



Ratio Juris

ISSN: 1794-6638

editor.ratiojuris@unaula.edu.co

Universidad Autónoma Latinoamericana  
Colombia

Álvarez Puerto, José Ricardo  
DESARROLLO URBANO O DESPLAZAMIENTO URBANO: MACROPROYECTO DE  
INTERÉS SOCIAL NACIONAL, COMUNA SAN JOSÉ, MANIZALES  
Ratio Juris, vol. 8, núm. 17, julio-diciembre, 2013, pp. 115-134  
Universidad Autónoma Latinoamericana  
Medellín, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=585761335005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

## DESARROLLO URBANO O DESPLAZAMIENTO URBANO: MACROPROYECTO DE INTERÉS SOCIAL NACIONAL, COMUNA SAN JOSÉ, MANIZALES\*

JOSÉ RICARDO ÁLVAREZ PUERTO\*\*

Presentado: 22 de octubre de 2013 • Aprobado: 30 de noviembre de 2013

### Resumen

El desplazamiento forzado de comunidades constituye una grave violación a los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales de las personas afectadas. Este fenómeno es hoy por hoy una de las problemáticas más complejas que existen en nuestro país, y lamentablemente el municipio de Manizales no ha escapado de este hecho. La ciudad está padeciendo un fenómeno aún más grave: el desplazamiento urbano ocasionado por un macroproyecto de interés social general. En este sentido, ni la política pública nacional ni la regional tienen medidas que busquen prevenir, proteger, atender, estabilizar y reparar integralmente a la población que ha sido víctima de

\* Resultado del avance del proyecto de investigación “Crecimiento urbano de la ciudad de Manizales, implicaciones legales y plan de ordenamiento territorial”, en la línea de investigación en Derecho Privado. El autor interviene como coordinador del proyecto de investigación y son auxiliares Carlos Arturo Grajales Vasco, Daniel Tarcisio Villamil y Jhony Alejandro Moya. Trabajo presentado en el XIII Encuentro Nacional de la Red de Grupos y Centros de Investigación Jurídica y Sociojurídica de Colombia, celebrado en Pasto entre el 15 y el 17 de octubre de 2013, evento organizado por la Universidad de Nariño y la Universidad Mariana de Pasto.

\*\* Abogado de la Universidad de La Sabana (Bogotá). Docente e investigador del Centro de Investigaciones Sociojurídicas (CIS). Coordinador del Área de Derecho Privado. Facultad de Ciencias Jurídicas - Universidad de Manizales. Estudiante de la Maestría en Derecho - Universidad de Manizales, Caldas. [joseralvarezp@yahoo.com](mailto:joseralvarezp@yahoo.com).

este macroproyecto que, bajo la premisa de la prevalencia del interés general sobre el particular, está afectando de forma directa a más de 20000 habitantes que no pueden gozar efectivamente de todos sus derechos ni pueden defenderlos debido a la intervención del Estado, pues jamás se les involucró ni se les preguntó ni se les consultó acerca de su visión ni de las posibles afectaciones directas del proyecto.

**Palabras clave:** municipio, urbanismo, macroproyectos, Plan de Ordenamiento Territorial, renovación urbana, concejos municipales.

## URBAN DEVELOPMENT OR URBAN DISPLACEMENT: NATIONAL SOCIAL INTEREST MACROPROJECT, COMMUNE OF SAN JOSÉ, MANIZALES

### Abstract

The forced displacement of communities is a serious violation of political, civil, economic, social and cultural rights of the affected people. This phenomenon is today one of the most complex issues in our country, and unfortunately the city of Manizales has not escaped from this fact. The city is experiencing a phenomenon even more serious and is the urban displacement caused by a macro general social interest, and in this sense, public policy or national or regional have measures that seek to prevent, protect, respond, stabilize and repair integrally the people who have been victims of this enormous project under the premise that the prevalence of general interest thereon, is directly affecting more than 20,000 people who can not enjoy or effectively defend their rights through the intervention of State, since they were never involved, nor asked, nor consulted his vision or the possible direct effects of the project.

**Key words:** Municipality, Planning, Macro Projects, Land Use Plan, Urban Renewal, Municipal Councils.

## O DÉVELOPPEMENT URBAIN DÉPLACEMENT EN MILIEU URBAIN : ANGLIA INTÉRÊT NATIONAL SOCIAL VILLE SAN JOSÉ, VILLE MANIZALES

### Résumé

Le déplacement forcé de communautés est une violation grave des droits politiques, civils, économiques, sociaux et culturels des personnes touchées. Ce phénomène est aujourd’hui l’un des problèmes les plus complexes qui existent dans notre pays, et, malheureusement, la ville de Manizales n’a pas échappé à ce fait. La ville souffre d’ un phénomène plus grave et le déplacement urbain causé par un intérêt social général macro, et en ce sens, la politique publique régionale ou nationale et a pris des mesures visant à prévenir, protéger, répondre, stabiliser et réparer intégralement les personnes qui ont été victimes de cet énorme projet en vertu du principe que la prévalence de l’ intérêt général sur celui-ci, est touchant directement plus de 20.000 personnes qui ne peuvent pas profiter ou défendre efficacement leurs droits grâce à l’intervention de l’État parce qu’ils ne sont jamais impliqués, ni demandé, ni consultés sa vision ou les effets directs possibles du projet.

