



**¿Será posible controlar la ocupación ilegal de la estructura ecológica en la ciudad de
Medellín?**

Elizabeth Cristina García Arcila

Trabajo de grado presentado para optar al título de Especialista en Derecho Urbanístico

Asesor

Mauricio Muñoz Zapata, Magíster (MSc) en Estudios Urbano Regionales

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Especialización en Derecho Urbanístico
Medellín, Antioquia, Colombia
2022

Cita	(García Arcila, E. C, 2022)
Referencia	García Arcila, E. C. (2022). <i>¿Será posible controlar la ocupación ilegal de la estructura ecológica en la ciudad de Medellín?</i> [Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
Estilo APA 7 (2020)	



Especialización en Derecho Urbanístico, Cohorte V.



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

Rector: John Jairo Arboleda Céspedes.

Decano/Director: Luquegi Gil Neira.

Jefe departamento: Ana Victoria Vásquez Cárdenas.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Resumen

El presente artículo tiene como propósito analizar la estructura ecológica como determinante del POT en la ciudad de Medellín, como inciden las ocupaciones ilegales en la implementación del modelo de ocupación del territorio y como inciden los servicios ecosistémicos para el desarrollo de la Estructura Ecológica y la vida de sus habitantes. Para esto se realizara un análisis normativo y legislativo, que permita establecer los procedimientos de las medidas correctivas a aplicar. Se concluye que, si bien las leyes dictan una restitución para los espacios constituidos al espacio público, no se puede desconocer el derecho a una vivienda digna.

Palabras clave: Amenaza y riesgo, Ilegalidad, Legislación urbanística, Ordenamiento Territorial, Servicios ecosistémicos.

Sumario: I. Introducción. II. La Estructura Ecológica como determinante del POT. III. Ocupación, Preservación y Ordenación del territorio. IV. Fundamentos de la legislación urbanística. V. Conclusión. VI. Referencias bibliográficas.

I. Introducción

La conformación de los territorios se determina, con base en sistemas estructurantes naturales y sistemas estructurantes artificiales; hacen parte de los sistemas estructurantes naturales la estructura ecológica, la cual se compone por áreas protegidas, áreas de interés estratégico tales como sistema hidrográfico, sistema orográfico, nodos y enlaces estructurantes de la red de conectividad ecológica y áreas complementarias y conectoras de la Estructura Ecológica Principal (EEP), entre otras áreas prestadoras de servicios ecosistémicos. Según la Ley 1801 de 2016, en el artículo 139, se establece que, las áreas protegidas y de especial importancia ecológica son elementos que constituyen el espacio público; por tanto, dichas áreas no deberían ser apropiadas para asentamientos humanos.

Desde el componente urbano, las áreas protegidas, las áreas de interés estratégico y las áreas complementarias, juegan un papel muy importante en la ordenación del territorio. Por esto, según el Decreto Nacional 1077 de 2015 en su artículo 2.2.3.1.5, estas áreas deben ser preservadas, conservadas y manejadas para un equilibrio del ecosistema. De esta manera, se contribuye a la conservación de la biodiversidad de los recursos naturales y culturales interconectando espacios urbanos y rurales.

Las ocupaciones ilegales que se han venido apropiando de la estructura ecológica aumentan, esto debido a diversos factores como lo son la pobreza, escasez de suelo urbano a precios asequibles, carencia de políticas claras para adelantar acciones de mejoramiento integral en asentamientos irregulares, altas exigencias de normas urbanísticas, inconsistencias en el inventario de tierras, trámites engorrosos y sobre todo procesos migratorios activos que aumentan la ocupación de periferias urbanas, generando así, un gran crecimiento poblacional en las ciudades y una carencia en la oferta de vivienda digna. En consecuencia, los ciudadanos ocupan los bordes urbanos de manera informal, por lo que, los ciudadanos se enfrentan a grandes problemáticas de riesgo y/o ambientales por tratarse de suelos de protección o zonas de alto riesgo. La situación ocasiona que los entes territoriales no tengan la capacidad de respuesta para controlar la densificación desmesurada que se viene presentando a través del tiempo.

De acuerdo con lo establecido en la Ley 810 de 2003, en su Artículo 4º, se indica la restitución de los elementos del espacio público que fuesen destruidos o alterados, lo cual es sancionable con la Ley 1801 de 2016, Artículo 140. Con respecto a lo que dicta la ley, se generan varios interrogantes, ¿cómo se ejecutan las ordenes de restitución?, ¿cómo se ofrecerá el reasentamiento de las familias afectadas?, ¿dónde se reubicarán las familias?, ¿se cuenta con suelos aptos para esta reubicación?, ¿se garantizará la vivienda digna para las familias?, ¿cómo se dará la oferta de vivienda? Y, finalmente, ¿qué estrategias urbanas se adoptarán para evitar las ocupaciones ilegales?

