

**EL CONTROL URBANO EN ZONAS DE ALTO RIESGO, CASOS DE ESTUDIO LA  
PLAYITA, CAMINO VIEJO A VILLAMARÍA Y BAJO ANDES, EN MANIZALES**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SOCIALES Y EMPRESARIALES  
POSGRADO MAESTRÍA EN DESARROLLO REGIONAL Y PLANIFICACIÓN DEL  
TERRITORIO**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES  
MANIZALES, 2013**

**EL CONTROL URBANO EN ZONAS DE ALTO RIESGO, CASOS DE ESTUDIO LA  
PLAYITA, CAMINO VIEJO A VILLAMARÍA Y BAJO ANDES, EN MANIZALES**

**TRABAJO PRESENTADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE MAGISTRA EN  
DESARROLLO REGIONAL Y PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO**

**Autora:**

**ZULMA LILIANA ARIAS CÉSPEDES**

**Tutor:**

**MSc. MARCO BENAVIDEZ LÓPEZ**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES  
FACULTAD DE POSGRADO MAESTRIA EN EESTUDIOS SOCIALES Y  
EMPRESARIALES  
MANIZALES, 2013**

# **CAPÍTULO I**

## **CONSIDERACIONES GENERALES DEL ESTUDIO**

### **EL CONTROL URBANO EN ZONAS DE ALTO RIESGO. CASOS DE ESTUDIO “LA PLAYITA”, “CAMINO VIEJO A VILLAMARÍA” Y “LOS ANDES” EN MANIZALES**

Palabras claves: ciudad, territorio, zonas de alto riesgo, pobreza, desarrollo sostenible, control urbano.

#### **RESUMEN**

Entender las dinámicas de la ciudad y sus formas de organización en el espacio urbano, es adentrarse en la comprensión del significado del territorio, los asentamientos humanos y las formas de vida de los ciudadanos que viven en los barrios denominados quizá de manera equivocada, como “barrios subnormales”; al final, no podemos pasar por alto que estos barrios independientemente de su localización y forma de ocupación, se constituyen en células primarias de la ciudad que deben por tanto, ser tomadas en cuenta en los procesos de planificación y ordenamiento territorial como responsabilidad social y propósito de inclusión por parte de las administraciones municipales.

En esta dinámica, es reiterativa y evidente la problemática de las re-ocupaciones de áreas urbanas supuestamente, “liberadas” tras procesos de reubicación de estos asentamientos humanos marginales; habría que observar por tanto, la verdadera raíz del problema la cual y en principio, podría aseverarse que es producto de incipientes políticas públicas en materia de planificación territorial, incongruencias en la aplicación normativa, deficiente control urbano y débil ejercicio de gobernabilidad. Es importante entonces, abordar el estudio de los procesos del control urbano que se ejerce en la ciudad y fundamentalmente en las denominadas “zonas de alto riesgo”, los impactos en la estructura urbana, el sistema

ambiental y la eficiencia y eficacia de las normas aplicadas con el fin, de explorar alternativas que permitan la formulación de lineamientos básicos que apoyen la construcción de un modelo sostenible en materia de control e intervención urbanística para Manizales.

El trabajo se desarrolló en tres etapas: la evaluación, análisis y caracterización de los casos de estudio "La Playita", "Camino Viejo a Villamaría" y "Bajo Andes", barrios que tuvieron un proceso de reubicación; una etapa enfocada en dos aspectos como la exploración de alternativas de referentes nacionales e internacionales sobre el control urbano y la formulación de lineamientos que apoyen la consolidación de un modelo de ocupación del suelo de manera sostenible en zonas de riesgo en Manizales.

**PALABRAS CLAVE:** Ciudad, territorio, alto riesgo, control urbano, desarrollo sostenible.

### **Abstract**

Understand the dynamics of the city and their ways of organization in the urban space, means to know what territory really is, human settlements and ways of life of the citizens who live in the neighborhoods perhaps wrongly called as "subnormal neighborhoods"; at the end, we can't overlook the fact that these neighborhoods regardless of its location and ways of occupation, constitute primary-cells of the city which must therefore keeping in mind in the process of planning and land use planning as social responsibility and purpose of inclusion by municipal administrations.

In this dynamic, is repetitive and obvious problems of the reoccupation of urban areas supposedly "freed" after processes of relocation of these marginal human settlements; It would therefore observe the real root of the problem which and in principle, could asserted that it is product of emerging public policies in the field of spatial planning, inconsistencies in policy implementation, deficient control urban and weak exercise of governance. It is important then, dealing with the study of the processes of urban control exerted in the city and mainly in the so-called "high risk areas", the impacts in the urban structure, the environmental system and the efficiency and effectiveness of the standards applied in order to explore alternatives that will allow the formulation of basic guidelines that support the construction of a sustainable model in terms of control and urban intervention for Manizales.

The work was developed in three stages: evaluation, analysis and characterization of the case studies "La Playita", "Old road to Villamaria" and "Low Andes", neighborhoods that had a relocation process; a stage focused on two aspects as the exploration of alternatives concerning national and international urban control and the formulation of guidelines that support the consolidation of a model of land use in a sustainable manner in areas of risk in Manizales.

**Keywords:** City, territory, high risk, urban control and sustainable development.

## INTRODUCCIÓN

El Banco Mundial tratando el tema del “Reasentamiento Preventivo de Poblaciones en Riesgo de Desastre”, resume la problemática de desequilibrio territorial que trae consigo el deficiente control de asentamientos en suelos de alto riesgo:

*El reasentar poblaciones que viven en alto riesgo sin que se controlen nuevos asentamientos en las zonas recuperadas, tiene un impacto positivo para las personas reasentadas pero negativo para los gobiernos, instituciones y entidades territoriales, ya que vuelve infinito el problema de población en riesgo, generando altos costos para los entes territoriales y sin ningún impacto en la reducción de riesgo de desastres. Por tanto, es esencial que las zonas recuperadas se destinen a un uso de acuerdo con sus condiciones y exista un estricto control de nuevas ocupaciones” (Banco Mundial, 2011,p.206).*

Con la hipótesis que afirma que las ocupaciones ilegales constituyen una variable que impacta negativamente en las dinámicas económica, política, social y físico espacial de la ciudad; surge el interrogante ¿Cómo es el proceso de impacto y qué tan representativa es esta variable en la estructura político administrativa de la ciudad de Manizales?

Los asentamientos humanos “subnormales” ubicados en zonas de alto riesgo, se constituyen en focos problemáticos para la ciudad, donde se evidencian problemas de tipo social, económico y ambiental que las administraciones del orden nacional, regional y local, han tratado de solucionar a través de procesos de planificación y aplicación de herramientas de control urbano quizá, con argumentos poco coherentes; este hecho, se constituye en una debilidad en el ejercicio de la gobernabilidad y en el control eficiente del crecimiento de la ciudad.

En estas áreas urbanas vulnerables, se registran los más altos índices de daños materiales y la pérdida de vidas humanas según los estudios realizados por la Corporación Autónoma Regional de Caldas - COPOCALDAS y la Oficina de Prevención y Atención de Desastres – OMPAD; por ello, el tema de la planificación urbana, la atención y prevención del riesgo y la preservación de la vida humana, se constituyen en variables estructurales que se deben abordar para la intervención de las áreas donde se ubican los asentamientos denominados “subnormales”.

En Colombia, el suelo es un recurso escaso fundamentalmente en las ciudades, es evidente la carencia de áreas aptas para procesos de urbanización; la oferta para programas de vivienda que atiendan a la población vulnerable y que busca un lote de terreno en propiedad, es de difícil trámite; por ello, el mercado informal y la ocupación ilegal en áreas de alto riesgo se activan de manera creciente para ofertar opciones de compra y venta de lotes; en este escenario, se encuentran muchos habitantes urbanos de las ciudades colombianas y Manizales no es la excepción.

Manizales, ciudad que por sus características topográficas, su alta vulnerabilidad y riesgo de deslizamientos, es una de las ciudades con reconocimiento en su liderazgo en la gestión del

riesgo como lo registra un reciente estudio de la Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales: “en relación con otras ciudades del país, Manizales tiene un liderazgo fuerte en gestión de riesgos porque viene trabajando en diferentes áreas como identificación, reducción, manejo de desastres y transferencia del riesgo” (Universidad Nacional de Colombia, 2011); sin embargo, hace falta una mejor apuesta desde las políticas públicas para asumir con responsabilidad social y coherencia este proceso; lamentablemente, la ineficiencia en las acciones de regulación y control urbano en las zonas de riesgo, es cada vez más preocupante.

Manizales, ha experimentado varios procesos de reubicación de barrios de invasión, desalojando a un sinnúmero de pobladores de zonas alto riesgo y vulnerables a deslizamientos; algunos de ellos, han tenido un relativo éxito pues han sido objeto de reiteradas reocupaciones ilegales. La debilidad no está en el proceso de reubicación en sí por lo tanto, se debe observar que pasa con el proceso posterior a la acción política administrativa y el consiguiente control de las áreas evacuadas cuyos predios, siguen presentando una alta vulnerabilidad frente a acciones de reocupación ilegal. Se hace alusión al factor de gobernabilidad en términos de prevención y al ejercicio de autoridad para controlar y regular el uso de suelo en zonas de alto riesgo.

Con el análisis de los casos de estudio y de actores involucrados, el estado del arte de la normatividad además de la identificación de las falencias en el control urbano, se procede a la exploración de alternativas y lineamientos que apuntan a afrontar la problemática evidenciada en las áreas “liberadas” luego de las acciones de reubicación; si se logran establecer argumentos coherentes, útiles y lógicos, se podrá asegurar un proceso de desarrollo sostenible e incluyente para la ciudad y los habitantes de las zonas vulnerables.

## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
<b>CAPITULO I CONSIDERACIONES GENERALES DEL ESTUDIO</b>	
RESUMEN	3
INTRODUCCIÓN	5
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	11
2. OBJETIVOS	14
2.1 Objetivo General	
2.2 Objetivos Específicos	
3. HIPOTESIS	15
4. JUSTIFICACIÓN	15
5. MARCO CONTEXTUAL	18
5.1 Referencias Históricas	18
5.1.1 <i>Proceso de Colonización</i>	18
5.1.2 <i>Los Hechos Fundacionales</i>	19
5.1.3 <i>Proceso de Poblamiento</i>	20
5.2 Dimensión Ambiental	23
5.2.1 <i>Plataforma Natural</i>	23
5.2.2 <i>Biodiversidad</i>	23
5.2.3 <i>Riesgo y Vulnerabilidad</i>	24
5.2.4 <i>Recurso Hídrico</i>	27
5.2.5 <i>Ordenamiento Territorial Ambiental</i>	28
5.3 Dimensión Físico – Espacial	28
5.3.1 <i>Centralidades urbanas y Modelos de ocupación</i>	29
5.3.2 <i>Conflictos Territoriales</i>	33
5.4 Dimensión Económica – Productiva	41
5.4.1 <i>Sectores Productivos</i>	41
5.5 Dimensión Socio – Cultural	43
5.5.1 <i>Demografía</i>	46
5.5.2 <i>Educación Preescolar, Básica y Media</i>	44