**Mots-clés:** Ville, urbaines, des projets de macro, l’utilisation des terres Régime, la rénovation urbaine, les conseils municipaux.

## SVILUPPO URBANO O SPOSTAMENTO URBANO: MACRO PROGETTO DI INTERESSE SOCIALE COMUNE SAN JOSÉ, MANIZALES

### Riassunto

Lo spostamento forzato di Comunità costituisce una grave violazione dei diritti politici, civili, economici, sociali e culturali delle persone colpite. Questo fenomeno è oggi uno dei più complessi problemi esistenti nel nostro paese, e purtroppo il comune di Manizales non è sfuggito questo fatto. La città soffre di un fenomeno più grave ed è lo spostamento urbano causato da un progetto macro di interesse so-

ciale generale e in questo senso, né la politica pubblica nazionale né regionale ha misure che cercano di prevenire, proteggere, rispondere, stabilizzare e riparare integralmente nella popolazione che è stata vittima di questa macro progetto che sotto la premessa della prevalenza dell'interesse generale sopra il particolare, colpisce direttamente a più di 20.000 abitanti che non possono godere né meno difendere efficacemente i loro diritti grazie all'intervento dello stato, perché non sono mai coinvolti, né chiesto, né consultati sua visione o i possibili effetti diretti del progetto.

**Parole chiave:** Comune, Urbanistica, i progetti Macro, pianificazione territoriale, piano di rinnovamento urbano, i consigli comunali.

## DESENVOLVIMENTO URBANO OU DESLOCAMENTO URBANO: MACRO-PROJETO DE INTERESSE SOCIAL NACIONAL COMUNA SAN JOSÉ, MANIZALES

### Resumo

O deslocamento forçado de comunidades constitui uma grave violação aos direitos políticos, civis, econômicos, sociais e culturais das pessoas afetadas. Este fenômeno é hoje uma das problemáticas mais complexas existentes no nosso país, e lamentavelmente o município de Manizales não escapou desse fato. A cidade está suportando um fenômeno ainda mais sério: o deslocamento urbano gerado por um macro-projeto de interesse social geral, e neste sentido, nem a política pública nacional nem a regional têm medidas que procurem prevenir, proteger, atender, estabilizar e compensar integralmente à população que seja vítima deste macro-projeto que sob a premissa da prevalência do interesse geral acima do particular, está afetando de forma direta mais de 20.000 habitantes que não podem exercer nem defender efetivamente todos os seus direitos graças à intervenção do Estado, pois jamais foram envolvidos nesse projeto, nem foram consultados sobre a sua perspectiva nem sobre as possíveis afetações diretas do projeto.

**Palavras chave:** Município, Urbanismo, Macro projetos, Plano de Ordenamento Territorial, Renovação Urbana, Câmara dos Vereadores.

## INTRODUCCIÓN

El desplazamiento de comunidades constituye una grave violación a los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales de las personas afectadas. El desplazamiento forzado es hoy una de las problemáticas más complejas que existen en nuestro país, y lamentablemente el municipio de Manizales no ha escapado de este hecho, que trae consecuencias nefastas y que involucra a todas las esferas de nuestra sociedad, en lo concerniente tanto a su génesis como a sus resultados.

Dada la magnitud de este problema y sus implicaciones en cuanto a la vulneración masiva y sistemática de los derechos, el Estado colombiano ha desarrollado diversas acciones para afrontar los impactos sobre las personas y minimizar las causas que los generan, y ha construido una política pública para atender integralmente a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

Sin embargo, la ciudad de Manizales está padeciendo un fenómeno aún más grave: el desplazamiento urbano ocasionado por un macroproyecto de interés social general. En este sentido, ni la política pública nacional ni la regional han adoptado medidas que busquen prevenir, proteger, atender, estabilizar y reparar integralmente a la población que ha sido víctima de este fenómeno que, aunque es legal bajo la premisa de la primacía del interés general sobre el particular, está afectando de forma directa a más de 20000 habitantes que no pueden gozar efectivamente de sus derechos ni pueden defenderlos debido a la intervención del Estado, pues jamás se les consultó acerca de su visión ni de las posibles afectaciones directas del macroproyecto.

Así mismo, se debe tomar conciencia de que este grupo concreto de personas requiere un trato especial y una atención particular por parte de las entidades gubernamentales, pues dicho grupo se encuentra en total vulnerabilidad. Por lo tanto se deben establecer acciones y realizar esfuerzos que tiendan a prevenir nuevos desplazamientos por fenómenos de renovación urbana o mutación inmobiliaria, y a proteger a las actuales comunidades que se encuentran en tal situación.