Desde el marco jurídico, en la Ley 1801 de 2016, Artículo 135 Parágrafo 1 y Artículo 140, Parágrafo 3, cuando se trate de construcción en terrenos no aptos, se impondrá de inmediato la orden de demolición y se ordenará la suspensión de los servicios públicos. De igual forma, en el Artículo 4º, de la Ley 388 de 1997, se contemplan mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo. Así mismo, en el Artículo 121, se indica que, “las áreas que hayan sido desalojadas por medio de proyectos de reubicación, deberán ser entregadas a las Corporaciones Autónomas Regionales o a la autoridad ambiental para su cuidado de forma tal que se evite una nueva ocupación” (Ley 388, 1997, Art. 121). Finalmente, el alcalde está en la obligación de velar porque no se vuelva a realizar la ocupación ilegal. Sin embargo, existen legislaciones que, a la hora de la realidad, se pueden llegar a convertir en limbos jurídicos y normativos.

Luego de agotar los actos administrativos de la restitución de las áreas o espacios afectados con las ocupaciones ilegales, se realiza la caracterización de las poblaciones que se deben de reubicar en lugares que cumplan con la normativa vigente y así garantizar el derecho a una vivienda digna. No obstante, se sigue teniendo el siguiente interrogante; ¿los distritos o municipios cuentan con suelos aptos para reubicar estas familias?, Esto debido al déficit actual de unidades habitacionales y las limitaciones de las oportunidades para nuevos desarrollos urbanísticos en las ciudades.

ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL (EEP)	Áreas protegidas	Áreas protegidas de carácter Nacional	RF Nare	✓	✓	✓		✓
		Áreas protegidas de carácter Regional	DMI DVARC	✓	✓	✓		✓
		Áreas protegidas de carácter Metropolitano	PNRM Volador, AR Nutibara, AR Asomadera	✓		✓	✓	
		Reserva Natural de la Sociedad Civil	RNSC Montevivo	✓		✓		
	Áreas de interés estratégico	Sistema hidrográfico	Humedales con sus retiros		✓		✓	
			Ojos de sal		✓		✓	
			Ríos y quebradas con sus retiros		✓		✓	
			Cuencas y microcuencas abastecedoras		✓			
			Cuencas de orden cero		✓			
		Sistema orográfico	Cerros tutelares			✓		
			Cadenas montañosas estructurantes	✓	✓	✓	✓	✓
	Nodos y enlaces estructurantes (actuales y futuros) de la red de conectividad ecológica	Red de conectividad	✓	✓		✓		
	ESTRUCTURA ECOLÓGICA COMPLEMENTARIA (EEC)	Áreas complementarias y conectoras de la EEP	Áreas para la prevención de inundaciones y avenidas torrenciales					✓
Áreas para la prevención de movimientos en masa							✓	
Áreas con potencial para captura y almacenamiento de carbono en biomasa aérea							✓	
Áreas estratégicas para la recarga de acuíferos						✓		
Áreas para aprovisionamiento de productos forestales				✓			✓	
Áreas para aprovisionamiento de alimentos				✓		✓		
Áreas para la prestación de servicios culturales				✓		✓	✓	
Nodos y enlaces complementarios de la red de conectividad ecológica				✓	✓		✓	

Tabla 1. Categorías de la Estructura Ecológica en el POT de Medellín. Fuente: Alcaldía de Medellín. (2014). Acuerdo 48.

La estructura ecológica principal, “corresponde al primer nivel de prioridad; su propósito es asegurar el mantenimiento o recuperación de funciones ecológicas esenciales para la prestación de servicios ecosistémicos” (Acuerdo Municipal 48, 2014, Art. 20). Con esta categoría se busca la restauración, uso sostenible y preservación en función de la biodiversidad evitando la intervención humana.

Las áreas protegidas, el manejo de esta subcategoría se dará con fines de restauración, rehabilitación y recuperación bajo criterios de uso público y de recreación.

El sistema hidrográfico hace parte de los elementos constitutivos naturales del espacio público. Su preservación es estricta y se busca la recuperación de los recursos naturales. Las áreas de retiro establecidas para los diversos elementos que componen el sistema “se establecen para garantizar la permanencia de las fuentes hídricas naturales; por tanto, no podrán edificarse, ya que su fin es la protección, el control ambiental y el constituirse como faja de seguridad ante amenazas hídricas” (Acuerdo Municipal 48, 2014, Art. 26). Las intervenciones deberán ser livianas, especialmente de paisajismo, tales como cobertura vegetal con siembra de especies arbóreas, plantas ornamentales entre otras.

El sistema orográfico constituye la base natural del territorio e incorporará los elementos constitutivos naturales del espacio público. Con este sistema se busca preservar y conservar los elementos del componente ecológico y paisajístico, articulación de los corredores naturales con áreas de interés recreativo y restauración ecosistémica.

