar los espacios naturales.
- La soledad reinante en los espacios periféricos naturales, así como el estado de abandono por parte de los entes gubernamentales y privados, hacen que algunos de estos espacios sean rechazados por parte de los habitantes. Esta falta de apropiación y prejuicios hacen que estos ambientes sean aptos para la delincuencia o mala utilización
- Retardan el desarrollo económico en algunas zonas, dado que la prioridad se vuelve la protección y se busca desincentivar su ocupación.
- Se pueden configurar mayores precios de la tierra
- No han sido siempre eficaces por la falta de coordinación entre los objetivos locales y regionales
- Algunas de las estrategias aplicadas a los cinturones verdes se enfocan a:
- Crear una red de parques conectados mediante un sistema en donde se combinan las zonas boscosas, los canales de agua y áreas de descanso
- Control al crecimiento desordenado mediante equipamientos culturales que fomenten la interacción social
- Establecer regulaciones para el crecimiento, límites urbanos y criterios de zonificación, uso del suelo y estructura vial.

Otras serían las apuestas positivas e intenciones que se lograron identificar y que, al momento arrojan un relevante impacto, ya que el solo de hecho de considerarlas ya es un avance, tales como:

- Conservación de diversos ecosistemas (bosques de lluvia - zonas cultivadas - sabanas y masas de agua).
- Conservar los ecosistemas de la zona verde ayudan a mantener la salud y el bienestar de los habitantes de la región y mejorar la biodiversidad.
- Evitar el crecimiento urbano de las periferias para controlar la expansión desaforada de grandes áreas urbanas.
- Asegurar la protección y mejoramiento de los recursos y valores naturales existentes, con miras a garantizar la calidad del ambiente.
- En cuanto al componente social, las comunidades directamente involucradas tienen una expectativa frente al cambio y la transformación de sus territorios, al estilo de vida, costumbres y dinámicas sociales que se derivan de ello, los beneficios y el desarrollo que se genera a partir de la puesta en marcha de la intervención, las oportunidades y ofertas de empleos, la permanencia en el tiempo y espacio de las fuentes de ingresos de los habitantes, la solución habitacional que se ofrece en los casos donde se hagan ejercicios de reubicación, entre otros.

Medellín hoy es un referente de desarrollo urbano a nivel nacional e internacional, pero paradójicamente carece de políticas públicas de intervención urbanísticas que se ajusten a las realidades territoriales, un ejemplo de ello es la carencia de una política pública de Reasentamiento y de Protección a Moradores, para garantizar los derechos y deberes ciudadanos en los procesos de construcción de obras de infraestructura pública. Ser un modelo de ciudad exige un marco jurídico claro y eficiente que logre mantener vigente los elementos claves del desarrollo urbano a mediano y largo plazo, lo que permitiría que estrategias como el Cinturón Verde se consoliden y se logre evaluar su real impacto en el tiempo.

### **Referencias bibliográficas**

Alcaldía de Medellín, (2012-2015). Plan de Desarrollo Municipal “Medellín un Hogar para la Vida”.

Alcaldía de Medellín (2015). Formulación del Cinturón Verde Metropolitano – Jardín Circunvalar de Medellín. Empresa de Desarrollo Urbano – EDU. Archivo institucional.

Arango Escobar, (2009). La ciudad informal siglo XXI.pdf. La Gestión Urbana, Estrategias. Vivienda colectiva en Barrios Altos. In: Foro Perspectivas Metropolitanas Siglo XX, Octubre 1990, Medellín.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (2012) Formulación de los instrumentos de gestión del suelo en el cinturón verde metropolitano del Valle de Aburra y su aplicación en dos parques de borde. Convenio 477 de 2012, libro 3, tomo 3. Valle de Aburrá, Colombia.

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

Carvajal García, A. Ribón Vallejo, D. (2017). El Cinturón Verde del Valle de Aburra: Un punto de vista desde el derecho a la transición urbano rural, 2013-2017

Cohen, M.A. Planeación urbana y ambiente: Los cinturones verdes.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE- (2019). Estadísticas Demográficas y Cambios Históricos en la ciudad de Medellín. Fuente Virtual, página institucional.

Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana. (1985). Plan de Desarrollo Metropolitano del Valle de Aburrá de 1985 (acuerdo 012 de 1985). Medellín, Colombia: Junta Metropolitana del Valle de Aburrá.

Echeverry Tamayo, J.D (2019). Medellín: una ciudad de encrucijadas. Pobreza, modelo de ciudad y cambio social en el proyecto Cinturón Verde.

Mesa interbarrial de desconectados. (11 de diciembre de 2012). “*La ladera le habla a la ciudad*”, *Comunicado N.º 4*,

Mesa de Desplazados Comuna 8, Resultados y Balance Político. Consulta Popular. Pag 16.

Ortiz Giraldo, A. (24 de diciembre de 2013). *Caracterización Comuna 3 Manrique de la ciudad de Medellín*. Obtenido de <https://www.kavilando.org/index.php/2013-10-13-20-05-51/informes/2324-caracterizacion-comuna-3-manrique-de-la-ciudad-de-medellin>

Universidad Nacional de Colombia. (2013). *Cinturón verde Metropolitano del Valle de Aburrá. Informe final de la formulación. Tomo I. Fundamentos conceptuales, metodología y memoria del proceso de participación*. Bogotá, D.C: UN. Obtenido de Tomo I, fundamentos conceptuales, metodología y memoria del proceso de participación.

Urbam; Harvard. (2012). *Re Habitar la Ladera: operaciones en áreas de riesgo y asentamiento precario en Medellín*. Medellín, Antioquia, Colombia: Centro de Estudios Urban Universidad EAFIT; Harvard Design School.

Weber, Max (1987), *La ciudad*, Ediciones La Piqueta, Madrid, pág. 24.