5.5.3	<i>Salud, Calidad y Cobertura</i>	44
5.5.4	<i>Organización y Participación Comunitaria</i>	44
5.5.5	<i>Identidad Cultural</i>	46
5.5.6	<i>Eventos y Actividades Culturales</i>	46
<b>CAPITULO II. CONTROL EN ZONAS DE RIESGO Y SU SIGNIFICADO</b>		48
1. MARCO REFERENCIAL		48
1.1 Proceso Exitosos		48
2. MARCO TEORICO – CONCEPTUAL		54
2.1 Ordenamiento Territorial		54
2.2 Una mirada general a la teoría sociológica de la ciudad		59
2.2.1 <i>Espacio, política y comunidad desde la Sociología</i>		64
2.3 El hábitat como aquel espacio integral para el desarrollo humano		68
2.4 La pobreza como condición en las zonas catalogadas de invasión		70
2.5 Asentamientos humanos ilegales		79
2.6 Gestión del riesgo		83
2.6.1 <i>Amenaza</i>		83
2.6.2 <i>Vulnerabilidad</i>		85
2.6.3 <i>Riesgo</i>		87
2.6.4 <i>Desastre</i>		88
2.7 <i>Reducción del Riesgo de Desastres</i>		90
Desarrollo: su evolución y aplicación actual al ordenamiento territorial		92
3. <b>METODOLOGIA</b>		96
3.1 Tipo de Investigación y Diseño Metodológico		96
3.2 Unidad de Análisis de Investigación y muestra		98
3.3 Etapa de Revisión Bibliográfica		99
3.4 Identificación y Mapeo de Actores		100
3.5 Diseño de Instrumentos		101
3.5.1 <i>Entrevista</i>		101

3.5.2	<i>Fichas de Revisión Bibliográfica</i>	102
3.5.3	<i>Fichas Comparación Cartográfica</i>	102
<b>CAPITULO III</b>	<b>CARACTERIZACIÓN HISTORICA Y FISICA – ESPACIAL DE LOS BARRIOS ESTUDIO DE CASO</b>	102
1.	SECTOR CAMINO VIEJO A VILLAMARIA	103
1.1	<i>Historia</i>	104
1.2	<i>Características físico – espaciales</i>	113
2.	BARRIO LA PLAYITA	118
2.1	<i>Historia</i>	119
2.2	<i>Características físico – espaciales</i>	127
3.	BARRIO BAJO ANDES	129
3.1	<i>Historia</i>	130
3.2	<i>Características físico – espaciales</i>	135
3.3	<i>Análisis proceso de re-ocupación</i>	138
<b>CAPITULO IV</b>	<b>CASOS REFERENTES</b>	143
1.	CASOS NACIONALES	144
2.	CASOS INTERNACIONALES	150
<b>CAPITULO V:</b>	<b>COMPARACIÓN CONTROL URBANO ENTRE MANIZALES PEREIRA Y ARMENIA</b>	152
1.	CONTROL URBANO EN MANIZALES	152
2.	CONTROL URBANO EN PEREIRA	162
3.	CONTROL URBANO EN ARMENIA	167
4.	MATRIZ COMPARATIVA PROTOCOLO PARA EL CONTROL FISICO DE ASENTAMIENTOS ESPONTANEOS EN ZONAS DE ALTO RIESGO	170
5.	CONCLUSIONES CUADRO COMPARATIVO	172
6.	REVISION DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN POT – MANIZALES, PEREIRA, ARMENIA	173

<b>CAPITULO VI. MARCO NORMATIVO</b>	176
1. CUADRO ANALISIS APLICABILIDAD DE LA NORMA	185
2. MATRIZ MARCO FUNCIONAL Y DE ACTORES	187
CONCLUSIONES	188
RECOMENDACIONES	192
BIBLIOGRAFIA	197
ANEXOS	201

## 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

¿Qué variables o lineamientos estructurales debería contener un proceso de control urbano para zonas de alto riesgo no mitigable, que procure la construcción de un territorio sostenible?

Existe un problema social arraigado y difícil de tratar que impacta en el desarrollo sostenible de un territorio, se trata de la dotación de una solución de vivienda digna para la población en condiciones de vulnerabilidad y/o la oportunidad real de la tenencia de un área de terreno para la construcción de un techo para su familia. Lo anterior ha contribuido con la aparición de los denominados asentamientos ilegales y los cinturones de miseria asentados, generalmente, en las áreas periféricas de los cascos urbanos y en condición de alto riesgo; esta situación se vive en todas las ciudades de Colombia, en el Eje Cafetero y en particular en Manizales, afectando el territorio, el ambiente, el paisaje y las condiciones de vida de las comunidades involucradas y de todo el conglomerado urbano en general.

“Las zonas de alto riesgo, más que un problema de salubridad o un simple foco de desajuste urbanístico, constituye un problema social ligado al sistema económico, al proceso político y al ordenamiento social” (Marín Pedraza, 1966: 1), trayendo consigo diversas problemáticas a las administraciones municipales que se ven abocados a la generación de gastos públicos adicionales y no presupuestados en términos de servicios públicos, atención de desastres, atención a víctimas, el valor de subsidios de vivienda y de la recuperación de laderas y de imprevistos, debido, quizá, a la deficiente planificación del territorio y a la falta de políticas claras que afronten los problemas, con soluciones coherentes. Pues, de acuerdo con los datos de la Oficina de Prevención y Atención de Desastres, la administración municipal de Manizales gasta \$59.965 millones de pesos del presupuesto público, para intervenciones

correctivas de prospectivas del riesgo; gasto que bien se podría disminuir, si se sigue trabajando seriamente en procesos de mitigación del riesgo y el mejoramiento de los procesos de gobernabilidad.

Cuando las familias en zonas de riesgo re-invasen las laderas perimetrales del casco urbano de la ciudad, como es el caso de Cali, no diferente a lo que ocurre en Manizales, se asevera que: “Detrás de los reubicados por el Gobierno llegan sus familiares que vuelven a invadir en busca de casa y subsidios. Aquí hay 90 invasiones y las soluciones no están claras. EMCALI, pierde \$10.700 millones sólo en energía” (Melo, 2005). De igual manera, se evidencia la poca eficiencia en procesos de reubicación y control urbano en Manizales convirtiéndose en círculo vicioso, inoperante y de nunca acabar, llevando a la involución del desarrollo territorial, como lo dice el Departamento Nacional de Planeación (2008): “La persistencia y generación de asentamientos en zonas de riesgo, comprometen el desarrollo sostenible del país en condiciones seguras”, conduciendo a pensar en la necesidad de construir un nuevo modelo de planificación específica que permita un control estratégico de estas zonas de la ciudad.

La administración pública, en diferentes períodos de gobierno, ha centrado su interés en el tema de la gestión del riesgo, desarrollando varios programas y proyectos, como el tratamiento de laderas, la estabilidad de taludes, la aplicación de instrumentación sísmica y meteorológica que ayuden a estudiar los fenómenos y emitir alertas (las estaciones pluviométricas y acelerográficas ubicadas en diferentes puntos de la ciudad), la limpieza en obras de estabilidad con la implementación de un programa modelo a nivel regional, “Guardianas de la Ladera” sería un ejemplo, acciones de reubicación de familias ubicadas en las zonas de riesgo, programas de educación ambiental y campañas de concientización ciudadana coordinados desde la Oficina de Prevención y Atención de Desastres (OMPAD), en convenio con la Corporación para el Desarrollo de Caldas, quienes a través de instrumentos como el censo e inventario de las zonas de riesgo, detectan nuevas ocupaciones ilegales que se reportan a la OMPAD y esta, a su vez, reporta los casos a la Oficina de Control Urbano de la

Secretaría de Planeación y a la Secretaría de Gobierno, quien cumple funciones de control policivo, y CORPOCALDAS; sin embargo, las acciones de prevención, control y sanción son muy lentas y poco impactantes dada la magnitud del problema.

Se puede concluir que, a pesar de que existen entidades encargadas y los programas para tratar el problema de las ocupaciones ilegales en las áreas de alto riesgo no mitigable, hace falta la construcción de una política pública coherente, eficiente y sostenible dotada de herramientas jurídicas efectivas y los recursos que sean necesarios para activar un control efectivo para dichas áreas urbanas; de otra parte, la comunidad asentada en estas zonas de riesgo se constituye en un actor pasivo en cuanto a los procesos de desarrollo territorial; específicamente, los habitantes de estas zonas de riesgo está identificada y empadronada, es decir, la Administración Municipal puede tomar decisiones y actuar a nombre de ellos a causa de su desconocimiento y poca instrucción. Actualmente, se viene trabajando en el mejoramiento de las condiciones habitacionales, a pesar de no tomar en cuenta la participación de la comunidad, su dinámica y procesos de organización social y cultural, lo que, en muchas ocasiones, conlleva al fracaso de las iniciativas estatales.

Una lamentable realidad de estas zonas de asentamientos subnormales, es la denominada “mafia de invasores” quienes aprovechan el fuerte desequilibrio entre oferta y demanda de vivienda en la ciudad de Manizales, el déficit existente llega a un número de 12.159 de hogares” (DANE citado en Alcaldía de Manizales, 2008:43); en su mayoría, se dice que es población de escasos recursos que cada día se incrementa en razón a la crisis económica y los conflictos internos del país; de esta manera, es difícil pensar en el logro de un punto de equilibrio, que pudiésemos encontrar a través de una política pública sólida en materia de vivienda, que involucre grandes esfuerzos de la empresa privada y el sector público local, regional y nacional, de manera tal, que se oferte la vivienda digna requerida mediante planes accesibles para aquellos grupos de población en condiciones de vulnerabilidad.

## 2. OBJETIVOS

### a. Objetivo General

Evaluar los procesos de control urbano aplicados en zonas de alto riesgo; sus impactos, eficiencia y eficacia, para explorar alternativas que permitan la formulación de lineamientos que apoyen la construcción de un modelo sostenible en materia de control e intervención urbanística para Manizales.

### b. Objetivos Específicos

- Caracterizar los casos de estudio seleccionados desde la perspectiva, físico – espacial e histórico, para evaluar el impacto del control urbano orientado y aplicado desde la Administración Municipal de Manizales.
- A partir del estudio de casos, explorar alternativas para la formulación de los lineamientos que procuren la construcción de un modelo urbano que posibilite una intervención coherente en las zonas de alto riesgo especialmente, las no mitigables.
- A partir de un cuadro comparativo entre el control urbano en las zonas de alto riesgo de las ciudades capitales de los departamentos del eje cafetero Manizales, Pereira y Armenia, definir, debilidades, fortalezas y estrategias de los procesos para un territorio sostenible.
- Con base en la revisión y análisis de la normatividad existente, involucrar nuevas apuestas en materia de regulación, vigilancia y control urbano en las zonas de alto riesgo.

### **3. HIPÓTESIS**

Las acciones de control urbano aplicadas por la Administración Municipal de Manizales, no han sido eficientes; por ello, se han suscitado múltiples re-ocupaciones de territorios vulnerables por asentamientos subnormales con el consiguiente deterioro físico espacial, ambiental, funcional y la calidad de vida de los habitantes

### **4. JUSTIFICACIÓN**

Los asentamientos humanos ilegales ubicados en zonas de alto riesgo, han sido una problemática social y territorial que administraciones nacionales, departamentales y municipales, han tratado de solucionar a través de procesos de planificación con la aplicación de herramientas de control quizá, con argumentos poco coherentes; hecho que se observa como una debilidad en el ejercicio de la gobernabilidad del estado local cuya acción político administrativa, no es eficiente y en muchas ocasiones obedece a otro tipo de intereses.

En el área urbana del municipio de Manizales, se han activado varias re-ocupaciones del suelo específicamente, en el barrio “Bajo Andes” donde se están explorando soluciones a partir de una acción de vigilancia de estas zonas donde cada uno de los actores involucrados, tiene su versión sobre el problema quizá, para evadir responsabilidades; si bien se cuenta con la voluntad política para la solución de esta problemática, se aspira que a partir de la formulación de nuevos lineamientos en materia de regulación, se visualicen alternativas más coherentes al problema; de otra parte, no podemos pasar por alto los procesos que se vienen aplicando en la ciudad en materia de reordenamiento y renovación urbana, como es el caso del “Macroproyecto San José”, un sector donde se plantea la reubicación de dos mil familias en parte, procedentes de sectores vulnerables y de alto riesgo.