Por esta razón la investigación previa que produjo el presente artículo se fundamentó en una metodología empírico-analítica que permitió interactuar con la comunidad, y se efectuó un posterior análisis sociojurídico, donde se abordaron los fundamentos generales y los lineamientos normativos y jurisprudenciales para la atención integral a la población desplazada. Como

antecedentes de la investigación se encuentran los directamente relacionados con el desarrollo del individuo, ya que en el interior de toda comunidad subyacen principios básicos de supervivencia, como la autodefensa y la prohibición de atacar al otro. Todo esto se convierte en la base de los derechos humanos, además de la relevancia fundamental del derecho a la propiedad.

Esta relación no solamente está enfocada en el medio cultural en el que se desarrollan los sujetos, sino que además tiene lugar de acuerdo a las oportunidades que les brinda el Estado. Los seres humanos somos sociales por naturaleza, pero también somos individuales gracias al medio en el que nos desarrollamos. Es por eso que según un enfoque antropológico podemos concluir, apresuradamente, que de manera insólita arrebatamos a algunas personas de sus comunidades, de su desarrollo familiar y cultural, y que sin importar los motivos violentamos su libertad y las coartamos hasta tal punto que no les permitimos desarrollarse como lo son, traspasando la barrera de su integridad y de su autonomía. Sobre la calidad que adquieren estos individuos se dice lo siguiente en la Ley 387 de 1997, artículo 1º:

Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

Como se puede observar, la anterior definición se queda corta frente a los nuevos fenómenos de desplazamiento humano que se presentan en el país. Tal es el caso de los desplazamientos ocasionados por decisiones estatales, como la ejecución de macroproyectos, y los generados por el cambio climático, asuntos que también han implicado en los últimos tiempos una magnitud de problemas desde el punto de vista social, psicológico, humano, económico, y que han dado lugar a otros factores que afectan directamente a la población.

Si partimos de la premisa aristotélica de que el derecho a la igualdad es un derecho fundamental de primera generación, que consiste en la “(...) identidad de atribuciones entre seres semejantes, y el Estado no podría vivir

de un modo contrario a las leyes de la equidad (...)” (Aristóteles, 1981: iv), llegamos a la afirmación de que la justicia consiste en la igualdad. Y evidentemente es así, pero no para todos, sino para quienes se encuentran en una situación diferente o de desigualdad, lo que da lugar al análisis de los derechos fundamentales vulnerados por el desplazamiento urbano en Manizales.

## Derechos fundamentales vulnerados por el desplazamiento urbano originado por entidades gubernamentales

La normatividad vigente en nuestro país sobre el fenómeno del desplazamiento ha estado siempre enfocada en el desplazamiento forzado por causa de la violencia derivada del conflicto armado interno. Ante la ausencia de la legislación y de la jurisprudencia apropiadas para el tema de los desplazamientos urbanos generados por causas diferentes al conflicto interno, se puede inferir que por principio de analogía jurídica los derechos fundamentales violados a las comunidades víctimas de programas y proyectos de renovación urbana, unidades de actuación urbanística, actuaciones urbanas integrales formuladas en los POT municipales, Macroproyectos de Interés Social Nacional en curso de acuerdo a la Sentencia C-149 de 2010 y Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (PIDU), son los mismos que los que se les violan a las comunidades víctimas del desplazamiento forzado, y que requieren por parte del Estado el mismo control, respeto y reparación. Para comprender la condición del desplazado urbano por causa de intervenciones urbanas como las mencionadas, vale la pena recordar el concepto de macroproyectos de interés social nacional a la luz del artículo 79 de la Ley 1151 de 2007 (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2007):

Son el conjunto de decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas adoptadas por el Gobierno Nacional, en las que se vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una operación de gran escala que contribuya al desarrollo territorial, de determinados municipios, distritos o regiones del país.

También vale la pena llamar la atención sobre el hecho de que el mismo Estado, en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, ya enfiló sus baterías jurídicas en la reglamentación de las condiciones para la concurrencia de terceros particulares o privados en la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación por vía judicial y adminis-

trativa mediante el Decreto 199 del 12 de febrero de 2013. Dicha reglamentación se expidió con el argumento jurídico de que el interés general prima sobre el particular y con una interpretación amañada del artículo 58 de la Constitución que establece la función social de la propiedad privada.

Surgen entonces varios interrogantes al respecto: ¿cómo puede sustentarse jurídicamente en un Estado social de derecho la función social de la propiedad si no se respeta el derecho real que tiene el propietario del inmueble a disponer y gozar libremente de su bien? ¿Cómo se puede creer en un Estado social de derecho que le desconoce el derecho a la defensa al poseedor de un bien, que no le permite la adquisición por prescripción adquisitiva de domino por vía judicial del predio que mantuvo durante años y que ni siquiera le reconoce las mejoras? ¿Cómo puede argumentarse que en un Estado social de derecho se privilegia el interés general sobre el particular y no se tiene en cuenta a la misma comunidad, “beneficiada de las zonas intervenidas”, bajo la premisa de que lo privado es la única fuente de desarrollo urbano y económico, lo que lleva a convertir el suelo urbano de las ciudades en terrenos de engorde y de producción de plusvalías particulares con la bendición del mismo Estado? ¿Cómo puede sustentarse que en un Estado social de derecho se dé la orden de que a las comunidades que habitan las zonas intervenidas se les aplique la táctica del pueblo ruso en las guerras napoleónicas, la tierra arrasada? Hoy más de 20000 personas de la comuna San José de Manizales deambulan por las calles sin Dios ni ley, sin oportunidades laborales ni económicas, engrosando las estadísticas de pobreza y violencia. Y a la fecha, después de cinco años de abuso, el Estado todavía no le ha dado importancia al problema.