La red de conectividad ecológica, “busca promover y conservar procesos biológicos, además del mantenimiento de poblaciones viables de biota en un paisaje fragmentado.” (Acuerdo Municipal 48, 2014, Art. 33). En este componente se pretende la recuperación, restauración y potenciación de áreas para el espacio público, que sea con pisos blandos y de uso para la recreación pasiva.

La estructura ecológica complementaria, “Corresponde al segundo nivel de prioridad; busca asegurar funciones complementarias y conectoras de la Estructura Ecológica Principal.” (Acuerdo Municipal 48, 2014, Art. 20). En esta categoría se busca mantener los servicios ecosistémicos demandados por la población. Así mismo, se busca la prevención de daños frente a fenómenos amenazantes.

De igual forma, vale la pena resaltar el papel que juegan los servicios ecosistémicos en el desarrollo de la Estructura Ecológica de la ciudad y en la vida de sus habitantes. De acuerdo con

lo establecido en el Acuerdo 10 de 2014, “los servicios ecosistémicos son los beneficios directos e indirectos que la humanidad recibe de la biodiversidad y que son el resultado de la interacción entre los diferentes componentes, estructuras y funciones que constituyen la biodiversidad” (Acuerdo 10, 2014, p. 3). Es decir, son los beneficios que produce la naturaleza y que son percibidos por sus habitantes como beneficios directos o indirectos que les proveen bienestar y mejor calidad de vida.

Uno de los aspectos más importantes del ordenamiento territorial es la dimensión ambiental y su relación con el desarrollo sostenible, donde los servicios ecosistémicos y la planificación del territorio, establezcan herramientas para la conservación y el uso de la tierra, donde se respeten las áreas excluidas de desarrollo, se generen y se conserven corredores verdes y espacios abiertos y recreativos.

Sin embargo, los impactos del acelerado proceso de urbanización sobre el territorio son complejos, debido a los procesos de planificación urbana deficientes, procesos de desarrollo urbanístico informales y no controlados, generación creciente de residuos y contaminantes. De igual manera, las políticas y normas sectoriales que no priorizan criterios ambientales entre otros, han provocado que la biodiversidad sea destruida. Por ende que se vea afectada la sostenibilidad económica, social y ambiental de las ciudades y, con ello, el propio bienestar de sus habitantes. Por esto, se deben fortalecer los servicios para suplir necesidades como la calidad del aire o el suministro de agua en los entornos urbanos.

Si bien se tienen unas determinantes ambientales para la protección, conservación y restauración del territorio, se evidencia una gran diferencia entre el ideal de la planificación del territorio con lo que se ha venido desarrollando con el paso del tiempo en la conformación de ciudad, el cual cada vez se está viendo más afectado en términos de servicios ecosistémicos. Por tanto, “la gestión es la primer decisión a la hora de planificar un territorio urbano, si no hay una planificación urbana basada en los ecosistemas, nos encontramos con una ciudad menos desarrollada, conurbada, sin espacios libres y verdes” (Medellín P. 2020. Párr. 7)

Las áreas de protección ambiental decretadas para restringir la urbanización a cierta distancia de las fuentes hídricas y la prohibición de construir en zonas de riesgo, si bien han tenido control, las leyes no cumplen el efecto que ayude a que la gestión urbanística sea eficiente, generando así un deterioro cada vez más estas áreas y poniendo en riesgo la propia vida de quienes ocupan dichas áreas.

Los bosques y los espacios verdes influyen en la regulación climática, ayudando en la protección contra inundaciones, y generando corredores ecológicos y paisaje cultural. Sin embargo, la importancia que la sociedad le está dando a los espacios verdes y sus funciones son muy diferentes, pues cada vez los espacios verdes son más precarios o inexistentes, pues se está dando un crecimiento en la urbanización informal, prevaleciendo sobre el cuidado, preservación, conservación y protección de los recursos naturales.

“La intención de limitar las actividades expansivas abre una pequeña ventana para pensar que se puede empezar a generar un cambio a través de las propuestas de zonificación de uso de la tierra presentes en la planificación del territorio.” (Avendaño D. 2019, p.74)

En consecuencia, aún falta mucho camino por recorrer pues a diario se presentan diversas problemáticas tales como cambio climático, riesgo ante eventos naturales, desigualdad, seguridad alimentaria, entre otros, por tanto, se debe incluir la opinión, necesidades y aspiraciones de los diferentes actores que inciden en el territorio, donde se pueda generar un efecto positivo en el corto, mediano y largo plazo sobre el territorio, pues nuestro planeta, funciona como un complejo engranaje donde cada pequeña pieza cuenta y solo así funcionando en conjunto es capaz de ofrecernos los servicios indispensables para la vida.

