

# LA EFECTIVIDAD DEL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA Y LA VIVIENDA DIGNA EN LA EJECUCIÓN DEL MACROPROYECTO RENOVACIÓN URBANA DE LA COMUNA SAN JOSÉ.<sup>1</sup>

*Sonia del Pilar Jojoa Delgado*<sup>2</sup>

## RESUMEN

El documento que se desarrolla a continuación pretende justificar una investigación de tipo descriptivo y transversal desarrollada desde una perspectiva social, a la luz de la garantía y efectividad de los derechos constitucionales a la propiedad privada y a una vivienda digna como factores determinantes de la teleología de la planificación urbana y del ordenamiento territorial y en relación específica con el Macroproyecto de renovación urbana de la comuna San José adoptado por el municipio de Manizales mediante la Resolución No. 1453 del 25 de Julio de 2009 como un Macroproyecto de interés social nacional que se visualizó como una solución al detrimento en la calidad de vida de los habitantes en ese sector específico de la ciudad, en la medida en que dicho proyecto permitiría una adecuada optimización de los recursos destinados a disminuir la pobreza, mejorando la movilidad del sector, en garantía de la inclusión social y con el fin de fomentar la prosperidad, el empleo y la seguridad en salvaguarda de los intereses sociales y de bienes jurídicos superiores.

El objetivo del presente escrito consistió en determinar el alcance de la efectividad de los derechos fundamentales a la propiedad privada y a la vivienda digna, mostrando el impacto social que en la actualidad trae consigo la falta de garantía de los mismos para los

---

<sup>1</sup>El presente trabajo hace parte de los resultados de la investigación de crecimiento Urbano de la Ciudad de Manizales, implicaciones legales y Plan de Ordenamiento Territorial. Universidad de Manizales. Facultad de Ciencias Jurídicas. Programa de Derecho. Centro de Investigaciones Socio jurídicas - CIS-. Semillero IUS GENTIUM

<sup>2</sup> Aspirante a título de abogado. Correo electrónico: [pilarjd\\_19@hotmail.com](mailto:pilarjd_19@hotmail.com)

habitantes de la comuna San José. Concluyendo cuáles factores se pueden destacar como los efectos más nocivos de la falta de la administración municipal en el uso de los instrumentos jurídicos, económicos y financieros para el tratamiento de la planificación urbana y de la formulación y ejecución del macroproyecto, pudiéndose señalar como los más relevantes, los siguientes: exclusión social, desplazamiento urbano, incremento de los índices de pobreza, exacerbación de la violencia, aumento del desempleo y en general ausencia de planificación territorial y de recursos que repercute en el aumento de las desigualdades sociales.

PALABRAS CLAVES: planificación, territorio, autonomía, urbanismo, ciudad, macroproyecto, propiedad, derechos fundamentales, exclusión social, déficit.

#### ABSTRACT

The document that develops next tries to justify an investigation of descriptive type and cross street developed from a social perspective, in view of the guarantee and effectiveness of the constitutional rights to the private ownership and to a worthy housing like determinant factors of the teleology of the town planning and of the territorial arranging and in specific relation with the Large-scale project of urban renewal of the commune San Jose adopted as the municipality of Manizales by means of Resolution Not.1453 of July 25, 2009 as a macroproyecto of national social interest that visualized like a solution to the detriment in the quality of life of the inhabitants this specific sector of the city, as the above mentioned project would allow a suitable optimization of the resources destined to diminish the poverty, improving the mobility of the sector, as a guarantee of the social inclusion and in order to encourage the prosperity, the employment and the safety in safe-conduct of the social interests and of top juridical goods.

The target of the written present consisted of determining the scope of the effectiveness of the fundamental rights to the private ownership and to the worthy housing, showing the social impact that at present brings with it the absence of guarantee of the same ones for the

inhabitants of the commune San Jose. Concluding which factors can stand out like the most harmful effects of the absence of the municipal administration in the use of legal, economic and financial instruments for the treatment of the urban planning and the formulation and execution of the macroproject, being able to indicate like most excellent, the following: social exclusion, urban displacement, increase of the poverty indices, exacerbation of the violence, increase of unemployment and generally absence of territorial planning and resources that repels in the increase of the social inequalities.

KEY WORDS: Planning; territory; autonomy; urbanism; city; macroprojecto; property, fundamental rights, social exclusion, shortage

## INTRODUCCIÓN

El presente escrito denominado “*La efectividad del derecho a la propiedad privada y la vivienda digna en la ejecución del macroproyecto renovación urbana de la Comuna San José*”. Es el resultado de una investigación de tipo descriptivo, ya que se realizó previamente una caracterización desde una perspectiva jurídica social enmarcada en los diferentes efectos adversos que afectan a los habitantes de la comuna San José, además de tipo transversal porque permitió realizarse en un determinado tiempo.

Para lograr los objetivos de la inquietud inicial del Grupo Investigador se llevaron a cabo diferentes fases, dentro de las cuales pueden enunciarse: a) Revisión documental que permitió estructurar el Marco Teórico y b) Procesamiento, análisis e interpretación de resultados de la investigación realizada. De lo anterior se desprende que la búsqueda de información se ubica como el factor fundamental en el desarrollo del presente escrito que desde la perspectiva de los derechos constitucionales a la vivienda digna y a la propiedad

privada pretende determinar el impacto social que se viene registrando en la Comuna como consecuencia de los procesos de expropiación y enajenación voluntaria en la comuna San José en la ciudad de Manizales, buscando identificar además los presupuestos sobre los cuales se argumentó el Macroproyecto como una inversión social contra la marginalidad y la ineffectividad del mismo. Involucrando de manera principal a los actores correspondientes para que contribuyeran con su participación en la identificación de los factores que están perjudicando de forma directa a este sector, lo cual se constituyó en un factor determinante para la realización del trabajo investigativo.

Como resultado de lo anterior, se presenta el presente escrito que de todas las problemáticas detectadas en el curso del trabajo de campo, se acerca específicamente al tema de la efectividad del derecho a la propiedad privada y la vivienda digna en la ejecución del Macroproyecto renovación urbana de la Comuna San José.

Se abordó el tema de la finalidad del ordenamiento territorial entendido como una política de Estado ya la vez como un instrumento de planificación, como política de Estado que permite orientar la planeación del desarrollo desde una perspectiva holística (global), prospectiva (directrices a largo plazo), democrática y participativa (concertación ciudadana); como instrumento de planificación, aporta al proceso métodos y procedimientos que permiten acercar las políticas de desarrollo a la problemática particular de un territorio a través de las relaciones y estructuras de poder, de las manifestaciones culturales de la población, de las restricciones y potencialidades de la oferta ambiental y de las posibilidades para su ordenamiento y desarrollo sostenible.

En este sentido se dejó dicho que la planificación de las formas de aprovechamiento y ocupación del territorio basadas en el conocimiento y objetivo de desarrollo propuestos, permiten ubicar lo jurídico, lo económico y lo social como base del Ordenamiento Territorial y el papel del Estado como regulador y mediador entre los diferentes actores de la sociedad en procura del interés general. Con fundamento en lo anterior, el Municipio de Manizales debe contar con instrumentos y herramientas suficientes que le permitan orientar, regular y adelantar en forma ordenada, sostenible y equitativa, el uso y ocupación de su territorio para lograr un desarrollo integral de la ciudad.

En otras palabras, es deber de la administración municipal, en pro de garantizar los derechos a la vivienda digna y a la propiedad privada dentro de la ejecución del macroproyecto de interés social nacional renovación urbana de la comuna San José, optar por la inclusión de las personas más vulnerables del sector. Lo anterior implica también propender contra los desalojos forzados, de los que son víctimas centenares de habitantes de la comuna San José como consecuencia de la implementación del enunciado macroproyecto.