La Constitución Política Nacional, manifiesta que “es un deber esencial del Estado, velar por la vida y bienes de la población” (Congreso de la República Colombia, 2001: 1); así, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias, demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Luego, uno de los principales objetivos de este trabajo de investigación, es contribuir con una propuesta de formulación de lineamientos coherentes en materia de regulación y control de áreas urbanas vulnerables, la prevención y mitigación del riesgo para la preservación de la vida humana, el uso racional de los recursos naturales y la transformación del territorio con mejores apuestas de sostenibilidad.

Se considera necesario desarrollar ejercicios académicos y trabajos de investigación que acojan estos temas de manera, que se pueda contribuir oportunamente a la solución de los problemas de ocupación subnormal de los territorios vulnerables donde se viven cotidianamente, crisis social, económica y ambiental; por ello, el tema de la planificación urbana, la atención y prevención del riesgo, y la preservación de la vida humana, se constituyen en variables estructurales que se deben abordar para la intervención de las áreas donde se ubican los asentamientos subnormales. Según los estudios realizados por la Corporación Autónoma Regional de Caldas - COPOCALDAS y la Oficina de Prevención y Atención de Desastres - OMPAD, en estas áreas vulnerables, se registran los más altos índices de daños materiales y pérdida de vidas humanas.

Manizales, es una de las ciudades con reconocimiento en su liderazgo en la gestión del riesgo, como lo registra un reciente estudio de la Universidad Nacional de Colombia sede Manizales “en relación con otras ciudades del país, Manizales tiene un liderazgo fuerte en gestión de riesgos porque viene trabajando en diferentes áreas como identificación, reducción, manejo de desastres y transferencia del riesgo” (Universidad Nacional de Colombia, 2011). Sin embargo, hace falta una mejor apuesta desde las políticas públicas para asumir con responsabilidad social y

coherencia este proceso; lamentablemente, la ineficiencia en las acciones de regulación y control urbano en las zonas de riesgo es evidente. Por tal razón, uno de los objetivos del trabajo de investigación es analizar y evaluar el nivel de responsabilidad, los roles y competencias en la gestión del riesgo, mediante la valoración de la estructura funcional, la identificación y caracterización de los actores involucrados en estos procesos.

Con la teoría que afirma que las ocupaciones ilegales constituyen una variable que impacta negativamente en las dinámicas económica, política, social y físico espacial de la ciudad; surge el interrogante ¿Cómo es ese proceso de impacto o desajuste, y qué tanto representa esta variable en la estructura político administrativa de la ciudad de Manizales?

Según el Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2008), la base del problema en la existencia de los asentamientos informales ilegales en Colombia, se fundamenta en el desequilibrio económico del país, sustentado en los índices de baja tasa de desempleo, bajos índices de escolaridad y pocas oportunidades para subsistir. Por lo anterior, se debería pensar en una propuesta contundente e integral que ayude a la erradicación total de la pobreza en Colombia, es un reto a escala mayor manejado por decisiones de los altos gobernantes del país, pero, desde proyectos a pequeña escala, se podría mitigar en parte el problema de desequilibrio social y territorial, como es el caso de la investigación aquí presentada, que servirá como un pequeño aporte a la mitigación del riesgo para la preservación de la vida, primordial y a la mitigación de gastos adicionales en la atención de desastres hacia un territorio sostenible; según el (DNP 2008.p.20) “la vulnerabilidad económica y social de la población asentada en condiciones de riesgo, perpetua las condiciones de pobreza y desigualdad social”.

## 5. MARCO CONTEXTUAL

### 5.1 Referencias Históricas

#### *5.1.1 Proceso de Colonización*

En el siglo XX, por la necesidad de entrelazar a Santafé con Antioquia y Popayán, por el agotamiento de las minas de oro y el descubrimiento del café, los colonos antioqueños parten a otras tierras y conquistan el sur de Antioquia, Caldas, Risaralda, Quindío, Norte del Tolima, Norte del Valle del Cauca, Chocó.

En 1834, el antioqueño Germán Andrés Vinasco se establece con su familia en cercanías del morro Sancancio. En 1842, Manuel Grisales, uno de los conquistadores, inicia la exploración desde Sonsón hasta donde hoy existe la ciudad.

En 1846, se inicia una expedición desde Neira,

Varios de los pobladores, con el designio de aprovechar los terrenos situados al Sur del Guacaica, formaron el proyecto de establecer una nueva población entre este río y el llamado hoy Chinchiná. Entre estos empresarios, eran los principales los señores -Joaquín, Antonio María y Victoriano Arango, Marcelino Palacio, Nicolás Echeverri, Antonio Ceballos, Pedro Arango, Agapito Montano, Nepomuceno Franco [alias Plancho], Manuel Grisales, Alejandro Echeverri, José Pablo Arias, Silverio Buitrago, Pedro Henao, Andrés Escobar y José María Pavas (Restrepo, 1914: 30).

En el proceso de colonización y "amansamiento" de las tierras, quienes llegaban se ubicaban en los ambientes más benévolos, en los suelos más productivos y accesibles a los caminos de arriería y cerca de los poblados, siempre y cuando no hubieran sido aún concedidos por la Corona. No obstante, muchos de estos colonos descubrieron tempranamente que era

más rentable ser comerciantes que romper el monte, y como tales son bien conocidos los actuales ascendientes de los arrieros antioqueños (CORPOCALDAS, 2002: 18).

Fermín López y José Hurtado fueron los primeros en asentarse con sus familias en el municipio. Primero, hicieron cabañas hacia el lado del morro Sancancio, y empezaron a destruir la selva y a sembrar cultivos. Después, llegaron a asentarse en Morrogacho muchos más colonos y en 1848 solicitaron ante la Cámara de Antioquia el derecho a la propiedad sobre estos terrenos, que les fue otorgado y, desde entonces, empezaron a consolidar la ciudad de Manizales.

### *5.1.2 Los Hechos Fundacionales*

En 1949 ya terminando de derrumbar el monte, empezaron a entregar los primeros lotes y casas:

Algunos vecinos de los pueblos del sur preveían que el comercio con la vecina provincia dariano Ospina D., habitante de Salamina, que por este tiempo era diputado a la Cámara provincial de Antioquia. Estando reunida esa Corporación, el señor Ospina D., por insinuación de D. Marcelino Palacio y otros de los vecinos de esta nueva fundación, presento el 16 de Septiembre de dicho año un Proyecto de Ordenanza, por la cual se erigiría en Distrito el nuevo caserío con el nombre de Manizales (Restrepo, 1914: 36).

“El día 1 de Enero de 1850 empieza la vida política de Manizales; por siempre en ese día, memorable por siempre, emprendió esta ciudad su carrera de progreso” (Restrepo, 1914: 38). Esta ciudad, en el momento de su fundación, contaba con una iglesia y algunas casas construidas en la colina, y para esta época, la ciudad de Manizales, por su ubicación estratégica y su producto comercial, el café, resulto ser reconocida y ejemplar nacionalmente. A pesar de las guerras civiles, la ciudad prosperó, pues se tuvo el ferrocarril y el cable aéreo, transporte exitoso para el intercambio comercial y el progreso de la ciudad.

### 5.1.3 *Proceso de Poblamiento*

La ciudad se conformó con una malla de 24 manzanas donde se ubicaron todas las viviendas; con un parque central y alrededor los edificios más importantes. Hasta 1900, el desarrollo de la ciudad fue muy lento. De 13 hectáreas ocupadas en 1850, se pasó solamente a 21 urbanizadas a fin de siglo. El crecimiento demográfico tampoco fue importante: en 1851 la ciudad contaba con 2793 habitantes y con 24700 en 1905 (Chardon, citado en Alcladia de Manizales, 2001).

Estas cifras indican que Manizales estaba atravesando por una etapa donde su expansión, al igual que su población, se incrementaba en un bajo porcentaje.

En este territorio, la cultura del café se hizo presente, lo que trajo consigo progreso e ingresos; una cultura que floreció a partir del año de 1880; además, el desarrollo de las vías, el Cable Aéreo y el Ferrocarril permitieron un gran avance económico e industrial, lo que convirtió a Manizales en un polo de atracción para la gente del campo. Este fenómeno hizo aumentar la población de “24.700 en 1905 a 51.800 en 1923, y el área construida aumentó en un 20% anual” (Chardon, 2001).

Las mesetas de la ciudad se comenzaron a poblar cada vez más y las personas más adineradas comenzaron a ocupar las partes más alejadas del centro, pero, aún no representaban ninguna amenaza relevante.

Debido a que la ubicación geográfica de Manizales es afectada por la falla sísmica de Romeral, causante de varios terremotos en los años de 1.900, 1906, 1918, 1025; estos causaron daños a varias edificaciones, y en los años de 1925 y 1926, Manizales sufre dos grandes incendios, el primero arrasó con 30 manzanas y el segundo con dos manzanas (Universidad Nacional de Colombia, 2011).

Este fue un suceso que marcó la historia de Manizales, puesto que dio comienzo a la reconstrucción de la ciudad al estilo Europeo, de allí nació un nuevo estilo arquitectónico para la ciudad, el estilo Republicano; también, debido a estos hechos, se dio un suceso que es de tener en cuenta, pues antes del incendio, una parte de la gente que habitaba el centro pertenecía a la clase obrera, obligados después de esta catástrofe a asentarse en la periferia de la ciudad, en viviendas que pertenecían a las clases pobres las cuales arrendaban sus habitaciones, esto benefició a los propietarios de estas laderas, lo que promovió la urbanización en terrenos inadecuados para la construcción.

En 1928 una editorial de la patria reclamo indignado: La ciudad se desenvuelve vertiginosamente; por todas partes empiezan a alinearse barrios con habitaciones levantadas afanosamente por gentes pobres a quienes los filantrópicos propietarios urbanizadores les venden tres o cuatro varas de tierra pagaderos en largos periodos con bajos intereses y donde el aire y la luz penetran con dificultad; la fiebre de edificar aumenta sus grados minuto por minuto ; pero estas urbanizaciones se adelantan sin plan ni método, siguiendo solo el capricho de los urbanizadores modernos, quienes no se preocupan de la urbanización como arte y solo aspiran al rígido alineamiento de las casas y al bloque cúbico de las manzanas, que divididas en pequeñas parcelas aumentan sin duda alguna sus entradas con perjuicio de la comodidad, de la higiene, de la vida misma de las personas (Robledo, 1996: 616).

La forma de expansión urbana comenzó de manera desordenada, las causas de esta transformación, además del incendio y el aumento demográfico caracterizado por la llegada de población de las zonas rurales que huían de la violencia entre liberales y conservadores, fue el surgimiento de la industria: “entre 1944 y 1960 el área industrial aumentó en un 280%” (Chardon, 2001). Lo cual incentivó la llegada de otro tipo de personas, quienes buscaban nuevas oportunidades de trabajo, conformando así la denominada clase obrera.

La profusión de barrios piratas con sus inmensas secuelas sociales y sanitarias es ya, en 1929, alarmante. Pero el mayor impacto ambiental que generan estos incontrolados asentamientos es el peligro de deslizamiento con sus devastadores efectos para los pobladores y el ecosistema (Colciencias, 1995:5).