Por tal motivo, los derechos fundamentales que les amenazan y vulneran a las personas en condición de desplazamiento a causa de la ejecución de las obras del macroproyecto nacional San José, según la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, y ratificadas por la Sentencia T-367 de 2010, y que por analogía afectan a las comunidades urbanas desplazadas por el Estado, son los siguientes:

El derecho a la vida en condiciones de dignidad, dadas las circunstancias infrahumanas asociadas a su movilización y a su permanencia en el lugar provisional de llegada, así como los frecuentes riesgos que amenazan directamente su supervivencia.

Los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de la tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos “en razón de las precarias condiciones que deben afrontar las

personas que son obligadas a desplazarse dentro de la misma ciudad a causa de las medidas para la ejecución del macroproyecto.

El derecho a escoger su lugar de domicilio, en la medida que para huir del riesgo que pesa sobre su vida y su integridad personal los desplazados se ven forzados a escapar de su sitio habitual de residencia y de trabajo. Cabe aclarar que no solo escapan de sus lugares de vivienda y de trabajo por fenómenos irregulares, también el mismo Estado los está forzando a desplazarse.

Los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación, dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos y las consecuencias que dichas migraciones surten sobre la materialización de los proyectos de vida de los afectados, que necesariamente deberán acoplarse a sus nuevas circunstancias de desposeimiento.

Los derechos económicos, sociales y culturales de los desplazados se ven afectados por las características propias del desplazamiento. Igualmente la unidad familiar y la protección integral de la familia, puesto que el desplazamiento implica una dispersión de las familias afectadas. Lo mismo ocurre con el derecho a la salud en conexidad con el derecho a la vida, no solo porque el acceso de las personas desplazadas a los servicios esenciales de salud se ve sustancialmente dificultado por su desplazamiento, sino porque las deplorables condiciones de vida que se ven forzadas a aceptar tienen un altísimo potencial para minar su estado de salud o agravar sus enfermedades, heridas o afecciones preexistentes.

El derecho a la integridad personal resulta amenazado tanto por los riesgos que se ciernen sobre la salud de las personas desplazadas, como por el alto riesgo de ataques al que están expuestas por su condición misma de desposeimiento. En igual sentido resulta vulnerado el derecho a la seguridad personal, porque el desplazamiento conlleva riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados para varios derechos fundamentales de los afectados.

La libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir, puesto que la definición misma de desplazamiento forzado empleada por la Ley 387 presupone el carácter no voluntario de la migración a otro punto geográfico, para establecer allí un nuevo lugar de residencia.

El derecho al trabajo y la libertad de escoger la profesión o el oficio, especialmente en el caso de los agricultores, que se ven forzados a migrar

a las ciudades y, en consecuencia, a abandonar sus actividades habituales. El derecho a una alimentación mínima, que resulta insatisfecho en un gran número de casos por los altísimos niveles de pobreza a los que llegan numerosas personas desplazadas y que les impiden satisfacer sus necesidades biológicas más esenciales repercuten, por ende, sobre el disfrute cabal de todos sus demás derechos fundamentales, en particular sobre los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud.

El derecho a la educación, en particular el de los menores de edad que sufren un desplazamiento forzado de los lugares donde se veían adelantados sus procesos educativos, y quienes se han visto obligados, por ende, a interrumpir su proceso de formación.

El derecho a una vivienda digna, puesto que las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los sitios hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlos y no tienen que vivir a la intemperie.

El derecho a la paz, cuyo núcleo esencial abarca la garantía personal de no sufrir, en lo posible, los efectos de la guerra, y mucho menos cuando el conflicto desborda los cauces trazados por el derecho internacional humanitario, en particular la prohibición de dirigir ataques contra la población civil.

El derecho a la personalidad jurídica, puesto que la pérdida de los documentos de identidad a causa del desplazamiento dificulta el registro de las personas como desplazados y su acceso a las distintas ayudas, así como la identificación de los representantes legales, cuando se trata de menores de edad que son separados de sus familias. Adicionalmente se debe tener presente la situación compleja que se deriva de un estatus de desplazamiento no derivado del conflicto interno, lo que profundiza el reconocimiento de la calidad de desplazado.