La renovación urbana debe ser susceptible de atraer a inversores, de prometer niveles de productividad altos y de garantizar la paz y la justicia social. Lamentablemente se ha llegado a la conclusión de que la ejecución del macroproyecto de interés social nacional renovación urbana de la Comuna San José instrumentalizó la ciudad para ponerla al servicio del mercado, con una tendencia de privar a la comunidad de su tradicional e indispensable tradición socioeconómica. Por esta misma razón, los ciudadanos, convertidos en simples agentes económicos, se vieron avocados a acceder a instrumentos de tipo legal en garantía de sus derechos fundamentales a una vivienda digna y a la propiedad privada; problemática que se vive, entre otras razones, por una renovación urbana desregulada y desarticulada de los intereses de la comunidad, además por la falta de efectividad del uso de los instrumentos jurídicos, sociales y financieros del ordenamiento territorial.

### **TELEOLOGIA<sup>3</sup> DE LA PLANIFICACIÓN URBANA Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

*“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” (Santamaría, 2011, p. 160).*

---

<sup>3</sup>El término *teleología* proviene de los dos términos griegos *Télos* (fin, meta, propósito) y *Lógos* (razón, explicación). Así pues, *teleología* puede ser traducido como «razón de algo en función de su fin», o «la explicación que se sirve de propósitos o fines»

Las ciudades de la región, vistas en su conjunto, son y se mantienen como las más inequitativas del planeta. Pese a los avances económicos y las iniciativas para combatir la pobreza, no ha habido mejoras significativas en materia de equidad. Las ciudades latinoamericanas y del Caribe son ciudades “duales”, “divididas”, “segregadas”, algo que se expresa tanto espacial como socialmente. Esa división se manifiesta de manera flagrante en el alto coeficiente de desigualdad de ingreso en las ciudades, así como en la existencia de asentamientos informales. Aunque, a nivel regional, ha bajado la proporción de población viviendo en tugurios en las dos últimas décadas, ha aumentado la cantidad absoluta a 111 millones de personas. Los países de la región han adoptado políticas de vivienda diversas, algunas con bastante éxito, pero, por lo general, no han logrado responder a las necesidades de los sectores más pobres ni asegurado la plena integración de los barrios precarios a la ciudad.(ONU hábitat, 2012, p. 12)

Son muchas las ciudades de América Latina y el Caribe que tienen como esquema de expansión de sus periferias un modelo basado en la multiplicación de carreteras, centros comerciales y conjuntos habitacionales cerrados. Es un modelo que responde de manera puntual a las múltiples demandas de los mercados inmobiliarios, sin que en ningún momento parezca haber una intervención consciente del poder público para crear estructuras urbanas que trasciendan los proyectos inmobiliarios individuales. De esta forma, las aéreas urbanas se expanden con viviendas, en el mejor de los casos dotados de infraestructuras y servicios, pero sin crear un verdadero tejido urbano interconectado. Al expandirse sin visión integradora, las periferias pueden exacerbar la segregación y estigmatización socio espacial de las comunidades que las habitan. Las periferias pueden convertirse en trampas de pobreza para grupos de población que no logran aprovechar las ventajas que ofrece la urbanización.(ONU hábitat, 2012, p. 36)

En materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, obras de infraestructura y política de vivienda, la Constitución Política de Colombia asigna competencias concurrentes a órganos del orden nacional y territorial, sin delimitar de manera rígida su ámbito material, ni atribuir funciones específicas. Así, para desarrollar la Constitución y articular la concurrencia

de competencias, el legislador goza de una amplia potestad configurativa, la cual, sin embargo, debe sujetarse a diversos parámetros constitucionales.

Para el caso concreto de nuestra ciudad de Manizales, desde el año 2009 mediante la resolución 1453, el gobierno municipal adoptó la renovación urbana de la Comuna San José como un macroproyecto de interés social Nacional que se visualizó como una solución al detrimento en la calidad de vida de los habitantes de la zona, en la medida en que dicho proyecto permitiría un adecuada optimización de los recursos destinados a disminuir la pobreza, optimizando la movilidad del sector, promoviendo planes de mejoramiento de la vivienda y creando espacio público.

**El Plan de Desarrollo Manizales 2012 – 2015 “Gobierno en la Calle”** al referirse al Macroproyecto de renovación urbana de la comuna San José expresó lo siguiente: *“Una de las apuestas fundamentales del macroproyecto es posicionar a Manizales como una de las capitales más sobresalientes a nivel de competitividad y progreso socioeconómico, ya que con esta obra de transformación y desarrollo se generará un gran interés de invertir en la ciudad, conformando así un cuadro productivo que proyecta a Manizales como ciudad turística, comercial y con una alta calidad de vida tanto para sus habitantes como para sus visitantes”*(P. 186).

Al decir de la Corte Constitucional<sup>4</sup> para que los macroproyectos estén acordes con la normatividad superior deben tenerse en cuenta los siguientes parámetros. *“En primer lugar, la articulación del sistema debe propender por la efectividad de la política pública de vivienda y, más ampliamente, por la efectividad del derecho constitucional a la vivienda digna. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, la regulación del ordenamiento territorial y los usos del suelo corresponde a las autoridades municipales y distritales. De este modo, la concurrencia de competencias entre las autoridades de distinto orden territorial en esta materia debe obedecer a criterios que no desconozcan el reducto mínimo de la autonomía, ni impliquen un vaciamiento de las competencias de los entes territoriales para la decisión de los asuntos que les conciernen...”*

---

<sup>4</sup>Sentencia C-149 de 4 de marzo de 2010 - Referencia: expedientes D-7828 y D-7843 - Magistrado Ponente: Dr. Jorge Iván Palacio Palacio

*De manera general, puede señalarse que, para las actividades que el Estado realiza en procura de los fines que le son propios, existe un marco normativo, cuya estructura y articulación se define en la ley y que, de acuerdo con un criterio jerárquico, rige las competencias de ejecución de las distintas entidades estatales. Así, por ejemplo, para el caso que ahora es objeto de examen por la Corte, en materia de vivienda hay un marco normativo que comprende disposiciones legales y reglamentarias del orden nacional, así como disposiciones reglamentarias en el orden municipal y distrital e, incluso, en menor medida, en el ámbito departamental. Dentro de ese marco, es posible que los distintos niveles del gobierno adelanten programas en materia de vivienda de interés social, pero es claro que, en principio, dichas medidas de ejecución de las políticas plasmadas en la ley, deben llevarse a cabo con estricta sujeción a los parámetros normativos fijados en las distintas instancias del Estado. Así, como ha ocurrido con los distintos instrumentos de intervención que en materia de vivienda se han previsto en el país, los proyectos de vivienda de interés social adelantados por entidades del orden nacional, deben sujetarse a las disposiciones de los respectivos planes de ordenamiento territorial y a las demás normas urbanísticas del municipio o distrito en el que hayan de desarrollarse.”*

De conformidad con lo anterior, se tiene que para el caso de la adopción y ejecución del macroproyecto de renovación urbana de la comuna San José, el municipio tiene que actuar dentro de un rango normativo cuya finalidad no es otra que construir ciudades en las cuales la planificación urbana es la garantía del primer paso hacia la sostenibilidad económica, social y medioambiental de los espacios en los que convive la mayor parte de la población de nuestro territorio.

Así por ejemplo, **La ley 9 de 1989**, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes, consagra en el Artículo 39 que los planes de renovación urbana son aquéllos dirigidos a introducir modificaciones sustanciales al uso de la tierra y de las construcciones, para detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos, a fin de lograr, entre otros, el mejoramiento del nivel de vida de los moradores de las áreas de renovación, el aprovechamiento intensivo de la infraestructura establecida de servicios, la densificación racional de áreas para vivienda y servicios, la descongestión del tráfico urbano o la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y



culturales, todo con miras a una utilización más eficiente de los inmuebles urbanos y con mayor beneficio para la comunidad.