En este tiempo, empezaron a surgir nuevos barrios de estratos bajos y medios, construidos en las laderas de la periferia urbana, evidenciando cómo el surgimiento de barrios de estratos bajos se produce en mayor cantidad y en terrenos donde las tierras son económicas, al igual que los arriendos; además, se podía llegar a invadir algunas zonas de pendientes fuertes.

“La población sigue aumentando pasa de 51.025 habitantes en 1938 a 190.036 en 1964” (Colciencias, 1995: 18). De manera que, Manizales comienza a mostrar un gran crecimiento demográfico, pero la ciudad no estaba realmente preparada para enfrentar tal fenómeno, la solución estatal fue que, a través del Instituto de Crédito Territorial, se generaran facilidades para la adquisición de vivienda para los estratos medio y bajo en el oriente; plan que fracasó debido a las precarias condiciones económicas de la población convocada, quienes se asentaron de manera ilegal en zonas de alta pendiente, vulnerables a deslizamientos.



*Figura 1. Foto de la Avenida Centenario (actual Avenida Santander)*

*Fuente: Duque Escobar, G. (1970).*

Entre los años de 1985 – 1998, el crecimiento de la subnormalidad en Manizales se dio en un alto porcentaje, puesto que comenzaron a surgir asentamientos subnormales en diferentes barrios; en total, fueron ocho sectores en trece años que, aunque no eran terrenos extensos, fueron proclives del resurgimiento de la ocupación ilegal en zonas de alto riesgo, provocando un fenómeno importante de subnormalidad en la ciudad.

## **5.2 Dimensión Ambiental**

### *5.2.2 Plataforma Natural*

Manizales está ubicada en la cordillera central, muy cerca al Parque Natural Nacional de los Nevados y, por tal motivo, es privilegiada con una gran riqueza hídrica, forestal, paisajística y de suelos fértiles, enmarcando a la ciudad en un importante medio natural. Su humedad relativa es del 80% y la mayor parte del casco urbano se encuentra asentada en el subsuelo de caída piroclástica, razón por la cual la ciudad posee un sinnúmero de eventos catastróficos derivados de deslizamientos de tierra.

Manizales es una ciudad privilegiada en pisos térmicos, en algunas zonas alcanza los 3000 msnm, en las veredas ubicadas en el Alto de Letras y cerca del Nevado del Ruiz, o pisos de 1600 msnm en territorios ubicados sobre la vía que conduce a Medellín, como es el caso del Kilómetro 41.

### *5.2.3 Biodiversidad*

Uno de los principales problemas ambientales del país y en este caso de Manizales, es la pérdida de biodiversidad, por el alto uso de agroquímicos, mal manejo de las especies exóticas, tala indiscriminada de bosques, monocultivos, etc., esto derivado de la inconsciencia del hombre y asociado al crecimiento económico no regulado, transformando el paisaje en zonas agropecuarias, pecuarias y urbanas.

El interés por la biodiversidad local aumenta en la sociedad manizaleña, muchas entidades y personas, se han motivado y visitan bosques, parques y senderos ecológicos, en lugares donde se puede observar y tener contacto con la naturaleza, la flora y la fauna silvestre (Corpocaldas, 2002: 179).

#### *5.2.4 Riesgo y Vulnerabilidad*

Por la misma condición de ubicación geográfica, Manizales se caracteriza por una alta amenaza volcánica, por deslizamientos, por sismos, por Incendios, y en poca medida por inundación, por tal razón esta ciudad es reconocida pionera en el tema de gestión del riesgo a nivel nacional y a nivel internacional.

Dos fenómenos de origen natural amenazan la ciudad en su conjunto: los sismos y las lluvias de cenizas; en caso de erupción, las cenizas (única manifestación volcánica que puede afectar a Manizales) que provienen del volcán Nevado del Ruiz, pueden recubrir la ciudad, sobre todo, por efecto de los vientos alisios. La última caída importante de cenizas sobre la ciudad ocurrió el primero de septiembre de 1989; en la actualidad, en mes de mayo de 2012, se han registrado leves caídas de ceniza sobre la ciudad producto de la reactivación de este volcán.

El tipo de característico de los suelos en Manizales es derivado de los materiales piroclásticos que recubren la mayor parte del área de estudio, aunque estos suelos presentan una alta resistencia a la erosión superficial, dada su alta permeabilidad, los intensos regímenes pluviométricos de la ciudad, la escasa vegetación y las condiciones topográficas abruptas, pueden generar áreas de escurrimiento superficial, con la erosión laminar consecuente (Universidad Nacional, 2005).

Así, los asentamientos humanos se ven expuestos a un gran número de amenazas naturales, situación que debe ser manejada de manera particular, especialmente en ciudades como Manizales, sobre las cuales confluyen las más importantes afecciones

de este tipo, cuya historia muestra momentos que han definido la vida de sus habitantes y los procesos de desarrollo adelantados sobre ellas.



Figura 2. Deslizamiento en el barrio Cervantes – Manizales

Fuente: Frontera informativa. Noticias de Manizales, Caldas y Colombia. Recuperado el xxxx, de: <http://fronterainformativa.wordpress.com/2011/11/06/aumenta-a-13-las-victimas-por-derrumbe-en-el-barrio-cervantes-de-manizales/>

*Manizales se encuentra dentro de la zona de convergencia intertropical, que se caracteriza por presentar una alta pluviosidad de régimen bimodal, un abundante contenido de humedad de aire y un régimen térmico variable. Incluye aspectos climáticos correspondientes a una precipitación promedio anual de 200 mm, una temperatura de 16.8 °C y se encuentra entre las cotas 160 m.s.n.m. y 200, lo que permite correlacionarla con el bosque muy húmedo montano bajo, que es la codificación para la ciudad de Manizales según Holdridge, 19 y ubicada en el piso Subandino superior de acuerdo con la zonificación climática del IGAC, 1990 (Hincapie Salazar & Sanchez Sanchez, 2002: 38).*

El estudio cronológico de procesos erosivos de Manizales establece un marcado predominio de los procesos que involucran movimientos en masa, como la erosión superficial alta que se presenta, principalmente, en aquellos sitios desprovistos de cobertura vegetal, en las zonas de explanaciones, en los rellenos artificiales de

drenajes y en las superficies de deslizamientos que han sido expuestas a la acción de las aguas.

Los intensos regímenes pluviométricos de la ciudad, con altos índices de humedad, la escasa vegetación y las condiciones topográficas abruptas, conllevan a áreas de escurrimiento superficial, con erosión laminar consecuyente, lo que ayuda a entender el por qué la ciudad de Manizales es una ciudad con un alto grado de amenaza por deslizamiento, de zonas de riesgo y por ende de desastres naturales.

En cuanto al tema de gestión del riesgo la administración municipal ha hecho grandes esfuerzos en el tema, pues “en relación con otras ciudades del país, Manizales tiene un liderazgo fuerte en gestión de riesgos porque viene trabajando en diferentes áreas como identificación, reducción, manejo de desastres y transferencia del riesgo” (Universidad Nacional, 2011).

Dentro del tema de identificación, se encuentra la red de estaciones metereologicas, la red de estaciones acelerográficas, la actualización del censo de viviendas y familias en zonas de alto riesgo, programas educativos y atención de desastres y eventos en gestión del riesgo. En la reducción de riesgos, el reforzamiento estructural de edificaciones, la reubicación de familias en zonas de alto riesgo, las obras de estabilidad de taludes y manejo de aguas, el programa *Guardianas de la Ladera*, el control urbanístico ZAR. En el manejo desastres, el apoyo a organismos de socorro, la atención a las necesidades básicas de la población afectada por desastres y el fortalecimiento del cuerpo oficial de bomberos. Y en la tranferencia del riesgo, el aseguramiento de inmuebles públicos y el aseguramiento de inmuebles privados.

Dentro de los procesos de reubicación de barrios en zonas de riesgo, se ha logrado reubicar el sector viejo en Villamaria en el año 2003 con aproximadamente 157 familias, 106 viviendas y 619 habitantes; y el barrio La Playita con aproximadamente 600 familias y 375 viviendas y se han reubicado varias viviendas aisladas en diferentes barrios de la ciudad.

Actualmente, se está construyendo el macroproyecto *San José*, el cual, dentro de sus apuestas, plantea la reubicación de los asentamientos ilegales ubicados dentro de la comuna San José y las comunidades de los barrios “Galán”, “La Avanzada”, parte de “San Ignacio”, “Sierra Morena”, “Estrada”, “Camino del Medio”, “El Tachuelo” y “Rincon Santo”. Eso sumaría, aproximadamente, 2649 viviendas, 3841 familias y 12532 personas.

#### *5.2.5 Recurso Hídrico*

Las corrientes hídricas del municipio de Manizales hacen parte de la gran cuenca hidrográfica del río Cauca, en la vertiente occidental de la cordillera Central; estas corrientes con excepción de la quebrada Llano grande pertenecen a la cuenca del río Chinchiná (Corpocaldas, 2002: 55).

Como dice Corpocaldas, los drenajes que hacen parte de la cuenca del río Chinchiná en jurisdicción del municipio de Manizales, corren en dirección norte-sur, debido al sistema de fallas geológicas existentes en el Departamento y les confieren la característica de drenajes sub-paralelos.

Manizales cuenta con un gran número de cauces, los más representativos son: en el casco urbano, el río Chinchiná hacia el sur, los ríos Olivares y el Guamo hacia el sur, la quebrada Manizales hacia el sur-orientado y las quebradas Chiflón, Marmato y Guamal hacia el sur – occidente, y, en suelo rural, el río Cauca al occidente y el río Madalena al orientado.

*Agua potable y saneamiento básico:* en Manizales, la empresa encargada del tratamiento, saneamiento, operación y distribución del agua potable es la Empresa *Aguas de Manizales*, que, de acuerdo con las estadísticas históricas, ha realizado una buena labor con algunos problemas en materia de prevención, mantenimiento y suministro demostrados en la crisis del año 2011; se hacen importantes inversiones

en obras de infraestructura y reforestación para la descontaminación de cuerpos de agua en las cuencas y microcuencas, con el fin de obtener una buena calidad en el servicio, sin embargo, es prudente observar que la empresa está en mora de gestionar la reubicación de la planta “Luis Prieto”, dada su alta vulnerabilidad ante la amenaza por deslizamientos y la afectación invernal.

#### *Ordenamiento Territorial Ambiental*

##### *Cuencas.*

El ordenamiento de las cuencas en Caldas, se realiza a través del instrumento llamado POMCA (Plan de ordenamientos de manejo de cuencas hidrográficas ambientales), elaborado por la autoridad regional CORPOCALDAS; y con el concurso de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de estudios Ambientales – IDEA, existen tres estudios de caso para las cuencas del río Chinchiná, La Miel y Campoalegre.

Desde este parque, por el costado occidental, es que se alimenta hidrográficamente al departamento de Caldas. En esta zona se encuentra gran variedad de flora y fauna, pero en vía de extinción, y así como existe área de protección ambiental natural, como el área del Parque Natural de los Nevados, también existen áreas donde ha talado un número importante de bosque para sembrar, en mayor porcentaje cultivos como el café, y para adelantar actividades ganaderas.

### *5.3 Dimensión Físico – Espacial*

Manizales, capital del departamento de Caldas, está ubicada en la vertiente occidental de la cordillera central, cerca al nevado de Ruiz, perteneciente a la región Centro Sur del departamento; forma parte de la región paisa, su localización dentro del territorio nacional con respecto a la distribución de la población y la actividad económica es altamente ventajosa, puesto que se encuentra en el interior del llamado “Triángulo de Oro” conformando el

espacio comprendido entre las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali, los tres principales centros de consumo del país (Alcaldía de Manizales, 2007:03).