El derecho a la igualdad, por dos circunstancias: (i) porque la condición de desplazado, que es la única que diferencia a la población desplazada de los demás habitantes del territorio colombiano, es la que precisamente genera la vulneración de los derechos fundamentales; y (ii) porque el hecho del desplazamiento, en muchas oportunidades, se produce por la pertenencia de la persona afectada a determinada agrupación o comunidad a la cual se le atribuye cierta orientación con respecto a los actores del conflicto armado, por sus opiniones políticas.

Debido a los numerosos derechos constitucionales afectados por el desplazamiento y en consideración a las especiales circunstancias de debili-

dad, vulnerabilidad e indefensión en las que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional les ha reconocido, con fundamento en el artículo 13 constitucional, el derecho a recibir de manera urgente un trato preferente por parte del Estado, el cual se caracteriza por la prontitud en la atención de sus necesidades, puesto que “de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara” (Corte Constitucional, 2004, Sentencia T-025).

La jurisprudencia constitucional ha sostenido también que este deber estatal, además de encontrar soporte en el artículo 13 de la Carta, tiene su fundamento último en la imposibilidad del Estado para cumplir con la obligación básica de preservar las condiciones mínimas de orden público, necesarias para prevenir el desplazamiento forzado de personas y garantizar la seguridad de todos sus asociados. Así lo ha sostenido la Corte:

Al Estado le compete impedir que el desplazamiento se produzca, porque las autoridades han sido establecidas para respetar y hacer respetar la vida, honra y bienes de los asociados, pero también ha dicho que si ‘no fue capaz de impedir que sus asociados fueran expulsados de sus lugares de origen, tiene por lo menos que garantizarle a los cientos de miles de colombianos que han tenido que abandonar sus hogares y afrontar condiciones extremas de existencia la atención necesaria para reconstruir sus vidas’. Lo anterior comporta que la situación de cada una de las personas y familias desplazadas por la violencia deba ser un asunto prioritario de las autoridades (Corte Constitucional, 2006: T-754 y 2010: T-099).

Surge entonces un nuevo concepto, el de desplazamiento forzado intraurbano, que parte del entendimiento del desplazamiento forzado interno como una tipología nueva, según la cual el desplazamiento forzado es una realidad fáctica, un proceso complejo y cambiante en el que va inmersa la vulneración continua de los derechos humanos por diferentes actores, entre ellos el mismo Estado a través de acciones que producen el desplazamiento involuntario de sectores de la población, y luego del hecho del desplazamiento, a través de la negativa de las autoridades encargadas de prestar la atención y la protección a la población que sufre el desplazamiento.

En el desplazamiento intraurbano coexisten cuatro circunstancias: primero, un escenario territorial determinado (el urbano o conurbano); segundo, el conflicto como factor determinante; tercero, la inminencia de la huida para tratar de mantener la vida o la libertad, y la vulneración de derechos producto del redesplazamiento.

El reconocimiento del desplazamiento intraurbano se hizo por vía judicial a través de la Sentencia T-268 de 2003 de la Corte Constitucional. A partir de esta sentencia se declara la configuración del fenómeno dentro de las ciudades y se encuentran dos elementos constitutivos del fenómeno: el primero, el abandono del hogar, y el segundo, la existencia de coacción que obligue a la huida. La Corte afirma que el inciso primero del artículo 1 de la Ley 387 de 1997 no exige el abandono de la localidad, basta con el simple abandono del lugar de residencia o de las actividades económicas habituales.

La segunda característica, la de la coacción, aparece relacionada con el artículo 2 del Decreto 2569 de 2000, y el artículo mencionado, en el que se asume la coacción como aquella situación que es producida por circunstancias que puedan perturbar o que perturben el orden público, y que constituyan un factor relacionado con la salida forzada (Corte Constitucional, 1997, Sentencia T-227). Basta que confluyan estos dos elementos para estar en presencia del desplazamiento, intraurbano o no. No obstante, para el caso intraurbano, las autoridades han calificado estos elementos, especialmente el de la coacción, con el propósito de reconocer el fenómeno. Dicha calificación se hace a través de exigir un actor determinado que provoque el hecho, ligado al conflicto político armado, o la perturbación efectiva del orden público.

## Desplazamiento urbano ocasionado por la ejecución del macroproyecto de la comuna San José, de Manizales: afectaciones e implicaciones jurídicas y sociales

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial adoptó, por motivos de utilidad pública e interés social, mediante la Resolución 1453 de julio de 2009, el Macroproyecto de Interés Social Nacional Centro Occidente de Colombia San José, del municipio de Manizales, departamento de Caldas, con lo que marcó un hito en las políticas de desarrollo urbano del sector centro norte de la ciudad, pues este ha sido un proceso que ha involucrado de manera integrada el tratamiento de renovación urbana, la generación de suelo para grandes desarrollos y la relocalización de la población de zonas de riesgo no mitigable en sectores de mejoramiento integral dentro del proyecto, sin los riesgos de la expulsión y el desarraigo de sus habitantes.