Por su parte, el numeral 2 del artículo 19º de la **Ley 388 de Julio 18 de 1997** destacó como un elemento sustancial de los planes parciales<sup>5</sup> la definición precisa de los objetivos y las directrices urbanísticas específicas que orientan la correspondiente actuación u operación urbana, en aspectos tales como el aprovechamiento de los inmuebles; el suministro, ampliación o mejoramiento del espacio público, la calidad del entorno, las alternativas de expansión, el mejoramiento integral o renovación consideradas; los estímulos a los propietarios e inversionistas para facilitar procesos de concertación, integración inmobiliaria o reajuste de tierras u otros mecanismos para garantizar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios vinculadas al mejor aprovechamiento de los inmuebles; los programas y proyectos urbanísticos que específicamente caracterizan los propósitos de la operación y las prioridades de su desarrollo, todo ello de acuerdo con la escala y complejidad de la actuación o de la operación urbana contemplada.

A su vez, los **numerales 1 y 3 del Artículo 114º** de la precitada norma consagraron que todos los macroproyectos urbanos<sup>6</sup> deberán involucrar como mínimo las siguientes características comunes: 1. Contemplar el desarrollo de acciones que permitan la solución integral y coordinada del problema considerado... 3. Establecer los procedimientos mediante los cuales el municipio o distrito participará en la captación de las plusvalías urbanas resultantes de las acciones urbanísticas contempladas para el desarrollo del respectivo macroproyecto, y una equitativa distribución de cargas y beneficios entre todos los agentes involucrados en la operación.

<sup>5</sup> Los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales

<sup>6</sup> Son el conjunto de acciones técnicamente definidas y evaluadas, orientadas a la ejecución de una operación urbana de gran escala, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana de orientar el crecimiento general de la ciudad

**Con el mismo propósito se expidió la Ley 1469 de 2011 que en lo relacionado con los Macroproyectos de Interés Social Nacional, los definió en el artículo 1 como el conjunto de decisiones administrativas y de actuaciones urbanísticas, definidas de común acuerdo entre el Gobierno Nacional y las administraciones municipales y distritales en el ámbito de sus respectivas competencias, para la ejecución de operaciones urbanas integrales de impacto municipal, metropolitano o regional que garanticen la habilitación de suelo para la construcción de vivienda y otros usos asociados a la vivienda y la correspondiente infraestructura de soporte para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos, espacios públicos y equipamientos colectivos. Los Macroproyectos de Interés Social Nacional deberán atender de forma preferente el déficit de vivienda de la respectiva entidad territorial, y establecer mecanismos para asegurar que los hogares de menores ingresos y la población vulnerable puedan acceder a las soluciones habitacionales que produzcan los Macroproyectos**

De conformidad con la precitada norma, debe entenderse por tratamiento urbanístico de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo aquel dirigido a promover la transformación de zonas desarrolladas de la ciudad que se encuentran en deterioro físico y social y que por ello presentan condiciones de subutilización de la infraestructura existente. La aplicación de este tratamiento implica la sustitución y/o reconstrucción total o parcial de las edificaciones existentes, recuperación y el manejo ambiental sostenible del sistema de espacio público, redes de infraestructura y manejo ambiental, en consonancia con las necesidades derivadas de las nuevas condiciones de densidad habitacional y usos del suelo y las características ambientales de la zona. Implica además la formulación de estrategias sociales que permitan atender a las demandas de los grupos sociales actualmente localizados en el área.

De una interpretación sistemática de las normas enunciadas y teniendo en cuenta el estado actual de ejecución del macroproyecto de renovación urbana de la comuna San José, se han observado flagrantes trasgresiones normativas que implican el desmejoramiento sistemático de la calidad de vida de los habitantes de la comuna, operaciones urbanísticas

desintegradas, compra desarticulada y onerosa de suelo urbano para VIS<sup>7</sup> y VIP<sup>8</sup>, degradación del espacio público.

Todo lo anterior desestimula la distribución equitativa de las cargas y los beneficios en la gestión de suelo en áreas de renovación urbana, toda vez que se compra barato para luego entregar a los promotores inmobiliarios suelo igualmente barato, generosamente habilitado con infraestructuras y equipamientos, con el fin de sacar las máximas rentas privadas en desarrollos inmobiliarios como grandes almacenes de superficie y áreas de comercio o servicios. Lo anterior en contraposición a lo dispuesto en el artículo 114 de la Ley 338 de 1997 que indica que *“Los macroproyectos urbanos son el conjunto de acciones técnicamente definidas y evaluadas, orientadas a la ejecución de una operación urbana de gran escala, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana de orientar el crecimiento general de la ciudad”*, involucrando como mínimo las siguientes características: *“...: a) Contemplar el desarrollo de acciones que permitan la solución integral y coordinada del problema considerado; b) Vincular al proyecto las diversas instancias públicas y privadas directamente concernidas, mediante la utilización de mecanismos de concertación idóneos, convenidos en el acuerdo urbano que lo sustenta; c) Establecer los procedimientos mediante los cuales el municipio o distrito participará en la captación de las plusvalías urbanas resultantes de las acciones urbanísticas contempladas para el desarrollo del respectivo macroproyecto, y una equitativa distribución de cargas y beneficios entre todos los agentes involucrados en la operación, al tenor de los instrumentos que esta Ley crea o modifica con dicho propósito.”*

## **EFFECTIVIDAD DEL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA EN LA EJECUCIÓN DEL MACROPROYECTO RENOVACIÓN URBANA DE LA COMUNA SAN JOSÉ.**

En el Estado Social de Derecho, la protección del derecho de propiedad y los demás derechos adquiridos está vinculada a los principios de solidaridad y de prevalencia del interés

<sup>7</sup>Vivienda de Interés Social (VIS). Es aquella que reúne los elementos que aseguran su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción cuyo valor máximo es de ciento treinta y cinco salarios mínimos legales (135 SMLM).

<sup>8</sup>Vivienda de Interés Social Prioritario (VIP). Es aquella vivienda de interés social cuyo valor máximo es de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 SMLM)

general (C.P art 1). Precisamente, la función social inherente a la propiedad está orientada a realizar los intereses de la comunidad y por ello impone a quien sea propietario que, sin renunciar al ejercicio de sus derechos, contribuya a la realización de intereses que trascienden la esfera meramente individual.

La corte Constitucional<sup>9</sup> al referirse al tema propio de la expropiación como limitación legítima al derecho de propiedad ofrece la siguiente definición: *“operación de derecho público por la cual el Estado obliga a un particular a cumplir la tradición del dominio privado al dominio público de un bien, en beneficio de la comunidad y mediante una indemnización previa.”*

Dado que esta es la limitación más gravosa que puede imponerse sobre el derecho de propiedad legítimamente adquirido, la Corte<sup>10</sup> ha rodeado la figura de la expropiación de un conjunto de garantías. La principal de ellas es que se indemnice previamente al afectado: *“Según el texto constitucional estudiado, la indemnización por expropiación debe cumplir dos características: 1) debe ser previa; y 2) debe fijarse consultando los intereses de la comunidad y del afectado. Si bien el texto del artículo 58 superior no exige expresamente que la indemnización sea “justa”, ni tampoco señala si debe ser “plena” o si debe ser pagada en dinero, esta Corporación se ha referido en su jurisprudencia a las características constitucionales de la indemnización por expropiación. La jurisprudencia de esta Corte ha sostenido que la referencia a los intereses de la comunidad y del afectado, corresponde claramente a la exigencia constitucional del carácter justo que debe tener la indemnización. Así ha señalado: “esta frase significa que la indemnización debe ser justa, realizando así este alto valor consagrado en el Preámbulo de la Carta, lo cual concuerda, además, con el artículo 21 del Pacto de San José”, según el cual “ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social en los casos y según las formas establecidas por la ley.”*

---

<sup>9</sup>Sentencia C-1074 de 4 de diciembre de 2002 - Referencia: expediente D-4062- Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

<sup>10</sup>Ibidem

Para el desarrollo del Macroproyecto de renovación urbana de la comuna San José, se iniciaron y siguen ejecutando procesos de expropiación y enajenación voluntaria sustentados en el criterio legítimo de que la propiedad privada puede limitarse por motivos de utilidad pública o interés social. No obstante ello y según las opiniones tanto de algunos voceros de la comunidad como de algunas autoridades públicas, este ejercicio se ha deslegitimado por la acción indebida de la administración municipal que ha provocado tanto el desplazamiento forzado de la comunidad, como la desestimulación de la inversión privada en el sector. En contraposición a la promoción y protección del interés social, lo que se ha vivido es el aumento del desempleo y de los índices de pobreza y la exacerbación de la inseguridad y la violencia en el sector.