Y hace parte junto con Quindío, Risaralda, norte del Valle y el occidente del Tolima a la Eco región Eje Cafetero, articulada por los ejes viales de la troncal de Occidente.

## CALDAS

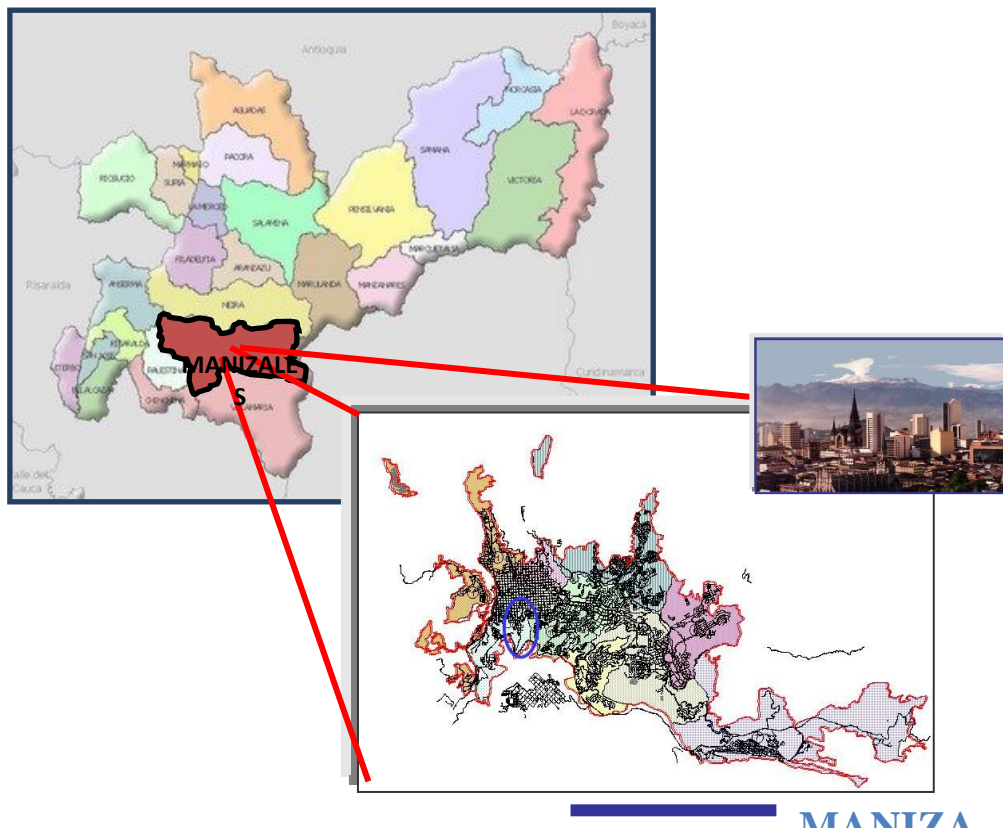


Figura 3. Localización Manizales

Fuente: Alcaldía de Manizales, Página Web Filadelfia Caldas

### 5.3.2 Centralidades urbanas y Modelos de Ocupación

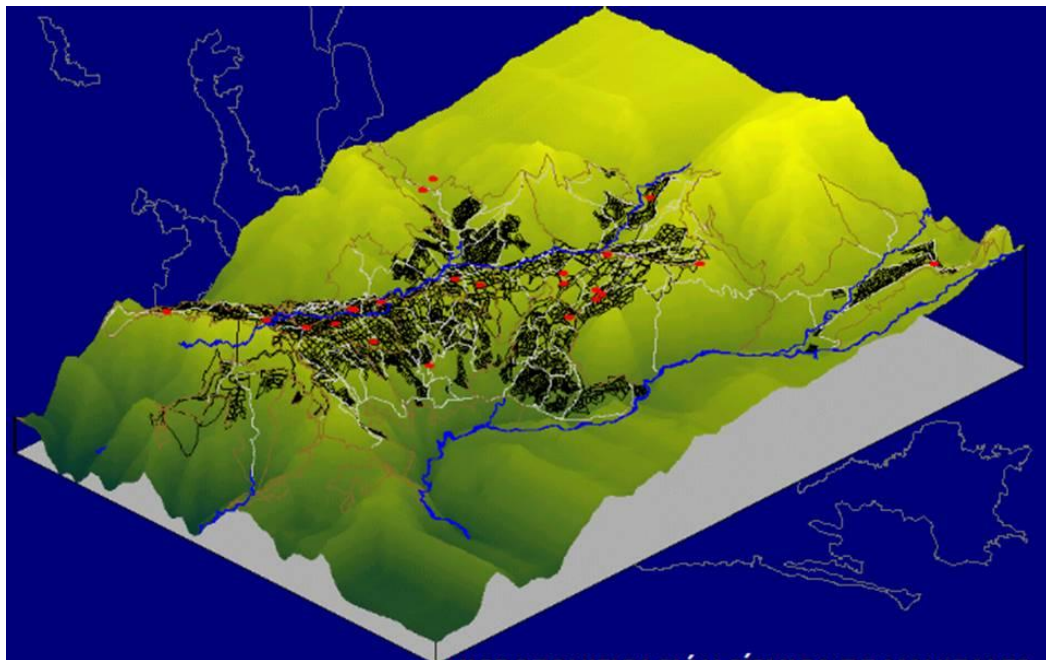
Manizales empezó su asentamiento territorial con un modelo de ocupación lineal en trazado ortogonal en “Damerio Español”, un modelo importado de Europa que se caracteriza por la cuadrícula en torno a la plaza principal, lo que permitió, con el pasar del tiempo, que se moldeara el terreno para la mejor implantación en la geografía alta

y medianamente agreste; sin embargo, la ciudad siguió creciendo en esta trama y en los años 80, la ciudad se fue adaptando a sus características geomorfologías y empezó a expandirse en forma dispersa, espontánea y orgánica hacia las laderas localizadas en el oriente y occidente de la ciudad.

A partir de los años 80, y en parte como consecuencia de políticas que estimularon el crecimiento urbano expansivo, se dio comienzo a un deterioro paulatino del paisaje natural y construido y a un proceso de segregación socio – espacial que ha traído efectos negativos sobre la calidad de vida urbana. En muchos casos, superando la capacidad real de soporte del entorno y traspasado los límites naturales al “adecuar” las laderas para la edificación masiva de viviendas. Desafortunadamente, las respuestas urbanísticas, tecnológicas y arquitectónicas no han sido las más apropiadas para una solución habitacional con valoración integral del entorno, la ciudad ha empezado a perder la calidad de paisaje de sus lugares públicos e históricos (COLCIENCIAS, 1997).

En Manizales existen dos centralidades urbanas, el centro tradicional de interés institucional y cultural, y el sector “El Cable”; el centro tradicional, sin perder su carácter, cada vez más se desconcentra hacia otros sitios de la ciudad en búsqueda de alternativas de ocupación, supliendo las necesidades del crecimiento poblacional. En el sector central, encontramos una concentración importante y una variedad de actividades urbanas, comerciales, institucionales y de vivienda; y en el sector “El Cable”, algunos usos institucionales, de servicios y comercio. Este segundo centro, es el sector en donde se ubican la mayoría de universidades de la ciudad y es catalogada como la “zona rosa” de la ciudad, debido a que en él se encuentran ubicados un sinnúmero de sitios de esparcimiento como bares, discotecas y restaurantes; específicamente, y de acuerdo con el POT de Manizales, el sector de categoriza como de uso Comercial Tipo S-8.

Existen otros casos de desconcentración urbana, como es el barrio de “La Enea”, sector catalogado como “ciudadela”, por poseer equipamientos autónomos como: centros de culto, bancos, supermercados, centros de salud, casa de la cultura y, muy cerca, el Campus de la Nubia de la Universidad Nacional de Colombia, la Clínica San Marcel de COMFAMILIARES, además del Aeropuerto “La Nubia”. Se puede citar al sector de “Chipre”, como un segundo sub-centro urbano, con actividades comerciales, de culto, institucional y turístico que se fusionan con lo residencial.



*Figura 4. Modelo de ocupación de Manizales*

*Fuente: elaboración de la autora. Imagen base: SIG, Alcaldía de Manizales.*

De otra parte, existen polos de atracción urbana como el centro poblado “El Tablazo”, el cual cuenta con una importante oferta de servicios comerciales, industriales y de recreación; otro destacado es el sector de “La Linda”, con un carácter suburbano que ofrece servicios comerciales; todas estas ofertas de servicios y la fusión de actividades hacen de Manizales una ciudad que, cada vez más, se expande hacia las áreas suburbanas y rurales, como lo plantea el modelo de ocupación del suelo propuesto por el Plan de Ordenamiento Territorial y sus proyectadas Zonas de Expansión.

Debido a las características topográficas de Manizales, se ha ido consolidando un modelo de ocupación lineal en el sentido oriente – occidente, con una característica particular de ocupación de la denominada “cuchilla” de montaña y a lo largo de la Avenida Santander; paralela a esta, encontramos otros ejes longitudinales como las avenidas “Kevin Ángel” y “La Paralela”, con dificultades en la infraestructura vial en el sentido norte - sur. Por tal razón, el mayor número de asentamientos ilegales y de zonas de riesgo están localizados en las denominadas laderas norte y sur, donde se ubican populosos sectores como la Comuna 2 de “San José” en el norte sobre la micro-cuenca de la quebrada Olivares, y hacia el sur, las comunas 10, denominada “La Fuente”, y 11, denominada como “Macarena”, sobre las microcuencas de Marmato y Cervantes; estos asentamientos humanos se ubican, en su mayoría, de manera irregular sobre áreas de altas pendientes, muy propensas a deslizamientos; estas áreas tienen un importante potencial en recursos naturales y de paisaje que se ve afectado en su estructura natural por las irracionales intervenciones de urbanización.

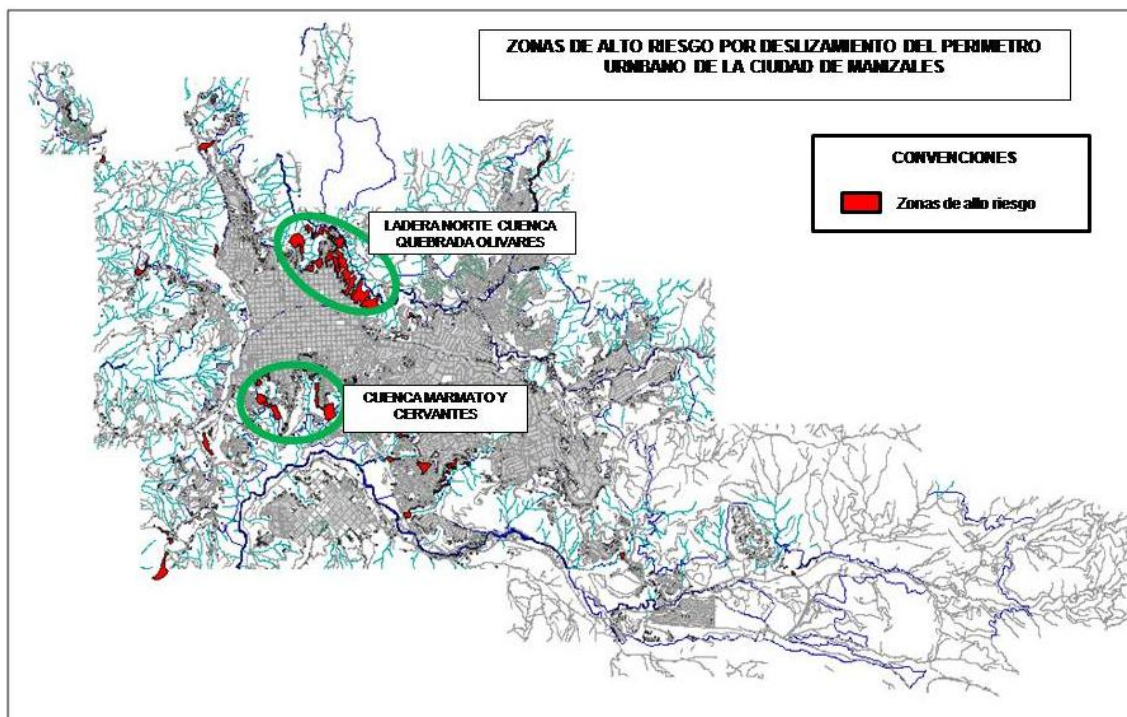


Figura 5. Plano base de la oficina del Sistema de información geográfica de la Alcaldía de Manizales.