Dicho macroproyecto tiene como objetivos fundamentales trasformar los entornos urbanos y abrir las puertas a nuevas inversiones, las cuales reactivarán la economía local y, sobre todo, mejorarán la calidad de vida de los habitantes del sector, con el propósito concreto de generar nuevas opciones de vivienda digna para sus habitantes. La declaración de la ONU sobre asentamientos humanos y hábitat, emitida en la Conferencia de Estambul (Turquía) de 1996, conceptualizó los términos de *vivienda adecuada*:

Una vivienda adecuada significa algo más que tener un techo donde guarecerse. Significa también disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, una infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable (ONU, 1996).

El artículo 51 de la Constitución Política de Colombia (1991) define el derecho a la vivienda digna:

Todos los colombianos tienen derecho a una 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.

A propósito de la vivienda digna, la Defensoría del Pueblo, en su informe del año 2001, conceptualiza lo siguiente:

Comprende la posibilidad de disponer de un lugar que pueda ser usado como habitación por el individuo y su familia y que cuente con un espacio suficiente para vivir, en el cual pueda aislarse de su entorno social, si lo desea, dotado de infraestructura y servicios básicos adecuados y situado convenientemente respecto del sitio de trabajo; todo ello a un precio razonable (p. 181).

En el mes de septiembre de 2013 los efectos esperados en la citada resolución no habían cumplido con los lineamientos que planteó la ONU en la Conferencia de Estambul en 1996 ni con el derecho constitucional a la vivienda digna. En lugar de ser un proyecto que genere el mejoramiento

en la calidad de vida de sus habitantes, ha sido un instrumento legal para el atropello y el desconocimiento flagrante de los derechos fundamentales de la comuna San José. Casos como el del desplazamiento forzado urbano que se ha generado por las expropiaciones de predios a intervenir, el de los incumplimientos económicos por parte de la Alcaldía Municipal en las promesas de compraventa a propietarios de inmuebles, el de los incumplimientos en el pago de cánones de arrendamiento de pobladores expulsados de sus inmuebles, el de las reubicaciones en condiciones de hacinamiento en edificaciones nuevas son solo algunos de los eventos generados por la ineficacia del macroproyecto.

No siendo más denigrantes estos sucesos, el sector está convertido en una zona de desastre. Hay edificaciones a medio derruir, inseguridad a cualquier hora del día, cortes constantes de servicios públicos por demoliciones irresponsables. Pero el tema más preocupante es el de la población flotante que tiene la ciudad a causa de este fenómeno, ya que los habitantes afectados se están viendo forzados a trasladarse a otros lugares más seguros de la ciudad para buscar su sustento básico y su nueva vida, la cual no eligieron.

El lugar más evidente y visible de esta nueva concentración comercial y poblacional es el centro de la ciudad, considerado en el POT como patrimonio histórico y arquitectónico del municipio, donde supuestamente debe respetarse el adecuado uso del suelo que no tiene prioridad comercial, pero cada día evidenciamos que se encuentra invadido por nuevos locales y centros de comercio, y que hay una invasión del espacio público.

Como se puede observar, el macroproyecto no mejoró la calidad de vida de los habitantes de la comuna San José, produjo un desplazamiento urbano sin precedentes en nuestra ciudad, ya que los grandes inversionistas privados, los constructores y el equipo gubernamental de la Empresa de Renovación Urbana concentraron sus esfuerzos en desalojar viviendas para más adelante vender los lotes a un mejor precio, con lo que obtuvieron la plusvalía a favor de unos pocos.

La comunidad de San José no vivía en las mejores condiciones urbanas o de servicios públicos, pero al menos tenía una propiedad digna donde vivir. Ahora habitan en lugares alejados, con deudas, porque el dinero recibido por sus viviendas no los dejó asentarse en mejores territorios de la ciudad.

La estrategia usada por los entes gubernamentales fue muy efectiva: pagaron bien por los predios, a lo que sus dueños no se resistieron, pero las ventas se hicieron de manera desordenada, casa a casa y no por cuadrantes o manzanas, lo que ocasionó focos de inseguridad y desencadenó el hecho

de que un vecino tras otro se viera obligado a vender, ya no a precios tan favorables sino por necesidad. El desasosiego en la comuna San José es preocupante, los vándalos actúan a plena luz del día llevándose lo que pueden y así el barrio quedó convertido en una zona de devastación, con lotes baldíos, casas a medio construir y un proyecto convertido en foco de corrupción.

La Contraloría tiene abiertas más de cinco investigaciones, pero poco se ha concretado. El manejo político y las innumerables trabas jurídicas hacen difícil el cruce de información y la rendición de cuentas ante el Concejo Municipal. Así está el panorama después de cuatro años de iniciado el macroproyecto: solo se ha construido un par vial, las casas de los habitantes de escasos recursos y zonas de ladera se encuentran en situación de riesgo. Lo paradójico es que el objetivo fundamental del macroproyecto era la construcción de viviendas de interés social, las cuales no se ven en la zona. Y el gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Vivienda, está buscando otras zonas de la ciudad para construir esas casas.