Moisés Gallego, representante del Comité de Voceros de la Comuna San José, afirmó *“No tenemos señalamientos de que haya corrupción o actos de deshonestidad, pero sobre lo que si tenemos señalamientos es que el Macroproyecto en su política general no ha cambiado, uno: Se continua con el desplazamiento, dos: Continúan las compras indiscriminadas como las que se ven en el caso de las Delicias donde se compran predios que no se necesitan para nada, pero que generan pánico en la comunidad. Y señaló que “continúan las presiones indebidas, por la política que se tiene de estar amenazando al ciudadano diciendo que los van a expropiar si no aceptan sus propuestas.”* Finalizó su intervención con estas palabras: *“Creemos que hay buena voluntad y buena fe pero también que la salida a esta problemática es reformular el Macroproyecto San José. Debe establecerse un diálogo entre la comunidad y los gobernantes. Llegar a un acuerdo sobre lo que van a hacer en cada sector, porque como vamos, seguiremos con el caos absoluto, nosotros creemos desde el Comité de Voceros que la única salida seria para esto es reformular el Macroproyecto como lo dijeron las 22 ponencias de las 24 presentadas del 4 de abril.”*<sup>11</sup>

Blanca García de Quiceno, propietaria de uno de los predios ubicados en el Barrio San Ignacio, presentó una solicitud a los concejales: *“Soy fundadora de ese barrio, llevo 54 años viviendo en la casa, tengo un casita buena para vivir, y ahora como va a pasar por ahí la*

---

<sup>11</sup>Concejo de Manizales, Comunicado de prensa de julio 2 del año en curso, para fines del proyecto comuna san José.

*Avenida Colón me hicieron la oferta de 3 millones 800, pero ¿qué puedo comprar yo con eso?, somos cinco personas que están a mi cargo porque ninguna de las hijas mías está trabajando en una empresa, sino en una casa por días, se ganan 20 mil pesos por día, y hay otra cosa, que si uno no acepta la oferta, lo desalojan. Quiero que los señores concejales me ayuden, porque el que ha estado en mi casa es el doctor Francisco, él sabe mi situación, yo quería saber si se puede poner una tutela porque ni en la lonja ni en la Alcaldía me dan respuesta.”<sup>12</sup>*

Orlando Quiceno Gallego, Concejal de Manizales, indicó que las negociaciones de los predios con los habitantes del sector deben ser equitativas: *“Sabemos que hay personas que están afectadas porque no les han terminado de pagar sus bienes y que hay otros que les han ofrecido muy poquita plata por estos predios, y la Administración tiene unos requisitos de Ley que tiene que cumplir respecto a eso. Por esta razón, para este concejal es muy claro que se debe concertar con esas personas y tener en cuenta una contraoferta, si la Ley lo permite, para que estas personas puedan adquirir una nueva vivienda o de manera alterna puedan acceder a las viviendas que la Administración va a construir.”<sup>13</sup>*

El Municipio de Manizales, mediante el Decreto 0533 de 2009, adoptó la política para el reconocimiento y pago de compensaciones al precisarla de la siguiente manera: *“Es una acción estratégica para el cumplimiento de los objetivos que se traza el municipio de Manizales en la ejecución de proyectos que requieren de inmuebles cuya adquisición ha sido declarada de utilidad pública e interés social, a través de la cual se facilita el traslado de las unidades sociales que se encuentran asentadas en las áreas objeto de intervención y se apoya la mitigación de los posibles impactos negativos causados a la población trasladada. Esta política está constituida por dos componentes: El Económico y el Social. Ambos componentes tienen como fin contribuir al restablecimiento de las condiciones económicas y sociales iniciales de los propietarios, poseedores u ocupantes de inmuebles cuya adquisición*

---

12 Ibidem

13 Ibidem

*ha sido declarada de utilidad pública e interés social para la ejecución de obras de interés público o de macroproyectos de interés social nacional”.*

La Contraloría de Manizales<sup>14</sup> al revisar el proceso de pagos de compensaciones a los beneficiarios del Proyecto de Renovación Urbana de la Comuna San José en la vigencia 2011, encontró deficiencias e inconsistencias, entre las cuales se destacan:

1. En relación con el proceso de reconocimiento de las compensaciones, la Empresa de Renovación Urbana de Manizales, no cuenta con una base de datos confiable que permita realizar un monitoreo integral a este proceso, así como realizar cruces entre la información que reporta las diferentes dependencias de la Organización y la financiera, con el fin de ejercer un control riguroso del disponible y especialmente los pagos realizados a través de instituciones financieras, con el fin de administrar los riesgos asociados al manejo de las cuentas bancarias.
2. De igual manera se observó inoperancia del mecanismo de control existente en el giro de cheque, como era el sello “Páguese al primer beneficiario”, por cuanto en los diferentes pagos realizados, sobre los cuales se generaron apropiación de recursos por un tercero, se omitió dicho control, determinándose en la revisión realizada por este Organismo de Control, cheque cobrados por la contratista, cheques donde no se identifica quien los cobra y cheques endosados a terceros.
3. Dado que el reconocimiento de las compensaciones, se realiza a través de un fondo rotatorio y que su manejo se orienta a lo contable, se advirtió poca efectividad de los procedimientos de control interno contable, referentes al proceso de registro, toda vez que se contabilizaron comprobantes de egresos, sin los soportes legales requeridos, además de presentarse falta de consistencia en los documentos de identificación de los terceros (beneficiarios del pago de compensaciones), hasta llegar al extremo de identificarse en el movimiento la cédula de la contratista implicada en la situación objeto de investigación; así mismo se presentan registros donde no se referencia el número del cheque mediante el cual

---

<sup>14</sup>Informe de Auditoría 1.13-2012 con fecha 20 de Marzo de 2012

se cancela la obligación e inexistencia de soportes contables y legales de los pagos realizados.

4. En el proceso de giro de cheques por concepto de compensaciones, mediante los cuales se reconocía el derecho a obtener una indemnización por los ingresos dejados de percibir a los diferentes afectados con el Proyecto de Renovación Urbana San José, se omitió el mecanismo de control de asentar el sello “Páguese al primer beneficiario”, situación que generó ausencia de control y apropiación de recursos por parte de un tercero, por un valor de \$26.585.930 .Es así como en la revisión realizada se encontraron cheque endosados y cobrados por la contratista por un valor de \$18.624.802, cheques donde no se identifica quien los cobra por \$ 5.998.234 y cheques endosados a terceros \$1.962.894.

5. La Evaluación encontró que en el proceso de compensaciones, se realizaron pagos a personas no beneficiarias de la política de compensaciones del Municipio de Manizales del proyecto de renovación urbana de la Comuna San José y reconocimiento de compensaciones sin el cumplimiento de los requisitos exigidos como era fotocopia de la ficha del área social; Fotocopia del contrato de arrendamiento o declaración extraproceso, recibos por concepto de impuesto de registro y anotación, derechos de registro, factura cancelada por concepto de los derechos notariales; fotocopia de la cédula de ciudadanía; Paz y salvo extendido por el arrendador; Declaración y liquidación privada del impuesto de industria y comercio; Certificado de matrícula mercantil y Estado de pérdidas y ganancias del negocio, certificado por contador público; todo esto se exigía de acuerdo al tipo de compensación.