III. Ocupación, Preservación y Ordenación del territorio.

La conformación del territorio del municipio de Medellín, se debe en gran parte a la migración interna y extranjera. Durante la segunda mitad del siglo XX y primera década del siglo XXI, el territorio se conformó en gran parte por esta población; debido a diversos factores

relacionados con el conflicto armado interno y con búsqueda de mayores oportunidades de trabajo, estudio y acceso a servicios que ofrece la ciudad. Estos factores han conllevado a la formación de asentamientos irregulares dando como resultado una ciudad irregular, con omisión de las normas de construcción, localizándose en zonas de alto riesgo, en márgenes de quebradas o ríos y en planicies de inundación, carentes de obras de protección, las cuales no han sido debidamente intervenidas, ejecutadas, gestionadas y mantenidas por el Estado, colocando así en riesgo las vidas humanas, la salud pública y la sostenibilidad ambiental.

Según la Ley 388 de 1997, se indicó que:

El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. (Ley 388, 1997, Art. 5)

Según lo estipulado en el Acuerdo Municipal 48 de 2014, la ciudad de Medellín se establece mediante un modelo de ocupación empleando múltiples estrategias, las cuales se fundamentan en planes inspirados en el imaginario de una ciudad deseada, pasando por los ámbitos sociales, económicos y gubernamentales. Es por esto que:

El crecimiento equilibrado, moderado, programado y compensado de conformidad con las dinámicas territoriales metropolitanas, se fortalece en sentido Norte-Sur, mediante el eje natural del río Aburrá como integrador del valle, mientras que en sentido Oriente-Occidente, se propende por el reconocimiento de dos corredores transversales naturales. (Acuerdo Municipal 48, 2014, Art. 9)

Tal como se plantea en el Artículo 9, del Acuerdo Municipal 48 de 2014, el modelo de ocupación de la ciudad de Medellín se compone por:

1. Un territorio que como municipio núcleo del Valle de Aburrá y centro de servicios de escala regional, atiende las nuevas demandas globales en materia ambiental, tecnológica, y logística; que trabaja por reducir las desigualdades socio-espaciales regionales.
2. Un territorio ordenado en torno a la estructura ecológica, interconectado al Subsistema de Centralidades.
3. Una ciudad compacta, continua y diversa que privilegia la densificación y diversificación de usos en las áreas más planas.
4. Un área rural integrada al entorno regional.
5. Un borde rural diverso que articula las dinámicas urbano-rurales.

6. Un borde urbano con barrios consolidados con alta calidad habitacional.
7. Unas zonas de media ladera heterogéneas, densificadas moderadamente de acuerdo con la capacidad de soporte.
8. Un corredor del río Aburrá que ofrece gran vitalidad urbana, epicentro del espacio público metropolitano. (Acuerdo Municipal 48, 2014, Art. 9)

Si bien, Medellín se planteó como una ciudad compacta que debe crecer hacia adentro, donde se busca el control de la expansión y la protección de su estructura ecológica, en la actualidad todo se ha dado de forma diferente, pues se han ocupado áreas que no deberían haberse intervenido como lo son las márgenes de los ríos y quebradas. No se puede desconocer que en gran parte de los sucesos relacionados con el agua, tienen que ver con la ocupación de las llanuras de inundaciones, ya que estos terrenos aledaños a los ríos sirven de estiaje o de amortiguamiento cuando los cuerpos de agua aumentan su caudal, así como también, la deforestación de laderas altas en las que nacen las microcuencas y se generan sistemas hídricos, la urbanización y la falta de planeación territorial genera un desequilibrio y se genera contaminación por vertimiento de residuos. Por esto, los modos de habitar la ciudad han generado que las quebradas pierdan su equilibrio natural.

Así mismo, se debe prestar gran importancia a los asentamientos en los cerros tutelares, ya que estos son “indispensables para la conectividad verde de la ciudad, pues prestan importantes servicios ecosistémicos como la regulación hídrica, sirven como barrera a la expansión urbana, dan protección a los suelos, regulación climática y conservación de la biodiversidad”. (Alcaldía de Medellín, Secretaría de Medio Ambiente, 2022, párr. 12)

Ahora bien, según lo establecido en el Artículo 1º de la Ley 388 de 1997, se busca, “el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.” (Ley 388, 1997, Art. 1)

No podemos desconocer los diversos factores que impulsan la formación de asentamientos irregulares. Con relación a esto, se puede afirmar que las acciones tomadas son insuficientes. Si bien, con la legalización y la regularización urbanística, se busca que sea un proceso mediante el cual, se reconozcan y acepten las formas, usos y costumbres desarrolladas por las comunidades en los procesos de ocupación del territorio, no deberían ser estrategias indefinidas, Esto solo se logrará con “una perspectiva incluyente en la que se intenten superar las barreras normativas e institucionales que los procesos de acceso al suelo han tenido” (Granda, 2010, p. 181).