*Fuente: Alcaldía de Manizales. Inventario físico y poblacional de las zonas de alto riesgo de la ciudad de Manizales. Manizales.*

La imagen actual del municipio es la de una topografía de medianas a fuertes pendientes, principalmente en sus sectores perimetrales, suavizada, en su corona, por el desarrollo de la zona urbana que ha permitido, con el tiempo, moldear su superficie. El crecimiento se viene dando aceleradamente hacia la zona norte, donde se busca ubicar el mayor número de familias con déficit de vivienda, y relocalizar aquellas que, en zonas de ladera, están expuestas a altos riesgos, sobre todo a los deslizamientos (Gómez Montoya y Arias Aristizábal, 2010: 28).

### 5.3.3 Conflictos Territoriales

*Conflictos Ambientales:* la incipiente política pública, en materia de control urbano y de protección ambiental, ha dado como resultado la ocupación ilegal de las zonas de ladera, la transformación irregular del territorio y el paisaje y la alteración de sus condiciones naturales; de otra parte, el sistema de producción cafetera y la extensión del monocultivo, han depredado una importante cantidad de especies de flora, fauna y vegetación nativa ocasionando serios daños a la biodiversidad y los suelos.

La definición geográfica de la zona referenciada como zonas de alto riesgo de la ciudad de Manizales, constituyen un nicho de amenazas naturales, de tipo geológico o hidrológico, así como, por aquellas generadas por las malas prácticas de urbanización y los procesos de afectación ambiental que producen los asentamientos subnormales, convirtiendo estos lugares en escenarios para los posibles procesos de reasentamiento.

La ampliación de la frontera agropecuaria y del área urbana en Manizales, está generando la pérdida de los bosques andinos y de los humedales asociados, lo que se advierte en el retroceso apreciable del área boscosa y el decrecimiento gradual en cantidad y calidad de los humedales naturales existentes. Esta situación causa la disminución en la cantidad de agua, ya que tanto los bosques como los humedales son retenedores del líquido, que contribuyen a

incrementar el caudal de las fuentes hídricas superficiales y subterráneas presentes en las zonas aledañas (Corpocaldas, 2002: 151).

Se evidencian muchos problemas ambientales que generan conflictos en la ciudad y afectan sustancialmente la calidad de vida de los habitantes de Manizales; a su vez, se puede aseverar que no existen claras políticas públicas en materia de prevención, control, gestión y educación ambiental para los ciudadanos que muy poco intervienen en la construcción de procesos saludables y ambientalmente sostenibles. Para citar, solamente el caso de la preservación de las cuencas y microcuencas, las cuales se ven permanentemente afectadas por los factores contaminantes de la agroindustria y los desechos domiciliarios.

*Conflictos en Servicios públicos:* en la ciudad de Manizales, las empresas de servicios públicos ofrecen buena calidad y cobertura, tanto para el área urbana como para la rural. Antes se decía que:

Con satisfacción que sus servicios públicos domiciliarios alcanzan niveles de cobertura y calidad, no sólo por encima del promedio nacional, si no que ofrecen condiciones favorables para propiciar un desarrollo económico y social armónico con las necesidades y demandas de la población (Organización Panamericana de la Salud, 2000, citado en, Manizales: ciudad para la gente, 2000).

Sin embargo, en los últimos meses se han suscitado problemas en el abastecimiento de algunos servicios, debido a desastres naturales, derivados del cambio climático y los altos índices de pluviosidad, provocando deslizamientos de tierra y causando daños graves en las redes de acueducto y gas domiciliario.

*Acueducto:* Manizales se abastece de dos cuencas hidrográficas, la de Rio Blanco y la del Rio Chinchiná, “en dichas cuencas el municipio es propietario de 4855 hectáreas, de las cuales el 27% están reforestadas, el 52% se

encuentran en bosque natural, el 18% en potreros, y el 2% tienen otros usos (Aguas de Manizales, 2012).

Pero, existe un conflicto territorial en la reserva de Rio Blanco, ya que se tiene estipulado en el POT de Manizales una zona de expansión para desarrollar vivienda, y esta clasificación del suelo urbano ha indignado a varios ciudadanos, pues por sus características ambientales, no es propicio darle tal uso, esta zona sirve de área de amortiguamiento para el área de reserva y las pendientes de fuerte pendiente no son las apropiadas para construir, trayendo como consecuencia, un riesgo para la reserva forestal y, por ende, la protección del recurso más valioso para el ser humano: EL AGUA. Se espera entonces, que la máxima autoridad ambiental se pronuncie sobre el tema.

La empresa que suministra el agua en Manizales es “Aguas de Manizales” y realiza una muy buena labor en la calidad del agua pues:

Aguas de Manizales S.A. E.S.P., gracias a su excelencia operativa, se ubica como una de las empresas líderes en el país, lo que se ve reflejado en sus indicadores de gestión como son: Agua no contabilizada del 27%, cobertura del servicio de acueducto del 99%, cobertura del servicio de alcantarillado del 98%, continuidad del servicio del 100%, cobertura en micro medición del 100%, eficiencia del recaudo del 99%, agua apta para el consumo humano; además de contar desde el año 2001 con todos los procesos certificados que conforman los servicios de acueducto y alcantarillado, bajo la norma ISO 9001 versión 2000 y desde el año 2008 la acreditación del laboratorio de medidores bajo la norma NTC ISO/IEC 17025 (Aguas de Manizales, 2012).

Sin embargo, en noviembre del 2011 se presentaron eventos catastróficos que dejaron sin agua a la ciudad durante casi un mes, un deslizamiento de gran magnitud hizo que colapsara la tubería de la planta Luis Prieto, pues un deslizamiento de gran magnitud hizo que colapsara la tubería, desatando una tragedia en el barrio Cervantes, donde fallecieron 48 personas. Tragedia que quedó marcada en la

memoria de los manizalitas y que fue proclive de grandes debates e investigaciones en las funciones administrativas referentes a este servicio público.

*Gas:* “De un total de 75.481 hogares censados en 1993, el 54,96% reportó el gas propano como la principal fuente de energía utilizada para la cocción de alimentos” (Corpocaldas, 2002: 101). La cobertura ha aumentado, pero no se encuentran registros oficiales de este dato.

El servicio del gas Manizales ha sufrido cortes a causa de desastres naturales, llevándose a su paso las redes de este servicio, como ocurrió en noviembre del 2011, donde un deslizamiento de tierra en el sector de Sabinas, se llevó un tubo de 20 pulgadas que distribuía este servicio y dejó sin gas a Manizales durante 5 días. Pero este evento no solo afectó a Manizales, sino también a otras poblaciones, como Pereira, Dos Quebradas, Armenia y el Valle del Cauca.

*Telefonía:* la telefonía fija manejada por EMTELSA ha bajado su demanda, mientras que la telefonía móvil (Comcel, Movistar) se ha situado en el mercado con muy buena cobertura en el casco urbano; otro conflicto actual es el impuesto al teléfono fijo, que se cobra en la factura desde el año 2007, a los estratos 4,5 y 6, al sector comercial e industrial, con el fin de invertir en el fortalecimiento de seguridad en zona rural y urbana. Muchos ciudadanos se encuentran insatisfechos por esta decisión, pues la inseguridad sigue presente en la ciudad y se han visto pocos resultados.

#### *Energía:*

La empresa encargada de la energía es la CHEC, capta directamente del río Chinchiná parte de las aguas para abastecer sus centrales, a través de las subestaciones localizadas en Jardines de La Esperanza (horno crematorio) y en la vía antigua Manizales- Chinchiná a 1,5 Km. de La Violeta (a 400 m. del puente peatonal). Las plantas hidroeléctricas menores de Sancancio, Intermedia y Municipal producen 4,46 MW, que corresponde al 2,27% del total generado por la CHEC; en las captaciones se utiliza el 70% del caudal que lleva el río (Corpocaldas, 2002: 101).

Este tipo de servicio público no ha presentado conflictos realmente significativos.

#### *Alcantarillado:*

Con el fin de iniciar el tratamiento de las aguas residuales de la ciudad, y teniendo en cuenta el plan de saneamiento hídrico, en la actualidad se han construido 12.6 km de colectores e interceptores en la vertiente del río Chinchiná, los cuales llevarán aproximadamente 800 l/seg., hasta la futura planta de tratamiento de aguas residuales en el sector de los Cámbulos, en el que ya se adquirió un lote con una extensión de 14 hectáreas para tal fin (Organización Panamericana de la Salud, 2000).

#### *Conflictos en Sistema de movilidad*

*Red vial:* La ciudad de Manizales por su emplazamiento y topografía escarpada ha condicionado su desarrollo vial en el sector urbano, rural y con la región; además, ha dificultado la movilidad e integración por la incipiente estructura vial que comunique el sur con el norte de la ciudad; en el área central de la ciudad, se conserva el trazado original de la colonización cuya característica es el trazado en “Damero”. En los demás sitios de la ciudad, se cuenta con una morfología irregular debido a la topografía siendo la Avenida Santander, la estructura de movilidad más importante de la ciudad.



*Figura 6. Avenida Santander – Manizales*

Fuente: <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=893386&page=2>

Paralelamente a las avenidas citadas y en el sector sur, encontramos la denominada “Avenida Panamericana”, la cual es parte del sistema de movilidad nacional por donde se conduce el tráfico de vehículos de carga y de pasajeros evitando el ingreso de estos al sector central de la ciudad. A pesar que se han desarrollado varias obras de conexión e intersección vial con estructuras de túneles, puentes y deprimidos, como la intersección vial de la plaza “Alfonso López”, la intersección de la Universidad Nacional, la intersección de “La Uribe” entre otras, no se ha resuelto el problema estructural de movilidad a partir de sistemas alternativos.

*Otros sistemas alternativos de movilidad:* en Manizales se está aprendiendo la lección de ciudades como Medellín al implementar el Sistema del Cable Aéreo como un sistema alternativo inaugurado en el año 2010; estos trayectos puestos en funcionamiento atienden, principalmente, el área central de la ciudad y su conexión con algunos sectores de la ladera sur y el terminal de pasajeros; otro tramo se ubica en el sector de El Cable y comunica con el Parque Recreacional “Los Yarumos”; está en construcción el tramo que comunica la terminal de pasajeros con el Municipio de Villamaría. Si bien este es un transporte cómodo y ambientalmente sostenible, aún no se puede hablar que se trata de un “sistema planificado” y eficiente; este sistema se

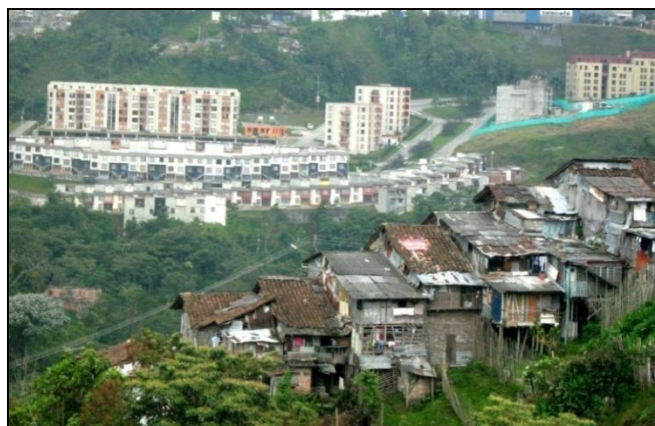
[...] construye a través de INFIMANIZALES y moviliza aproximadamente a 2.000 pasajeros por hora en 42 cabinas tipo góndola que circula alrededor de 2,1 kilómetros entre las tres estaciones del cable ubicadas en los Cámbulos, en el oriente de la ciudad y Fundadores (INFIMANIZALES).