6. La Contraloría entonces advierte una desorganización administrativa en el manejo del archivo documental, toda vez que la contratista manipulo los diferentes documentos que respaldaban compensaciones legalmente reconocidas, para lograr el pago fraudulento de recursos, razón por la cual se presentaron giros realizados sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto 0533 de 2009, generando un presunto detrimento patrimonial por la suma de \$69.231.075.

De lo anteriormente expuesto puede afirmarse que la falta de control por parte de la Empresa de Renovación Urbana de Manizales en el pago de las compensaciones repercute



necesariamente en la violación al derecho a la propiedad de quienes han tenido que enajenar sus predios voluntariamente y de quienes han sido expropiados.

Todo lo expuesto es una muestra de que los instrumentos jurídicos y financieros han resultado insuficientes. Por lo cual se tornan en ilegítimos al no garantizar resultados sociales acordes con el “interés público”.

## **EFFECTIVIDAD DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA EN LA EJECUCIÓN DEL MACROPROYECTO RENOVACIÓN URBANA DE LA COMUNA SAN JOSÉ.**

El derecho a la vivienda digna está reconocido por el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia así: *“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.”*

La Corte Constitucional<sup>15</sup> ha establecido que el derecho a la vivienda digna es, un *derecho de carácter asistencial* que requiere un desarrollo legal previo y que debe ser prestado directamente por la administración o por las entidades asociativas que sean creadas para tal fin, sin olvidar que su aplicación exige cargas recíprocas para el Estado y para los asociados que pretendan beneficiarse de los programas y subsidios. Así, las autoridades deben facilitar la adquisición de vivienda, especialmente en los sectores inferiores y medios de la sociedad, donde aparece detectado un déficit del servicio.

Así entonces, este derecho de contenido social no le otorga a la persona un derecho subjetivo para exigir en forma inmediata y directa del Estado su plena satisfacción, pues se requiere del cumplimiento de condiciones jurídico-materiales que lo hagan posible. De manera que una vez dadas dichas condiciones, el derecho toma fuerza vinculante y sobre el mismo se extenderá la protección constitucional, a través de las acciones establecidas para

---

<sup>15</sup>Corte Constitucional -Sentencia T-495 de 7 de Noviembre de 1995 - Ref.: Expediente No. T - 74.480 – M. P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa

tal fin. Se resalta en esta sentencia que la prevalencia de la que solo gozan los derechos fundamentales se debe a la relación directa que conservan con la esfera esencial de la persona, lo que no sucede con los derechos prestacionales o asistenciales, debido a que su realización efectiva depende en primer lugar de la disponibilidad de recursos del Estado, y en segundo lugar de la reglamentación que el órgano legislativo determine para su reclamación<sup>16</sup>

El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), en el informe: "Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012", define vivienda adecuada de la siguiente manera: La vivienda no es solo un techo para abrigarse, también es un lugar para vivir y reunir a la familia. Para muchos, es el patrimonio más importante en términos monetarios y, a veces, afectivo; la mayor inversión de una vida y, frecuentemente, el lugar donde se generan los recursos que sustentan el hogar. La vivienda es, además, la unidad básica del crecimiento urbano. Define los barrios, las demandas de movilidad, de servicios y gran parte de nuestra relación con la ciudad y el entorno ambiental. (Pág.62)

Y el mismo informe referenciado anteriormente agrega que: Tres aspectos básicos definen la situación de la vivienda: la cantidad de viviendas existentes (stock habitacional), la cantidad que hace falta en función del número de hogares(déficit cuantitativo) y cuantas incumplen estándares mínimos de habitabilidad que permitan una calidad de vida digna y adecuada (déficit cualitativo).Más allá del stock actual, preocupa la evolución del déficit, que ha aumentado de los 38 millones de viviendas calculados para 1990 a un cifra de entre 42 y 51 millones en 2011. Sin un cambio de tendencia profundo, la escasez de vivienda va a seguir siendo uno de los mayores desafíos en América Latina y el Caribe en los próximos años. El problema de la vivienda no es solo la insuficiente cantidad, sino también las condiciones en las que se encuentra una alta proporción de ellas en acceso a servicios públicos, espacio y materiales de construcción. Muchas se concentran en aéreas segregadas social y espacialmente, que reciben denominaciones diversas según los países, como tugurios, ranchos, villas, favelas o cinturones de miseria. (p. 63)

---

<sup>16</sup>Corte Constitucional Sentencia T- 203 de 7 de Abril de 1999 –Referencia: Expediente T-186.530 – M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa

En conclusión, El derecho a la vivienda digna evidentemente lleva implícito consigo posiciones iusfundamentales, la dignidad humana, el derecho a la vida, a la salud, a la integridad personal, a la igualdad, al mínimo existencial, que requiere un ser humano para desarrollar su proyecto de vida. Por lo tanto, la interpretación correcta del derecho a la vivienda debe definirse siempre en criterio de igualdad de condiciones para todas las poblaciones vulnerables, sin distinguir la situación especial de solo unos cuantos, pues no es la situación especial del sujeto lo que realmente determina el alto nivel de vulnerabilidad o afectación, sino el riesgo en el que se encuentren los derechos de esa persona. Con seguridad la protección de los derechos de los más necesitados se constituye en un compromiso indiscutible de protección inmediata.

Tomando en cuenta lo anterior, puede concluirse que el macroproyecto de renovación urbana de la comuna San José tiene una fuerte tendencia económica que fortalece la especulación en el negocio de la compra y venta de propiedad raíz, sacrifica el espacio público y no garantiza el derecho de la comunidad a gozar de una vivienda digna en los términos expuestos.

Además, puede afirmarse que en la ejecución del macroproyecto de renovación urbana de la comuna San José no se ha contado con la participación ciudadana para la búsqueda de soluciones concertadas y socialmente sostenibles en materia de vivienda. Por el contrario se ha profundizado la exclusión social y el desplazamiento intraurbano, dejando prácticamente intactas las condiciones de pobreza de los ciudadanos afectados.

Varios sectores del ámbito político de y de la comunidad afectada han coincidido en afirmar que el principal interés del gobierno nacional es encontrar una estrategia para incrementar los indicadores de construcción de VIS, con soluciones de vivienda homogenizadas que no se adaptan a las características específicas de nuestra ciudad, es decir, sin tomar en cuenta condiciones como: el clima, la cultura, el desempleo, la inseguridad, el nivel educativo, entre otras circunstancias socioeconómicas de sus habitantes.

Corolario de lo anterior, el Concejal de Manizales Manuel González Hurtado, afirmó<sup>17</sup> que a su criterio lo que debe hacer el Municipio, es articular la política de vivienda con una política de ingresos: *“Ese fue el gran error que se cometió en la Administración pasada donde se priorizo la Avenida que pudo ser una gran fuente de generación de empleo, y obviamente de ingresos, y que esos ingresos fueran destinados para que la persona pudiera empezar a pagar su propiedad. Perdimos esa posibilidad y ahora lo que tendrán que hacer es reformular el Proyecto y plantear una opción para este tipo de familias, tenemos adultos mayores que ya no están en capacidad de trabajar a ellos tendremos que buscar la figura para regalarles la vivienda que sea gratuita ciento por ciento, y habrá otros que por cuestiones de discapacidad tampoco la puedan llegar a pagar. Para el resto de las personas que tengan una capacidad laboral, el municipio tendrá que definir a través de que mecanismo logra que puedan acceder a un empleo y generar un ingreso, ese empleo puede ser la mano de obra en los procesos constructivos dentro de la Comuna, procesos constructivos de apartamentos, o de la Avenida Colón, entre otros”*.