Se debe permitir reconocer formas constructivas y de apropiación del territorio, compatibles con la realidad de los asentamientos y se deben buscar estrategias para los asentamientos irregulares que no son objeto de un plan de legalización y regularización urbanística. Por estar ubicados en retiros de corrientes naturales de agua y zonas de alto riesgo no mitigable, presentan carencias en servicios públicos domiciliarios; especialmente, agua y saneamiento básico, así como, insalubridad y hacinamiento. Por tanto, se debería dar prioridad a la seguridad ciudadana y la gestión del riesgo, incorporando acciones de mitigación o reasentamiento. Así mismo, es necesario aumentar la oferta de suelo accesible para las familias más pobres, donde se desarrolle el principio de la función social de la propiedad con el derecho a la vivienda digna y adecuada; principalmente, a la hora de controlar los procesos especulativos que se llevan a cabo con la tierra, ya que son excesivamente elevados y, por tanto, generadores de exclusión.

Para ilustrar lo anterior, se realiza un ejemplo de ocupación irregular que tuvo lugar en el Sector de Vallejuelos, ubicado en el barrio 0720 - Santa Margarita, Comuna 07 - Robledo. Como se puede observar en las ortofotos de 2016 y 2021, se encontró un crecimiento exponencial en un transcurso de 5 años. Dicho sector presenta restricción por amenaza alta en movimiento en masa y, a su vez, presenta restricción por ser una zona de alto riesgo no mitigable y considerarse una red de conectividad ecológica.



Imagen 1. MapGIS. (2016). *Mapa Satelital de Medellín*. [Mapa].



Imagen 2. MapGIS (2021). *Mapa Satelital de Medellín*. [Mapa]

IV. Fundamentos de la legislación urbanística.

En la ciudad de Medellín, las ocupaciones ilegales que se dan en la Estructura Ecológica deben ser monitoreadas, vigiladas y controladas por la Subsecretaría de Control Urbanístico, esto con el fin de dar seguimiento “a la implementación del modelo de ocupación del territorio, relacionado con la aplicación de las normas urbanísticas para la ejecución de obras sin licencias” (Decreto 883 de 2015, Art. 346). Esta Subsecretaría tiene la facultad de emitir informes técnicos en relación a las contravenciones a la norma urbanística, los cuales sirven como insumo para la actuación de las Inspecciones de Policía y Casa de Gobierno del Distrito de Medellín, los cuales

tienen como atribuciones, suspensión de construcción o demolición de obra, reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles, restitución y protección de bienes inmuebles, remoción de bienes en las infracciones urbanísticas, multas, entre otros, esto en atención al Artículo 206 de la Ley 1801 del 2016 y así garantizar el debido proceso.

Ahora bien, para el caso en particular respecto a la ocupación ilegal en la estructura ecológica, es necesario analizar tres situaciones que se presentan, ya que son de gran trascendencia, las cuales son: conductas contrarias a la integridad urbanística, invasión u ocupación de inmuebles de uso público. Por tratarse de irregularidades frente a las normas procedimentales, urbanísticas y constructivas, de carácter local y nacional vigente y la necesidad de una vivienda digna que cobra gran relevancia pues no se pueden desconocer los derechos en relación con el territorio que ocupan.

Respecto a las conductas contrarias a la integridad urbanística, se tiene que son las construcciones adelantadas sin la respectiva Licencia de Construcción, por consiguiente, trae consecuencias para los responsables; en este caso las ocupaciones ilegales en la estructura ecológica se determinan como infracciones urbanísticas, ya que está prohibida la invasión de terrenos de uso público. En este caso, de acuerdo al Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, las medidas correctivas a aplicar, son: “Multa General o Especial, Restitución y protección de bienes inmuebles, Demolición de obra, Suspensión de construcción o demolición” (Ley 1801, 2016, Art.173). Dichas medidas se darán con base en el Artículos 135 de la Ley 1801 de 2016, respecto a, comportamientos contrarios a la integridad urbanística donde se indicó que:

Los siguientes comportamientos, relacionados con bienes inmuebles de particulares, bienes fiscales, bienes de uso público y el espacio público, son contrarios a la convivencia pues afectan la integridad urbanística y por lo tanto no deben realizarse, según la modalidad señalada:

A) Parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir:

1. En áreas protegidas o afectadas por el plan vial o de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, y las destinadas a equipamientos públicos.
3. En bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público.

PARÁGRAFO 1o. Cuando se trate de construcciones en terrenos no aptos o sin previa licencia, se impondrán de inmediato la medida de suspensión de construcción o demolición, y se solicitará a las empresas de servicios públicos domiciliarios la suspensión de los servicios correspondientes si no hubiese habitación. (Ley 1801, 2016, Art.135)

La estructura ecológica está catalogada como un elemento que constituye el espacio público; por tanto, su invasión y ocupación no está permitida ya que las construcciones que allí se realicen de manera ilegal, están dadas en bienes de uso público y bienes fiscales. Los cuales son objeto de protección legal, frente a eventos en los cuales los particulares pretenden apropiarse de ellos. Es por esto que, en la Constitución Política se determinó que dichos bienes “son inalienables, imprescriptibles e inembargables” (Constitución Política de la República de Colombia, 1991, Art. 63), así como también se determinó que, “es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular” (Constitución Política de la República de Colombia, 1991, Art. 82)

Según lo indicado en el Artículo 5 de la Ley 9 de 1989, se entiende como espacio público: el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes. (Ley 9, 1989, Art. 5)

Es por esto que las autoridades policivas deberán dar cumplimiento al Artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, respecto a, comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no se deberá “ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes” (Ley 1801, 2016, Art.140), ya que la ejecución de obras puede producir un deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente e incluso introducir modificaciones considerables o notorias que afecten los servicios ecosistémicos, por lo cual, las sanciones son una forma de prevenir las ocupaciones en estas zonas, ya que disuaden a quienes están próximos a cometer una infracción para que no la haga, ya que está prohibida su edificabilidad y mucho menos debería ser apropiadas para asentamientos humanos.