Lo que era un barrio tradicional de casas grandes de bahareque, muy resistentes a los sismos y demás embates de la naturaleza, se ha convertido en una escombrera con trincheras, desde las cuales salen asaltadores a robar a sus víctimas. Hoy la población original del barrio no está, se trasladó forzosamente a otros lugares de la ciudad y en condiciones paupérrimas de vida. Los habitantes de la comuna San José han sido atropellados y señalados de criminales, cuando en su mayoría es gente buena y trabajadora. Esta es una de las demostraciones de la realidad de nuestro país, donde la sociedad es cada día más desigual.

En contraposición, esta catástrofe humanitaria, un verdadero desarrollo urbanístico para la ciudad de Manizales, se debe fundamentar en el artículo 311 de la Constitución Política (año), en el que se reglan las competencias de los entes territoriales en cuanto a los temas de crecimiento y desarrollo:

**ARTÍCULO 311.** Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

En el artículo antes relacionado ya se pueden identificar los elementos fundamentales del desarrollo urbano en un municipio colombiano al amparo de la Carta Política:

- a) Es el medio por excelencia para que los habitantes de un municipio satisfagan plenamente sus relaciones de sociabilidad y sus necesidades básicas de vivienda, producción y comercio.
- b) Los factores económicos no son los únicos que desempeñan un papel protagónico en la conformación de los municipios, también intervienen los aspectos sociales y colectivos, con el objetivo de lograr una convivencia sana en comunidad.
- c) La protección del medio ambiente y el buen manejo de los recursos naturales, tanto en el hábitat natural como en el hábitat artificial o construido; también en este aspecto caben las fórmulas y la aplicación de medidas que protejan la salud y el bienestar general de los habitantes, que pueden ser afectados por la contaminación acústica, visual o atmosférica, o por el deterioro de tierras, aguas o edificaciones de su entorno.
- d) La relación adecuada entre población y municipio garantiza que los asentamientos humanos satisfagan las aspiraciones que motivan su creación y su crecimiento organizado. El crecimiento desmesurado del número de habitantes pone en riesgo la dotación y el mantenimiento de las condiciones de seguridad, la cohesión social, la provisión oportuna y eficiente de servicios públicos y sociales y la prevención del deterioro urbano, de manera que origina ocupaciones clandestinas de terrenos sin ningún control urbanístico y la proliferación de casas de inquilinato en condiciones precarias de salubridad.
- e) Los municipios resultan el medio más adecuado para que los conglomerados humanos resuelvan en conjunto las necesidades de servicios públicos básicos (agua, luz eléctrica, alcantarillado, etc.), y de servicios sociales como la educación, la salud, la recreación, la seguridad, el transporte y la cultura, abastecimiento que no pueden obtener de manera individual o por separado.

Bajo estos parámetros se puede concluir que la ciudad de Manizales está padeciendo un desplazamiento intraurbano y un desarraigo cultural gracias al Macroproyecto San José. Sin embargo, estos problemas tienen posibles soluciones si se crea una política fuerte de atención social a las comunidades afectadas por parte del gobierno municipal y una política de

la inversión de las mismas plusvalías generadas del suelo urbanizable en la construcción de vivienda de interés social. La esencia del cambio de este panorama dantesco se encuentra en la reformulación del proyecto teniendo en cuenta los siguientes ítems:

1. Hay que dejar de comprar lotes, fuente del desangre y la malversación de los dineros girados por el gobierno nacional.
2. Ubicar en el centro del proyecto a las comunidades que habitan la zona, al igual que sus actividades económicas, ya que el desplazamiento que están sufriendo no solo es de personas sino de sus pequeñas economías que son muy importantes para nuestra ciudad. Esto puede ayudar a reducir las cifras de desempleo que ya son altas en nuestro municipio.
3. Mantener como eje central del proyecto La Galería y toda la actividad socioeconómica que gira alrededor de ella, ya que este lugar es el corazón económico de la ciudad y que tristemente muchas administraciones pasadas han querido erradicar.
4. Desarrollar una serie de actividades de revitalización que hagan que esas comunidades no sigan cayendo en la pobreza extrema y que resurjan a partir de nuevos procesos económicos y sociales.

## Conclusiones

Se destaca la necesidad de implementar programas nacionales y municipales que, más que encaminados a brindar la satisfacción de las necesidades básicas de los desplazados urbanos, estén enfocados en generar políticas que apunten a la generación de alternativas económicas y de vivienda para las comunidades afectadas, más aún cuando se evidencia una falta de proyectos que permitan involucrar a la población desplazada urbana en la dinámica de la vida dentro del territorio que los recibe. De esta manera se evitaría que los hogares desplazados aumenten en su pobreza estructural a los hogares de residentes vecinos.

Se destaca el hecho de que los miembros de los hogares desplazados consumen menos de tres comidas al día por falta de dinero para comprar alimentos, lo que ratifica la afirmación de que los desplazados son los más pobres entre los pobres. Cabe señalar que la vivienda y la generación de ingresos son los factores que generan mayores posibilidades para salir de las precarias condiciones del desplazado.