Para el Presidente del Concejo, John Heberth Zamora López<sup>18</sup>, el Macroproyecto de la comuna San José debe ser replanteado y redireccionado: *“ El mega colegio está en nada, el Cisco, y qué decir del par vial de la Avenida Colón en donde apenas en febrero del año 2013 estamos hablando en el año 2013, se presentaron unos diseños definitivos. Por esta razón, le solicitamos al Ejecutivo Municipal que entre a redireccionar no solamente el Proyecto sino la misma ERU, en beneficio de este populoso sector de Manizales, donde además se viene registrando un desplazamiento intraurbano que debe acabarse. No olvidemos que en este Macroproyecto hay una inversión cuantiosa, más de 40 mil millones de pesos producto de la Nación y unos 160 mil millones de pesos de vigencias futuras que aprobó el Concejo de Manizales y esto implica que cuando manejamos dinero público si redireccionamos, le estamos dando la oportunidad a este sector para que tenga una mejor calidad de vida.”*

---

<sup>17</sup>Concejo de Manizales, Comunicado de prensa de julio 2 del año en curso, para fines del proyecto comuna san José.

<sup>18</sup> Ibídem.

El Concejal Oscar Alonso Vargas<sup>19</sup>, expresó que el Macroproyecto fue publicitado con bombos y platillos dentro de los diez macroproyectos más representativos por parte del Gobierno Nacional dentro del programa de “Vivienda Social y Techo Digno a Gran Escala” en el 2008 y señaló: *Hoy cinco años después lo único que hay son un sin número de obras inconclusas y un gran deterioro del tejido social de los cerca de 28 mil habitantes de esta comuna, en donde el 92 por ciento de ellos, pertenecen a los estratos 1 y 2*”. El edil profundizó en su ponencia sobre varios escenarios jurídicos, técnicos, sociales, que se han dado durante el desarrollo del proceso del Macroproyecto: *“Fue creado con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes del sector, para lo cual se prometió vivienda óptima sin riesgos, erradicación de la pobreza extrema, generación de fuentes de ingreso, optimización de la movilidad y de ese paraíso de promesas solo ha quedado en eso, promesas. Y agregó: “ es lamentable que un Macroproyecto en el cual están involucradas más de 18 entidades del orden nacional, departamental y municipal se encuentre en precarias condiciones y en el cual se han gastado recursos millonarios que no se ven y son letra muerta y enterrada en este proyecto”*.

## **CAPACITACIÓN A LA COMUNIDAD EN EL TEMA DE ACCIONES CONSTITUCIONALES COMO UNA FORMA EFICAZ DE APACIGUAR LOS EFECTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MACROPROYECTO DE LA COMUNA SAN JOSÉ EN SUS DERECHOS FUNDAMENTALES**

Con el fin de apaciguar los efectos violatorios de los derechos fundamentales que se describieron en el transcurso de este escrito y que afrontan los habitantes de la comuna San José de Manizales como resultado de la implementación del macroproyecto de renovación urbana en el sector, es necesario informarlos y capacitarlos acerca de las acciones

---

19 *Ibidem.*

constitucionales que como ciudadanos tienen a su alcance, para que a través de ellas se les restablezca en sus derechos fundamentales, especialmente en sus derechos a la vivienda digna y la propiedad privada, pues se ha visto, son los más conculcados a la comunidad por parte de la administración, ya que éstas se constituyen en un verdadero sistema constitucional de protección y garantía de los atributos fundamentales, individuales, colectivos o de grupo, y de primacía de la Constitución, esencia de la organización político institucional del Estado Social de Derecho.

Últimamente se habla de la “*eficacia horizontal para una máxima protección*” entendida ésta como “...la posibilidad de oponer el cumplimiento y garantía de los derechos fundamentales a los particulares, extendiendo su ámbito de exigencia tradicional exclusiva ante el Estado”. Se hace expreso en la normatividad constitucional colombiana el requerimiento contemporáneo del establecimiento del derecho subjetivo de acción, en sí mismo garantía de privilegios fundamentales y de vigencia del orden jurídico, sin el cual los principios y su consagración abstracta habían devenido inanes.

**La acción de tutela** es el mecanismo de protección de los derechos fundamentales. La constitución de 1991 la establece en los siguientes términos: *“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacer. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución. La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación renuente o indefensión”*.

La **Acción Popular**<sup>20</sup>, por su parte, constituye un mecanismo por medio del cual los ciudadanos intervienen en las decisiones que los afectan para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado, especialmente por su diseño. El modelo de estado social implica un deber de intervención mayor en los asuntos diarios de las personas, como forma de garantizar el mínimo vital en una sociedad compleja contemporánea y globalizada. Esta mayor intervención de las instancias estatales en la vida pública, a través de los asuntos de importancia social, conlleva a su vez una profundización de los derechos de participación política en democracia, entendidos como herramientas que garantizan el autogobierno a todas las personas, en tanto igualmente dignas. La posibilidad de representar causas públicas, en tal contexto, supone, no sólo una expresión de las libertades individuales y de participación democrática reforzada ante un estado con funciones de intervención social, sino también, una manifestación del principio de solidaridad. La jurisprudencia ha sostenido que la constitucionalización de estas acciones obedeció “[...] a la necesidad de protección de los derechos derivados de la aparición de nuevas realidades o situaciones socio-económicas, en las que el interés afectado no es ya particular, sino que es compartido por una pluralidad más o menos extensa de individuos. Las personas ejercen entonces, verdaderos derechos de orden colectivo para la satisfacción de necesidades comunes, de manera que cuando quiera que tales prerrogativas sean desconocidas y se produzca un agravio o daño colectivo, se cuente con la protección que la Constitución le ha atribuido a las acciones populares, como derecho de defensa de la comunidad.”

**Las acciones de grupo**<sup>21</sup> han sido instituidas como un instrumento específicamente encaminado a facilitar la indemnización de las distintas personas que, en igualdad de circunstancias, hayan sido víctimas de un mismo hecho dañoso dotado de relevancia social, a partir de cuya ocurrencia todas ellas deben ser resarcidas. La Corte ha resaltado también que los derechos a cuya protección se encamina esta acción no son únicamente los que amparan intereses supra individuales, sino que por el contrario, ella es procedente para la protección de intereses individuales de un número considerable de personas, siempre y

---

20Colombia, Corte Constitucional Sentencia C-630/11

21Colombia, Corte Constitucional Sentencia C-241/09

cuando exista una coincidente y simultánea afectación de tales derechos por cuenta de la ocurrencia de un mismo hecho dañoso. La existencia y procedibilidad de la acción de grupo supone, para cada una de las personas afectadas por el hecho dañoso, el ofrecimiento de una vía procesal alternativa, especialmente clara y expedita, a través de la cual pueden buscar el reconocimiento y efectividad de la responsabilidad que la ley establece en cabeza del autor de dicho hecho jurídico generador del daño, en circunstancias presumiblemente más ventajosas que aquellas que rodearían el ejercicio de la acción individual.

El principal objetivo que animó al Constituyente de 1991 a establecer dentro de nuestro ordenamiento jurídico las acciones de grupo fue el de facilitar el acceso a la administración de justicia y el más eficiente funcionamiento de ésta frente a situaciones en las que a partir de la ocurrencia de un único hecho dañoso, un número considerable de personas tienen derecho a reclamar de un mismo sujeto sendas indemnizaciones. En esta medida el desarrollo legislativo que sobre el tema se genere debe necesariamente favorecer el ejercicio de estas acciones siempre que concurren los supuestos de hecho que habilitan su interposición, y no puede, en cambio, traducirse en la exigencia de requisitos adicionales o en restricciones de carácter procesal que hagan nugatorias las evidentes ventajas que para las personas perjudicadas por el hecho generador del daño supone la disponibilidad de este mecanismo. El segmento normativo atacado crea un obstáculo capaz de frustrar de manera definitiva el derecho a la indemnización de todas aquellas personas que habiéndose visto afectadas por el hecho dañoso común, no hubieren ejercido de manera personal acción judicial alguna, no obstante que otro(s) miembros del conjunto de perjudicados sí hayan promovido oportunamente la acción de grupo, lo que implica, ni más ni menos, privar a tales personas de los efectos benéficos que de otro modo traería para ellas la interposición y trámite de la acción de grupo por parte de al menos uno de los afectados, que es precisamente el objetivo central de esta acción. Una disposición de este tipo supone la directa negación de los objetivos que persiguen las acciones de grupo establecidas en el artículo 88 superior, uno de los cuales es la posibilidad de que todos los integrantes del grupo se beneficien del impulso de la actuación dado por parte de cualquiera de ellos.