Dado lo anterior, el Ministerio de Medio Ambiente expidió la Ley 99 de 1993 y adoptó los fundamentos de la política ambiental en el país, en la cual se indica que la biodiversidad debe ser protegida de forma prioritaria, que se deben tener en cuenta los derechos de los seres humanos y su desarrollo de forma armónica con la naturaleza, que la prevención de desastres será de interés colectivo y obligatorio cumplimiento, que la política será descentralizada, democrática y

participativa y que las instituciones tendrán en cuenta la relación del ambiente con procesos económicos, sociales y físicos.

Según la Ley 388 de 1997, se tiene como objetivos:

2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.
3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres. (Ley 388, 1997, Art. 1)

Se hace este recuento normativo acerca de bienes de uso público y espacio público con el objeto de ilustrar sobre la importancia de respetar y garantizar estos bienes y teniendo claro la diferencia entre bienes de uso público y bienes de uso privado, por tanto, la ocupación de terrenos de uso público con construcción de particulares, al no estar autorizadas, “la entidad pública del derecho de dominio las puede reclamar en cualquier momento a través de lo que se denomina Restitución y Protección de bienes inmuebles por perturbación a la posesión o mera tenencia y a las servidumbres” (Orden de Policía 009, 2022, p. 18) tendiendo que acatar las decisiones administrativas impartidas por las autoridades conforme a la Constitución política y la ley policiva.

Frente a las ocupaciones ilegales en la estructura ecológica no se puede pasar por alto la legislación, pues no se puede desconocer el hecho de que son construcciones que se realizaron sin la respectiva Licencia de Construcción y esta es un requisito previo antes de la construcción, así como que habiendo construido sea otorgado un acto de reconocimiento por la autoridad competente como lo son las Curadurías Urbanas. De igual forma, no se puede pasar por alto que, la ocupación de esta estructura ecológica al ser categorizada como zona de uso público, según la legislación debería ser restituida, y por último y no menos importante no se debe desconocer el hecho de que es la necesidad de vivienda de la población que ocupa estas zonas, y el derecho a la vivienda digna es un derecho fundamental. Entonces se debe tener proporcionalidad y razonabilidad “atendiendo las circunstancias de cada caso y la finalidad de la norma. Por lo tanto, se debe procurar que la afectación de derechos y libertades no sea superior al beneficio perseguido y evitar todo exceso

innecesario” (Ley 1801, 2016, Art. 8), esto ante la toma de decisiones ante una infracción urbanística por ocupación ilegal en estructura ecológica.

Es por esto que se debe dar una mirada desde la Constitución Política de Colombia a lo que establece como vivienda digna en su Artículo 51, donde se indica que:

Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda. (Constitución Política de la República de Colombia, 1991, Art. 51)

Así mismo, vale señalar que la sentencia T-333 de 2011 precisó que:

La “dignidad” de la vivienda no se reduce a una concepción ideal puesto que involucra la noción de “habitabilidad”, referida a la calidad del inmueble, de forma que satisfaga las necesidades básicas de protección y seguridad. A su vez, la habitabilidad comporta una serie de actividades por parte de los responsables de la construcción, enfocadas al establecimiento de las condiciones idóneas para su ocupación y recuperación si llegara a presentar daños, ajenos a la conducta del propietario o poseedor. (Sentencia T-333, 2011 par. 1)

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho a la vivienda digna tiene una serie de obligaciones para el Estado, quien debe adelantar políticas públicas para garantizar que todas las personas cuenten con una vivienda digna, por lo tanto, parte de la exigibilidad del derecho consiste en que el Estado asegure la satisfacción del derecho de forma gradual, tal como lo indica la Carta de la Organización de los Estados Americanos. El Estado debe dedicar “sus máximos esfuerzos a la consecución” de una “vivienda adecuada para todos los sectores de la población”. (Carta de la Organización de los Estados Americanos, 1948, Art. 34)

El derecho a la vivienda digna debe ser de goce y disfrute de todas las personas y el Estado tiene la obligación de establecer las condiciones necesarias para hacerlo efectivo. El derecho no dicta de que la vivienda, sea propio o ajeno, lo se busca es que tenga las características para poder realizar de manera digna el proyecto de vida, de disponer de un lugar habitable, que les otorgue un grado razonable de tranquilidad y los proteja de las distintas amenazas a la salud, de riesgos estructurales y garantice su seguridad física.