*Vivienda:* se cuenta con una gran variedad de tipologías de vivienda y de estratificación de las mismas, desde viviendas del centro histórico con características republicanas, viviendas modernas de estratos medio y alto, contemporáneas de estratos alto, algunas otras en la modalidad de conjuntos residenciales, viviendas de interés social - VIS, localizadas en la comuna “Ciudadela del Norte”, bloques de apartamentos de diferentes estratos, viviendas campestres y rurales campesinas en

el área suburbana, además, algunas viviendas palafíticas en las zonas de ladera, construidas con materiales de la región, guadua, arboloco, en tapia o adobe de barro, madera, bahareque y otras con materiales modernos como ladrillo de arcilla, bloque de cemento y concreto.

Para los años censales 1993 y 2005, el déficit total de vivienda estimado por Camacol (agosto de 2011), fue de 17.975 y 12.159 unidades respectivamente, el déficit cuantitativo actual de vivienda en Manizales es de 6598 unidades de vivienda y 6602 según información base del DANE (2005).

El número total de viviendas en zona urbana fue de 109.829 para el 2011, el porcentaje de hogares en hacinamiento del centro poblado y rural disperso representa un 19.51% y la cabecera 16.01% para el año 2011 , en el año 2010 se construyeron 146 unidades de vivienda y se realizaron 64 mejoramientos de vivienda, para el año 2011 pasaron a ser 490 los mejoramientos de vivienda realizados por la CVP en área rural y urbana, el total de viviendas inadecuadas es de 12.487 con corte al primer semestre de 2011, el nivel de estratificación de la vivienda en el municipio corresponde principalmente al estrato 2 con un 52.98% en la cabecera y 52.36% en centro poblado y rural disperso (Alcaldía de Manizales, 2012).



*Figura 7. Viviendas en Manizales*

*Fuente: elaboración de la autora.*

Actualmente, es difícil pensar en un punto de equilibrio que cubra el déficit de vivienda, máxime cuando no se cuenta con una clara política en materia de la vivienda social que involucre esfuerzos de la empresa privada y el sector público, de tal manera que se oferte la vivienda requerida mediante planes accesibles para grupos de población en condiciones de vulnerabilidad y pobreza.

Observamos que el último proceso de reubicación de viviendas en conjunto fue el realizado con el barrio “La Playita”, reubicando aproximadamente 374 viviendas y 600 familias; dicho proceso, duró casi dos años, desde finales del 2007, hasta inicios del 2009; actualmente, la administración municipal tiene como objetivo desarrollar el denominado “Macroproyecto San José”, un plan que pretende reubicar 2265 familias sin vivienda y 2000 familias ubicadas en zonas de alto riesgo, quienes se ubicarán en los bloques multifamiliares.

*Conflictos en Procesos de planificación:* el denominado “Macroproyecto San José” es un proyecto de renovación urbana de la comuna San José, que consiste en la reubicación de 2265 familias que se cuentan dentro del déficit; la construcción de nuevos equipamientos colectivos, zonas verdes y áreas deportivas que, sin duda, impactarán sobre la organización y transformación social de los habitantes; sin embargo, hasta la fecha no se encuentran asegurados los recursos para su construcción. Detrás de este proyecto, surgen conflictos de intereses, pues el proyecto no ha sido suficientemente socializado con el fin de llegar a la debida concertación sobre las calidades físicas y espaciales del proyecto.

Es evidente el crecimiento acelerado y desordenado de la ciudad, un crecimiento de la población producto de las migraciones de territorios vecinos y una población flotante dedicada a labores de economía informal; un crecimiento desordenado de las actividades comerciales con ocupaciones ilegales del espacio público, servicios financieros y administrativos dispersos en toda la ciudad y con una estructura desarticulada en el área central. De otra parte, se ha producido una transformación del uso del suelo en cuanto a la actividad comercial y de recreación, incrementando

de manera irregular los establecimientos, como juegos de azar, casinos, bares y cantinas, ocasionando un evidente deterioro del espacio público y la calidad de vida de los habitantes del sector central, marginado el uso habitacional de las áreas centrales que, de alguna manera, está bien dotado en cuanto a la infraestructura de servicios, incentivando la ocupación de las áreas periféricas de la ciudad.

Es visible el conflicto surgido por la implementación del Sistema Integrado de Transporte de Manizales – TIM, sin una construcción colectiva y socialización, lo que ha producido malestar en la ciudadanía dada su improvisación y efecto negativo en la economía de los ciudadanos; dicho procedimiento, está en una etapa de revisión y ajuste. La ciudad no tiene hacia donde crecer y las zonas de expansión planteadas por el POT poseen condicionantes ambientales importantes y restringidas para el uso de expansión.

El gran número de zonas de alto riesgo traen a la ciudad desequilibrio territorial, los asentamientos ilegales provocan desastres naturales trayendo consigo gastos adicionales al estado por la atención de la emergencia y de recuperación.

#### *6.4 Dimensión Económica – Productiva*

##### *6.4.1 Sectores Productivos*

###### *Sector primario.*

El café es el cultivo más importante en el municipio, la principal fuente de empleo rural. Si bien los procesos de desarrollo económico han intentado conducirlo hacia nuevas rutas, ha sido el café el principal motor de la economía en esta ciudad.

Los estudios adelantados por Corpocaldas para la formulación del Plan de Ordenamiento Ambiental del Territorio de la Cuenca del Río Chinchiná, estiman que el área del Municipio dedicada a la producción agrícola es de 15.526,06 Has; el café, con 14.175,52 Has., es el cultivo que más área ocupa;

seguido de bosque natural, plantado, rastrojos y guaduales con 11.571,1 Has; en producción pecuaria, específicamente en pastos incluyendo praderas invadidas por rastrojos y arbustos, se reportan 15.098,89 Has (Corpocaldas, 2002: 130).

La minería también es un tipo de economía de la región, existen dos distritos mineros Manizales – Villamaría y Maltería, en la explotación del material de arrastre y la explotación minera a cielo abierto.

La producción bovina es la principal actividad pecuaria del Municipio; existen 15.098,89 Has. en pastos (natural y plantado), para ramoneo y corte, que equivalen al 34% del territorio municipal. La ganadería se desarrolla en el extremo noroccidental en el corregimiento 1 (Kilómetro 41), en áreas de topografía plana y en el sector oriental de Manizales corregimiento 7 (Corpocaldas, 2002: 134).

También, existen la piscicultura, la avicultura en zonas más templadas del municipio, la porcicultura y apicultura.

#### *Sector secundario.*

Manizales cuenta con industria de carácter internacional, nacional y local. “De acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio, el sector industrial de Manizales representa el 3,83% del área urbana” (Corpocaldas, 2002: 138). La ciudad tiene un área industrial ubicada en Maltería, comuna Tesorito, llamada Juanchito y allí se encuentran un número considerable de equipamientos industriales como lo son 19 industrias.

En la vía Panamericana Aranjuez y en la Estación Uribe encontramos fábricas, y en diferentes puntos de la ciudad, dentro de áreas residenciales, se encuentran varias industrias, entre ellas *Celema*, *Ivermec* y *Mabe*, ubicadas en el barrio Alta Suiza y de *Jabones Ada* ubicada en el barrio Fanny González. *La Fuente*, *Industrias Jubal* y

*Estrada, Induma y Riduco, Siteco, Dulces Don Manuel y Fundación Fonseca* (Corpocaldas, 2002).

### *Sector terciario.*

En la ciudad de Manizales en el área de servicios sobresale: “el sector financiero y otros servicios especializados como informática, telemática y robótica. El comercio, transporte, banca y servicios, generan aproximadamente unos 50.000 empleos directos” (Corpocaldas, 2002: 141).

La actividad económica más desarrollada por la administración del alcalde Juan Manuel Llano, ha sido el sector de servicios en la modalidad de *Call Center*, donde se han creado más de 8000 puestos de trabajo mediante contratos y convenios con empresas españolas, como por ejemplo *Digitex*.

Manizales, por la gran cantidad de universidades que posee, es catalogada como ciudad universitaria, pues tiene dos públicas (Universidad Nacional de Colombia y Universidad de Caldas) y cinco privadas (Universidad Autónoma, Universidad Católica de Manizales, Universidad de Manizales, Universidad Luis Amigó, Universidad Antonio Nariño), lo que ha hecho de Manizales otra fuente importante de ingreso económico, casi que se podría decir que el segundo después del café.

## 6.5 Dimensión Socio – Cultural

### 6.5.1 *Demografía*

El crecimiento poblacional de la ciudad ha estado ligado al mayor grado de urbanización, como consecuencia de ser capital del departamento, y a la concentración de la mayor parte de actividades secundarias y terciarias de Caldas. Es por ello que el número de habitantes de Manizales, según el Censo General 2005, es 3 veces el que tenía en 1951. No obstante, la mayor parte de este crecimiento se registró entre los años 1951 a 1964 y entre 1973 y 1985. El crecimiento poblacional

es el resultado de la interacción de tres fenómenos fundamentales: nacimientos, defunciones y migraciones. La diferencia entre nacimientos y defunciones es conocida como crecimiento vegetativo, mientras que las migraciones aportan al crecimiento poblacional mediante la interacción de inmigrantes y emigrantes.

*La estructura de población tiende a estancarse y presenta concentración en población urbana (93.1% en 1998) y joven (47% es menor de 24 años). La tasa de crecimiento del 1%, pasó de 2.1% en el período 1973 – 1985 a 1.4% en 1985 – 1993, situándose por debajo del promedio nacional y departamental (Corpocaldas, 2002: 98).*

La ciudad manifiesta un bajo crecimiento poblacional en los estratos altos y superior al promedio municipal en los estratos menores. Las densidades urbanas más altas (entre 500-700 hab/ha) se presentan en los estratos 1 y 2 y las más bajas (entre 100 y 145 hab/ha) en los estratos altos, la población infantil se localiza en un alto porcentaje (30% y 35%) en las comunas 2, 9, 10, 11 y 5, caracterizadas por ser de estratos bajos y medios, donde se han generado los desarrollos de construcción de vivienda de interés social en los últimos en contraste con la comuna 3, (centro histórico) que presenta el mayor porcentaje de población adulta con un 8.5% (Márquez Duque, 2010).

#### *6.5.2 Educación, Preescolar, Básica y media*

Manizales es catalogada *Ciudad Eje del Conocimiento* o *Ciudad Universitaria*, por el gran número de universidades que acoge y el alto índice de desplazamiento de estudiantes de otros puntos del país. Cuenta con universidades como la Universidad Nacional de Colombia, Universidad de Caldas, Universidad de Manizales, Universidad Católica de Manizales, Universidad Autónoma de Manizales, Universidad Luis Amigó, Universidad Antonio Nariño y la Escuela Superior de Administración Pública [ESAP].