Los derechos y garantías proclamados en la Constitución tienen la virtualidad de reconocer al individuo y a diferentes grupos sociales el poder efectivo de demandar y obtener del Estado la realización de ciertas prestaciones, las cuales se tornan en deberes sociales de aquel, e incluso configuran verdaderos derechos que tutelan bienes e intereses públicos, y aún subjetivos, como son la exigencia del cumplimiento y ejecución de las leyes y de los actos administrativos.

El objeto y finalidad de la **acción de cumplimiento**<sup>22</sup> es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo. La acción de cumplimiento que consagra el artículo 87 de la Constitución, es el derecho que se le confiere a toda persona, natural o jurídica, pública o privada, en cuanto titular de potestades e intereses jurídicos activos frente a las autoridades públicas y aún de los particulares que ejerzan funciones de esta índole, y no meramente destinataria de situaciones pasivas, concretadas en deberes, obligaciones o estados de sujeción, demandados en razón de los intereses públicos o sociales, para poner en movimiento la actividad jurisdiccional del Estado, mediante la formulación de una pretensión dirigida a obtener el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a una autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos. La acción de cumplimiento está orientada a darle eficacia al ordenamiento jurídico a través de la exigencia a las autoridades y a los particulares que desempeñen funciones públicas, de ejecutar materialmente las normas contenidas en las leyes y lo ordenado en los actos administrativos, sin que por ello deba asumirse que está de por medio o comprometido un derecho constitucional fundamental. En efecto, la misma Ley 393 de 1997 en su artículo 9o. señala que la acción de cumplimiento es improcedente cuando de lo que se trate sea de la protección de derechos fundamentales, pues de acudirse a dicha acción con este propósito a

---

22Colombia, Corte Constitucional Sentencia C-157/98

la respectiva solicitud debe dársele el trámite prevalente correspondiente a la acción de tutela.

La bondad de las instituciones descritas ya no sólo se valora por la consistencia de los esquemas teóricos que las sustentan, sino por la aptitud para lograr las metas y fines que persiguen, en nuestro caso los de la organización estatal: promover la prosperidad general, **garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución**, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y otros más previstos en el artículo 2º de la Carta.

En buena parte de las acciones constitucionales de Carta, directamente, determina la autoridad judicial adecuada para resolver, con excepciones como la de la acción de cumplimiento, que sólo cobró vigencia cuando se determinó por la ley al juez competente.

Con igual propósito, la finalidad y la especialidad de las directrices de protección de la salvaguardia de orden jurídico se consolidan en métodos preferentes y ágiles, acordes con su función constitucional, de modo que el legislador se ocupa de reflejar en los respectivos articulados su trámite procesal, y da por sentado que se trata de verdaderos procesos y no de simples actuaciones ante los jueces, ya que cuenta con partes legitimadas para actuación, protección de los derechos de audiencia y de defensa, trámites perentorios, atención de cargas probatorias, alegaciones, recursos, providencia judicial que resuelva la acción, etc.

A todas las anteriores características, comunes para las acciones constitucionales, debe agregarse otra, de la misma manera antológicamente consustancial con nuestra forma de organización filosófico política como Estado Social de Derecho, según los términos del artículo 1º de la Constitución, que define a Colombia como república participativa. Por ello el artículo 40 dispone: *“Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:(...) 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley”*.

Las acciones constitucionales, y especialmente las de defensa de nuestra institucionalidad jurídica, son sin duda instrumentos de participación y entrañan, en consecuencia, el ejercicio, además de un derecho subjetivo de acción, de un derecho político.

## **EXPROPIACIÓN JUDICIAL Y ADMINISTRATIVA**

El modelo de expropiación resultante actualmente derivado de la Constitución Política vigente (1991 con sus reformas) establece dos vías, una judicial y otra administrativa, siendo la regla general la vía judicial y la administrativa estableciéndose como una figura de aplicación restrictiva como se explicará a continuación.

La figura de la expropiación implica dos momentos para su configuración: en primer lugar la declaratoria de utilidad pública o interés social y en segundo lugar el procedimiento expropiatorio propiamente dicho\*. Estas dos etapas implican actuaciones diferentes, por cuanto la primera, siempre es el resultado de un procedimiento administrativo para que se declare la utilidad pública o el interés social; mientras que el segundo por regla general será una actuación judicial y excepcionalmente una actuación administrativa.

Es importante hacer la distinción en los momentos de la expropiación, por cuanto en el caso de la declaratoria de utilidad pública o interés social, ésta no siempre se hace en beneficio de una entidad oficial, el régimen habilita a un particular a solicitar a una entidad a que se declare el interés social y con ello proceda la expropiación.

De lo anterior entonces se desprende, que existe una diferencia fundamental entre la utilidad pública y el interés social. Mientras que la primera surge como resultado de la actuación de una entidad pública en su beneficio, la segunda aparece como el resultado de la solicitud de un particular pero entendiendo que la expropiación beneficiará a la comunidad.

Puede afirmarse que en Colombia existen varios procedimientos para efectuar el trámite expropiatorio, uno que puede afirmarse como procedimiento general regulado en el Código de Procedimiento Civil, que se adelanta en sede judicial ante los jueces civiles del circuito (artículos 16 y 451 a 459), un procedimiento especial judicial referente a expropiaciones agrarias atribuido a los Tribunales Contencioso Administrativos (Artículo 33 numeral 2 Ley

160 de 1994 concordado con el artículo 132 numeral 12 del Código Contencioso Administrativo) y un procedimiento expropiatorio por vía administrativa consagrado en la Ley 388 de 1997 correspondiendo a las entidades autorizadas según el artículo 11 de la Ley 9 de 1989 modificado por el artículo 59 de la Ley 388 de 1997 (Nación, entes territoriales, áreas metropolitanas, establecimientos públicos, Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta asimiladas –con capital público igual o superior al 90%- siempre que en los estatutos de las empresas y las sociedades expresamente consten las facultades previstas en el artículo 10 de la Ley 9 de 1989).

Como puede observarse luego del esbozo planteado puede concluirse que desde el origen de la República la protección al derecho de propiedad se ha constituido en uno de los pilares fundamentales del Estado; pero la protección de ese derecho no es absoluta por cuanto siempre se ha previsto la existencia de la expropiación como instrumento para garantizar la prevalencia del interés general sobre el particular.

En el proceso expropiatorio existe un requisito fundamental para su configuración la declaración de utilidad pública o interés social por parte de una autoridad pública, por ello múltiples normas establecen actividades de tal naturaleza, cubriendo un amplio margen de posibilidades de actuación para las entidades.

No existe un único proceso expropiatorio, existe uno administrativo y por lo menos tres trámites judiciales diferentes contemplados en las leyes agrarias, el Código de Procedimiento Civil, y las leyes de reforma urbana.

La expropiación no implica una actuación irreversible, por cuanto todas las normas y procedimientos prevén la posibilidad de revocación con la correspondiente indemnización de perjuicios.

El núcleo esencial del derecho de propiedad privada para la Corte Constitucional implica que éste es un derecho subjetivo con inherentes funciones sociales y ecológicas, dirigido a asegurar el cumplimiento de varios deberes Constitucionales, por lo que con respecto a él se

deben adoptar medidas que permitan asegurar el logro de las funciones, consolidando los derechos del propietario con las necesidades de la colectividad.

Según las palabras de la Corte Constitucional, la función social de la propiedad, le impone al propietario una serie de restricciones a su derecho de dominio en aras de la preservación de los intereses sociales, respetando sin eliminar un nivel mínimo de goce y disposición de un bien que permita a su titular obtener utilidad económica que justifiquen la presencia de un interés privado en la propiedad.