Uno de los temas con mayor debilidad en el sistema es el relacionado con los programas de capacitación y generación de ingreso, por su baja cobertura y el difícil acceso para la población desplazada. De igual forma, la asistencia escolar en primaria y especialmente en secundaria deja todavía grandes retos en términos de cobertura y acceso. Se debe resaltar que el bajo nivel de escolaridad de los jefes de hogar desplazado incide en su posibilidad de mejoría de su sistema de sustento. Es fundamental tener en cuenta cuatro factores antes de iniciar con el proceso de planificación de una ciudad: la población, el espacio, la economía y el gobierno. El desempeño de los entes territoriales no ha sido homogéneo; en mayor o menor medida, los municipios han enfrentado dificultades para apropiar los instrumentos creados debido a la inexperiencia en el manejo de proyectos, al bajo nivel técnico y de gestión, a la incapacidad para manejar herramientas jurídicas que faciliten la gestión pública, a la dificultad y/o falta de voluntad política para recaudar recursos propios y a la existencia de prácticas corruptas.

El suelo no es un bien que pueda ser regulado mediante el mercado. La intervención estatal busca que no sea el mercado el que determine la disponibilidad del suelo y que no sea la iniciativa privada la que lidere el crecimiento urbano de las ciudades. El macroproyecto urbano de Manizales tiene una fuerte tendencia económica que fortalece la especulación en el negocio de la compra y la venta de propiedad raíz, y sacrifica el espacio y la población.

Los instrumentos jurídicos y financieros han resultado insuficientes en el macroproyecto de Manizales. Ejecutan y alimentan “intereses privados no controlados”, y se tornan ilegítimos al no garantizar resultados sociales y ambientales acordes con el interés público. La ejecución del macroproyecto ha conllevado el sacrificio de derechos fundamentales y colectivos, lo que ha implicado la intervención de órganos de control y del poder judicial.

## Referencias

Acebedo, L. F. (2013, 5 de diciembre). Macro San José: Dos modelos de ciudad en tensión [web log post]. Recuperado de <http://caleidoscopiosurbanos.blogspot.com/>.

Álvarez, J. (2011). Aplicación de las normas urbanísticas en el crecimiento de la ciudad de Manizales. *Revista ambiente jurídico*, (13), 184.

- Álvarez, J., y Álvarez, R. (2013). Los planes de ordenamiento territorial y su aplicación en ciudades capitales de Colombia: Manizales, caso de estudio. *Revista asuntos económicos y administrativos* (24), 101.
- Aristóteles. (1981). *La política*. Madrid: Editorial Nacional. Madrid.
- Cantor, F. (2012, octubre). La Comuna San José en Manizales: memoria, demoliciones e ilusiones. *Opiniones*. Recuperado de <http://opiniones.umanizales.edu.co/2011/10/la-comuna-san-jose-en-manizales-memoria.html>.
- Carrizosa, J. (2000). *Desequilibrios territoriales y sostenibilidad local*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Sede Bogotá. Instituto de Estudios Ambientales, IDEA.
- Defensoría del Pueblo, República de Colombia. (2001). *Título del informe*. Ciudad: Editorial.
- Gómez, M. L. (2012, 22 de septiembre). Comuna San José, en Manizales, quiere salir de la marginalidad. *La patria.com*. Recuperado de <http://www.lapatria.com/sabatina/comuna-san-jose-en-manizales-quiere-salir-de-la-marginalidad-15563>.
- Morcillo, P. (2007). *Derecho urbanístico colombiano*. Bogotá: Editorial Temis.
- Ochoa, P. (2011). Sobre el conflicto entre decretos reglamentarios del Gobierno Nacional y normas locales en materia de normas urbanísticas. *Revista temas socio-jurídicos*, 29(60).
- ONU. (1996). *Conferencia de Estambul*. Ciudad: Editorial.
- Planeta paz. Sectores sociales populares para la paz en Colombia. (s. f.). Comuna San José en Manizales: los sueños de unos, son las pesadillas de otros. Recuperado de [http://www.planetapaz.org/index.php?option=com\\_content&view=article&catid=59:noticias-del-conflicto&id=170:comuna-san-jose-en-manizales-los-suenos-de-unos-son-las-pesadillas-de-otros](http://www.planetapaz.org/index.php?option=com_content&view=article&catid=59:noticias-del-conflicto&id=170:comuna-san-jose-en-manizales-los-suenos-de-unos-son-las-pesadillas-de-otros).
- República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*.
- República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-367 de 2010.
- República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004.
- República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-754 de 2006.
- República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-009 de 2010.
- República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-227 de 1997.
- Rother, H. (1990). *Derecho urbanístico colombiano: estudios urbanísticos legales y jurisprudencia, reforma urbana*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.

- Santofimio, J. (2010). *Derecho urbanístico: legislación y jurisprudencia*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Secretaría de Planeación – Alcaldía de Manizales. (2001). *Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Manizales*. Manizales: Publicaciones institucionales.
- Torres, C. (2000). Reflexiones sobre el contexto del urbanismo en Colombia. *Bitácora urbano territorial, volumen*(número).