Es por esto que, el Artículo 5 de la Ley 2 de 1991, se prevé la implementación de una política pública dirigida a identificar y proteger los bienes y derechos de los habitantes.

A partir de la vigencia de la presente Ley, los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia levantarán y mantendrán actualizado un inventario de las zonas que presenten altos riesgos para la localización de asentamientos humanos por ser inundables o sujetas a derrumbes o deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.

Los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia con la colaboración de las entidades a que se refiere el Decreto 919 de 1989, adelantarán programas de reubicación de los habitantes o procederán a desarrollar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo en los asentamientos localizados en dichas zonas. (Ley 2, 1991, Art. 5)

En razón a lo anterior, para llevar a cabo los procesos sancionatorios se deben tener en cuenta principios construidos bajo tres pilares como lo son el proteger, respetar y remediar. Para esto se debe adoptar inicialmente la política de caracterización de los núcleos poblacionales que habitan los diversos asentamientos ubicados en la estructura ecológica, esto con el fin de identificar el grupo poblacional al que hace parte, para así poder dar a conocer la oferta institucional ofrecidos por la Secretaria de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos y el ISVIMED - Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín, instituciones que hacen parte del Municipio de Medellín, las cuales brindan asesoría en tema de vivienda para así obtener los beneficios adecuados dependiendo de sus necesidades.

La finalidad de una vivienda como interés privado, se debe garantizar en armonía con el respeto y buen uso que se debe dar al Espacio Público, a los bienes fiscales y los bienes de uso público que están cobijados por el interés general y es allí donde debe haber una armonía entre el interés general y el interés particular, donde se pueda garantizar el disfrute de los bienes privados y de los bienes de uso público, es decir, de acuerdo con su destinación y aboliendo cualquier caso de arbitrariedad. Es por esto que, “las decisiones administrativas también deben obedecer a un criterio de necesidad” (Orden de Policía 009, 2022, p. 21)

V. Conclusión

En el desarrollo de este artículo, se abordó la estructura ecológica como determinante del POT, la cual se clasifica en tres subcategorías, encontrándose asociadas a los principales servicios

ecosistémicos, estas son las áreas protegidas, áreas de interés estratégico y áreas complementarias las cuales buscan la restauración, rehabilitación y recuperación bajo criterios de uso público y de recreación, articulación, preservación, conservación de los elementos del componente ecológico y paisajístico y potenciación de las áreas para el espacio público, así como, mantener los servicios ecosistémicos demandados por la población y la prevención de daños frente a fenómenos amenazantes.

También se precisaron los factores que han conllevado a la formación de asentamientos irregulares y se analizaron los componentes del modelo de ocupación para la ciudad de Medellín, donde se busca el control de la expansión y la protección de su estructura ecológica, sin embargo, en la actualidad todo se ha dado de forma diferente afirmando que las acciones tomadas son insuficientes.

Finalmente se tuvieron en cuenta todos los fundamentos de la legislación urbanística donde fue necesario analizar tres situaciones las cuales son: conductas contrarias a la integridad urbanística, invasión u ocupación de inmuebles de uso público y la necesidad de una vivienda digna que cobra gran relevancia, pues no se pueden desconocer los derechos en relación con el territorio que ocupan. Sin embargo, la ejecución de obras puede producir un deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente, por lo cual, las sanciones son una forma de prevenir las ocupaciones en estas zonas, ya que disuaden a quienes están próximos a cometer una infracción.

Partiendo de lo expuesto, puede concluirse que, uno de los aspectos más importantes del ordenamiento territorial es la dimensión ambiental y su relación con el desarrollo sostenible, donde los servicios ecosistémicos y la planificación del territorio, establezcan herramientas para la conservación y el uso de la tierra, sin embargo, se evidencia una gran diferencia entre el ideal de la planificación del territorio con lo que se ha venido desarrollando con el paso del tiempo en la conformación de ciudad, el cual cada vez se está viendo más afectado en términos de servicios ecosistémicos, ya que la restricción de urbanización y la prohibición de construir en zonas de riesgo no ha tenido el cumplimiento correcto, dado que las leyes no tienen el alcance suficiente que ayude a que la gestión urbanística sea eficiente.

También, se puede decir que, la población en general es negligente en el cumplimiento de las órdenes y recomendaciones realizadas por los entes territoriales pues con el paso del tiempo la ocupación ilegal coge más fuerza, sin importar los desastres que se puedan presentar, desconociendo las leyes y normas urbanísticas y constructivas.