La expropiación como mecanismo jurídico de afectación grave a derechos, según lo plantea la jurisprudencia del Consejo de Estado, debe estar precedido de un intento de arreglo directo, para así minimizar el daño a los particulares. Si se debe acudir a la expropiación la regla general es la judicial, por cuanto la administrativa se encuentra reservada a circunstancias graves en las que la administración no pudo acudir ante el Juez.

Existen diferencias fundamentales entre confiscación, extinción de dominio y decomiso según la jurisprudencia de la Corte Constitucional derecho de propiedad diferencias entre así *“1. La confiscación está expresamente prohibida por la Constitución, convirtiéndose en una limitación ilegítima de la propiedad, toda vez que una persona no puede ser despojada de la totalidad de sus bienes o una parte considerable de ellos. 2. Por su parte, la extinción del dominio, el decomiso y la expropiación son formas legítimas de restringir la propiedad. Las dos primeras son formas de limitación legítimas de la propiedad sin indemnización, mientras la expropiación siempre procederá previa aquella. 3. Igualmente, la extinción del dominio y el decomiso pueden llegar a confundirse, sin que tengan la misma naturaleza”*.

Según la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como la del Consejo de Estado reiteran el carácter excepcional de la expropiación por vía administrativa, y reiteran el carácter de regla general a la expropiación por vía judicial. Existen diferencias fundamentales en cuanto al monto de las indemnizaciones derivadas de la expropiación (artículo 58 de la Constitución Política) y la generada a partir del daño antijurídico (artículo 90 de la Constitución Política), mientras la primera debe tener en cuenta que se conjuguen los

intereses de la comunidad y el afectado; la segunda debe ser plena y reconocer todos los perjuicios causados al afectado.

Todos los procedimientos expropiatorios le otorgan a la administración un amplio margen de decisión para la aplicación de los conceptos de utilidad pública e interés social, pero una vez efectuada la declaración de utilidad pública y decretada la expropiación el procedimiento es reglado y sujeto a un estricto margen en donde la legalidad se debe garantizar en el resto del trámite.

## **CONCLUSIONES**

El desempeño de los entes territoriales no ha sido homogéneo; en mayor o menor medida los municipios han enfrentado dificultades para apropiarse los instrumentos creados debido a la inexperiencia en el manejo de proyectos, el bajo nivel técnico y de gestión, la incapacidad para manejar herramientas jurídicas que faciliten la gestión pública, la dificultad y/o falta de voluntad política para recaudar recursos propios y la existencia de prácticas corruptas. (Garay, 2007 p. 189).

Por las razones expuestas, se puede afirmar que la ejecución del macroproyecto renovación urbana de la comuna San José ha implicado el sacrificio de derechos fundamentales y colectivos, entre otros, el derecho a la propiedad privada y el derecho a una vivienda digna, no obstante las cargas impuestas en los contenidos materiales legales de que trata, entre otros, el artículo 114 de la ley 388 de 1997 arriba enunciado.

Es necesario informar a la comunidad sobre los mecanismos que tienen a su alcance para lograr el oportuno restablecimiento de sus derechos fundamentales, lo cual se logra a través de mecanismos establecidos en la ley tales como: Acciones de tutela, populares, de cumplimiento y de grupo.

De una interpretación sistemática del artículo 114 de la Ley 338 de 1997 y teniendo en cuenta el estado actual de ejecución del macroproyecto de renovación urbana de la comuna San José, se han observado flagrantes trasgresiones normativas que implican el desmejoramiento sistemático de la calidad de vida de los habitantes de la comuna, lo que desestimula la distribución equitativa de las cargas y los beneficios en la gestión de suelo en áreas de renovación urbana.

Para el desarrollo del Macroproyecto de renovación urbana de la comuna San José, se iniciaron y siguen ejecutando procesos de expropiación y enajenación voluntaria que se ha deslegitimado por la acción indebida de la administración municipal, provocando tanto el desplazamiento forzado de la comunidad, como la desestimulación de la inversión privada en el sector, aumentando el desempleo y los índices de pobreza.

En el Macroproyecto San José no existió una verdadera planeación porque no hubo integración con el sector público y privado, dando como resultado que los instrumentos jurídicos y financieros resultaran insuficientes para ejecutar y alimentar los intereses privados y dejando de garantizar los resultados sociales y ambientales acordes con el interés público.

El Macroproyecto tiene que ser reformulado y redireccionado porque se han invertido dinero públicos de la nación, además debe incluirse en el nuevo POT por cuanto debe existir una proporción de la participación asociada de todos los actores en las estrategias del proyecto y un cumplimiento de los procesos de participación ciudadana con el fin de reconocer las propuestas de los habitantes y organizaciones activas de la Comuna San José.

Debe hacerse un reconocimiento de las áreas de interés particular para su cualificación y una reformulación de las áreas englobadas para comercio y servicio con el fin de incluir proyectos de vivienda de diferentes estratos y proyectos de vivienda de interés social. Respecto a la Erum tiene que ser reestructurada no solo desde el punto de vista burocrático sino desde su objeto misional, lo cual tiene que convertirse en una entidad autosostenible, porque es una empresa solo en el papel, ineficiente, ineficaz y con serios visos de corrupción según los hallazgos de carácter fiscal.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Colombia, Constitución Política de Colombia

Colombia, Congreso de la República, Ley 9 de 1989

Colombia, Congreso de la República, Ley 388 de 1997.

Colombia, Congreso de la República, Ley 546 de 1999

Colombia, Congreso de la República, Ley 1151 de 2007

Colombia, Congreso de la República, **Ley 1450 de 2011.**

Colombia, Congreso de la República, **Ley 1537 de 2012**

Colombia, **Gobierno Nacional, Decreto 1420 de 1998**

Colombia, **Gobierno Nacional, Decreto 2181 de 2006**

Colombia, **Gobierno Nacional, Decreto 1310 de 2012**

Colombia, Ministerio de vivienda ciudad y territorio, Decreto 0199 de 2013.

Colombia, Municipio de Manizales, Decreto 0533 de 2009.

Colombia, Municipio de Manizales, Acuerdo No. 508 de 04 de Octubre de 2001.

Colombia, Municipio de Manizales, Acuerdo No. 537 de 44 de Diciembre de 2003.

Colombia, Municipio de Manizales, Acuerdo No. 663 de 13 de Septiembre de 2007.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-495 de 1995, Magistrado Ponente, Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T- 203 de 1999, Magistrado Ponente, Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

Colombia, Corte Constitucional Sentencia, C-149 de 2010, Magistrado Ponente, Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

Colombia, Corte Constitucional Sentencia C-1074 de 2002, Magistrado Ponente, Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

Olano Hernán Alejandro, versión 2006, *El Derecho a la Vivienda Digna en Colombia*, sometido al concurso “José Ignacio de Márquez”, Universidad de la Sabana, Colombia.

Garay Luis Jorge y Rodríguez Adriana, 2007 “*Colombia: Diálogo Pendiente*”. Vol. II. Planeta Paz, Colombia.

Duarte Laura Andrea, enero-diciembre 2011, *El derecho frente a la vivienda de interés social en Colombia*, Univ. Estud. N° 8: 107-119, Colombia.



Golay Christophe, y ÖzdenMelik, 2007, *El Derecho a La Vivienda Un derecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido por tratados regionales y por numerosas constituciones nacionales*, Colección del Programa Derechos Humanos del Centro Europa - Tercer Mundo (CETIM).

*Estrategias e Instrumentos de gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe - Rehabilitación de áreas centrales: problemas y oportunidades*, 2003, Publicación de las Naciones Unidas, Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

*Estado de las ciudades de América Latina y El Caribe 2012 - Rumbo a una nueva transición urbana*, 2012, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat.

Concejo de Manizales, *Para fines del proyecto comuna san José*, Comunicado de prensa de julio 2 del año en curso.