Sin embargo, el derecho fundamental a la vivienda digna conlleva la obligación correlativa a cargo del Estado, el cual deberá garantizar que las personas residan en viviendas que se ubiquen en lugares en donde la seguridad e integridad de sus habitantes no esté amenazada, asegurando la participación de los afectados. Por tanto, se debería dar prioridad a la seguridad ciudadana y la gestión del riesgo, incorporando acciones de mitigación o reasentamiento y, sería necesario aumentar la oferta de suelo accesible para las familias más pobres, donde se desarrolle el principio de la función social de la propiedad con el derecho a la vivienda digna, ya que las malas técnicas urbanísticas empleadas por los ocupantes de la estructura ecológica, hacen que el Municipio de Medellín no pueda de manera alguna ser garante de la vida, honra y bienes de todas las personas que se encuentran ubicadas en la órbita de su circunscripción territorial, en tanto, no puede verificar cada construcción que se realiza ni si están bajo las previsiones legales.

VI. Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente (20 de julio de 1991). Constitución Política de la República de Colombia. Esta versión corresponde a la segunda edición corregida de la Constitución Política de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#1
- Avendaño D. (2019). Integrando el concepto de servicios ecosistémicos en el ordenamiento territorial. *Revista Geográfica de América Central*. Volumen 2, 65, 2020. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=451763485003>
- Congreso de la República de Colombia (29 de julio de 2016). Ley 1801. Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Diario Oficial N° 51.965. Recuperado de

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016_pr003.html#CAP%C3%8DTULO%20I-XIV-II

Congreso de la República de Colombia (16 de junio de 2003). Ley 810. Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial N° 51.965. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0810_2003.html

Congreso de la República de Colombia (24 de julio de 1997). Ley 388. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial N° 51.965. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html

Congreso de la República de Colombia (22 de diciembre de 1993). Ley 99. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.146. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html

Congreso de la República de Colombia (15 de enero de 1991). Ley 2. Por el cual se modifica la Ley 9 de 1989. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1575#5>

Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión. (4 de mayo de 2011) Sentencia T-333/11. (MP Nilson Pinilla Pinilla) Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-333-11.htm#:~:text=%E2%80%9CEI%20estado%20de%20indefensi%C3%B3n%20se,amenaza%20de%20su%20derecho%20fundamental>.

Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión de Tutelas. (13 de agosto de 2018) Sentencia T-327/18. (MP Gloria Stella Ortiz Delgado) Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-327-18.htm>

Granda, D., & Mejía JC. (2013). Irregularidad en la ocupación del suelo urbano en Medellín. Sistematización de experiencias (Informe de Investigación, Universidad de Antioquia). Recuperada de <http://hdl.handle.net/10495/2051>

-
- Granda, D. (2010). *Asentamientos irregulares en medellín. Intervención de la universidad de antioquia-facultad de derecho y ciencias políticas. Sistematización de experiencias.* Recuperado de <https://hdl.handle.net/10495/9996>
- Henao, L. (2019). Parque lineal: Espacio público efectivo y solución de regularización de asentamientos humanos precarios. (Trabajo de grado de especialización, Universidad de Antioquia). Recuperada de <http://hdl.handle.net/10495/13888>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2017). Biodiversidad y servicios ecosistémicos en la planificación y gestión ambiental urbana. Recuperado de https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/BIODIVERSIDAD_Y_SERVICIOS_ECOSISTEMICOS_EN_LA_PLANIFICACION_Y_GESTION_AMBIENTAL_URBANA.pdf
- Ministerio de vivienda, ciudad y territorio. (2015). Decreto 1077. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216>
- Municipio de Medellín. (2014). Acuerdo Municipal 48. Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias. Recuperado de https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2014/POT/Gaceta4267ACUERDO48POTinternet.pdf
- Municipio de Medellín. (2014). Acuerdo 10. Por el cual se adopta y se reglamenta la Política de Biodiversidad para Medellín. Recuperado de https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_15/Publicaciones/Shared%20Content/GACETA%20OFICIAL/2014/Gaceta%204247/ACUERDO%2010%20DE%202014.pdf
- Nieto, J. (14 de diciembre de 2017). En Medellín viven 80.000 personas en zonas de invasión. El Tiempo. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/en-medellin-viven-80-000-personas-en-zonas-de-invasion-160642>

Organización de los Estados Americanos. (30 de Abril de 1948). Carta de la Organización de los Estados Americanos. Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/afrodescendientes_manual_formacion_lideres_anexos.pdf

Secretaría de Seguridad y Convivencia. (12 de Septiembre de 2022). Orden de Policía 009. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2022/09/2-20872-22.pdf>

Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Urbanos. (17 de Febrero de 2020). Servicios Ecosistémicos Urbanos ¿Qué son y cuál es su importancia?. Recuperado de <http://ieu.unal.edu.co/en/medios/noticias-del-ieu/item/servicios-ecosistemas-urbanos-que-son-y-cual-es-su-importancia>

Velásquez, C. (21 de abril de 2021). Invasión crece sin talanquera en la carretera al túnel de Occidente. El Colombiano. Recuperado de <https://www.elcolombiano.com/antioquia/invasiones-en-la-via-al-tunel-de-occidente-en-medellin-BD17276171>