“A diferencia de muchas regiones del país, el déficit en cobertura se encuentra en preescolar (60.3%), porque los demás niveles tienen una cobertura significativa (básica primaria 91.7% y básica secundaria 91.3%)” (Ministerio de Educación).

Por este déficit, la alcaldía municipal decidió lanzar el Paquete Escolar integral, que incluye el subsidio de costos en las matrículas y útiles escolares, estrategia que ha generado un mayor número de matrículas en este año.

### *6.5.3 Salud – Calidad y Cobertura*

La calidad de la salud en Manizales es deficiente, igual que en el resto del país, debido a políticas públicas implementadas por el actual gobierno, donde los establecimientos de salud no dan tratamientos ni diagnósticos acertados por la restricción de las leyes actuales para formular.

### *6.5.4 Organización y Participación Comunitaria*

En Manizales existen 18 Juntas Administradoras Locales y 144 Juntas de Acción Comunal, dedicadas a promover y a gestionar proyectos para la comunidad. La entidad que está encargada de la organización de estas es la Alcaldía Municipal, por medio de la Secretaría de Desarrollo Social.

Otras entidades encargadas de la organización comunitaria son: el Observatorio de Conflictos Ambientales de la Universidad de Caldas y Corpocaldas.

Entre las instituciones de participación gremial y ciudadana se tienen, el Consejo Municipal de Desarrollo Rural donde tienen asiento y representación todos los corregimientos, además agremiaciones campesinas y universidades; el Consejo Territorial de Planeación, el Consejo de Cultura representado por todas las instituciones del área artística y la comunidad, la

Junta de Deportes Municipal, encargada de dar reconocimiento jurídico a todos los clubes deportivos que en la actualidad ascienden a 200; la Oficina de la Juventud encargada de promover el desarrollo de los jóvenes con actividades lúdicas y deportivas, y la UMATA que presta apoyo, asesoría y asistencia técnica a los pequeños productores que tengan unidades productivas con una o dos UAF (Unidad Agrícola Familiar) (Corpocaldas, 2002: 128).

#### *6.5.5 Identidad Cultural*

Los municipios que integran esta región, en su gran mayoría, pertenecen a la gesta de la colonización antioqueña, hijos de paisas, que dejaron como herencia su amor por la agricultura, de la cual derivaban tradicionalmente la economía, privilegiada por su situación en las laderas de la cordillera Central y con la mayor concentración de desarrollo urbano. Este mismo origen antioqueño, propicia una estrechez de vínculos y relaciones económicas, sociales y culturales, la cuales, como decantación de los procesos no planificados de crecimiento, se ven afectadas por problemáticas de tipo socio culturales. De igual forma, por encontrarse en una situación estratégica a nivel nacional, la afectan ineludiblemente situaciones de orden público y el narcotráfico que, de una manera especial, ha modificado culturalmente a estas sociedades siendo de reconocimiento nacional sus particulares reductos sociales en este campo.

#### *6.5.6 Eventos y Actividades Culturales*

Manizales *ciudad educadora*, es líder en eventos culturales como la Feria de Manizales, el Festival Internacional de Teatro, el Festival internacional de Jazz, el Festival de Poesía, el Festival de Música, y un sin número de eventos que le aportan a la cultura.

Muchas de las edificaciones construidas en la ciudad de Manizales, han cumplido la doble función de escenarios culturales para el desarrollo de las

artes y las letras (literatura, escultura, pintura, danza, teatro, música, entre otras) y/o recintos para actividades de carácter público y privado; como es el caso de su uso como auditorios y centros de formación, educación e información (Corpocaldas, 2002: 115).

## **CAPÍTULO 2**

### **CONTROL EN ZONAS DE RIESGO Y SU SIGNIFICADO**

#### **1. MARCO REFERENCIAL**

A nivel nacional e internacional se han encontrado distintos casos de proyectos en lotes liberados tras procesos de reubicación, muchos de estos han generado impactos no solo sociales y culturales, sino también ambientales y económicos. Algunos han sido exitosos y otros fallidos, pero vale la pena conocerlos todos, para aprender lo que se debe o no hacer en estos tipos procesos.

##### **1.1 Procesos Exitosos**

*PEREIRA (Risaralda):*

En el Municipio de Pereira – Risaralda se ha realizado un importante proyecto en lotes liberados tras procesos de reubicación; a través de la CARDER (Corporación Autónoma Regional de Risaralda), la Universidad Tecnológica de Pereira y el Instituto Medio de Ambiente, denominado “Agricultura Urbana en Espacios Liberados. Estrategia Socio Ambiental para Fomentar la Seguridad Alimentaria”, aplicado en la comuna Ferrocarril.

El objetivo principal de este proyecto fue abordar una alternativa sostenible para enfrentar el tema de seguridad alimentaria y, a su vez, evitar que estos lotes liberados tras procesos de reubicación, fueran re-ocupados y se sumaran a la problemática urbana; por lo cual se vienen desarrollando actividades de siembra de plantas medicinales, agrícolas, entre otras.

Este proyecto tuvo tanto impacto, que otros municipios lo han adoptado y aplicado a través de la CARDER, principalmente, el municipio de Dos Quebradas, que tenía un estimado de 8000 habitantes reubicados en el 2005, y 537 predios liberados que, paulatinamente, fueron re-ocupados ilegalmente y que, con ayuda de este proyecto de huertas urbanas, se logró mitigar la re-invasión.

*HERRAN (Norte de Santander):*

Otro caso exitoso a nivel nacional de proyectos liberados tras procesos de reubicación, se dio en el municipio de Herrán, en el departamento del Norte de Santander; en este caso, el casco urbano del municipio estaba afectado por distintas variables que comprometían la seguridad de los residentes en gran parte del municipio; suelos poco estables, altas pendientes, zona de alto riesgo sísmico, entre otras causas, obligaron a realizar un plan de reubicación de gran parte del casco urbano a una zona llana que presentara mejores condiciones para un asentamiento humano.



*Figura 8. Vías del municipio Herrán (Santander)*

*Fuente: Periódico El Tiempo. (2012). Recuperado de:*

<http://m.eltiempo.com/colombia/oriente/desaparece-municipio-de-granalote-por-el-invierno/8635480>.

El proyecto fue liderado por la Universidad de los Andes, quienes realizaron todo el diseño urbano, entre otros estudios, plantearon en las zonas de los lotes liberados

parques lineales y zonas de espacio público, lo cual generó una riqueza en término de trama urbana y, a su vez, de seguridad para los ciudadanos.

El actual EOT del municipio, dice lo siguiente:

12 Hectáreas el territorio que comprende el área urbana, la cual ha estado físicamente limitada para su expansión y crecimiento debido a los limitantes de tipo físico y geológico que sobre esta franja de tierra se presentan, así se mantienen las 210 viviendas urbanas sus áreas institucionales, comerciales y de servicios sin permitir la expansión o crecimiento urbanístico ya que las condiciones topográficas y las limitantes, geológicas y geomorfológicos no lo permiten. Razón esta que obliga a buscar primeramente la solución a tan grave problema mediante la reubicación del actual casco urbano.

*MEDELLIN (Antioquia):*

Inicialmente, Moravia era un gran lote que se había destinado a la extensión del parque norte, el cual, luego de varias administraciones, fue sentenciado a albergar el relleno sanitario de la ciudad, el lote restante fue ocupado con invasiones ilegales, hasta que, finalmente, fue ocupado hasta el mismo relleno sanitario; luego de este proceso de invasión, Moravia quedó en estado de abandono por parte de las entidades competentes durante un largo tiempo, lo cual dio paso a muchas más problemáticas.

Para el 2004, se implementó, como medida, un programa de mejoramiento integral de Moravia, que tenía como líneas principales el reasentamiento de la totalidad de las viviendas (aproximadamente 15000 habitantes) localizadas en el morro artificial declarado como zona de alto riesgo, recuperación y generación de nuevo espacio público en lotes liberados, para evitar su invasión nuevamente y dotación de equipamientos, este proyecto a la fecha todavía se está desarrollando mediante la figura de “Plan Parcial Moravia”.



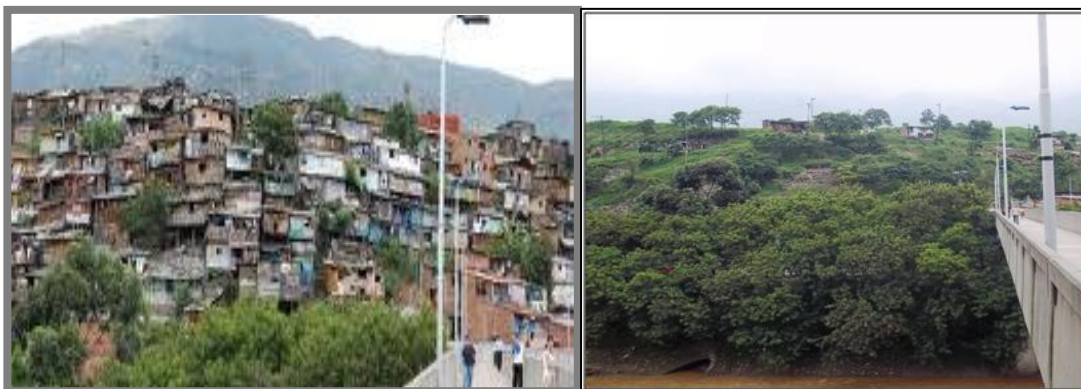
*Figura 9 Relleno sanitario. Moravia en los años 80.*

*Fuente: Cooperativa Recuperar. (2011). Reseña Histórica. Recuperado el 30 de abril de 2011, de <http://www.recuperar.com.co/historia.php>*

Se sabe que el origen de la centralidad barrial de Moravia tiene sus inicios en la década de los años 60, a partir de la presencia de la estación del Ferrocarril ‘El Bosque’, siendo para esta época la extracción de materiales sobre el río Medellín, y la construcción de la carrera 52 (Carabobo), las principales actividades económicas de la ciudad (Alcaldía de Medellín, 2011).

En el año 2006, y luego de estudios ambientales de gases y lixiviados elaborados por la Universidad de Antioquia, que daban fe de los altos niveles de concentración superiores a los máximos permitidos, y las posibles consecuencias de afectación a la salud pública, la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres declaró la calamidad pública en el sector “El Morro”, se convierte entonces en zona de carácter prioritario para la intervención.

Ya en el 2007, se inician los procesos de reubicación de las viviendas ubicadas en el botadero de basura, en la ciudadela Nueva Occidente de la zona de expansión de Pajarito. Teniendo en cuenta que no se logró la reubicación de todas las familias del barrio Moravia, se pensó en buscar otros suelos disponibles para tales proyectos.



*Figura 10. Panorámica barrio Moravia – Medellín*

*Fuente: Cátedra Unesco de Sostenibilidad. Recuperado de: [https://cus.upc.edu/cooperacion/proyectos-de-cooperacion/restauracion-socio-ambiental-en-moravia-medellin/fotografias?set\\_language=es](https://cus.upc.edu/cooperacion/proyectos-de-cooperacion/restauracion-socio-ambiental-en-moravia-medellin/fotografias?set_language=es)*

Para evitar reasentamientos en los lotes liberados tras el proceso de reubicación, el espacio público, como elemento articulador en intervenciones urbanas, se desarrolló en el Plan Parcial de Moravia en varios puntos del sector, como en el lote liberado tras proceso de reasentamiento, el cual quedó proyectado como un parque público y zona de protección ambiental. La Universidad Politécnica de Catalunya, la Universidad de Antioquia, la Agencia de Cooperación Internacional de Medellín, la Empresa Municipal de Desarrollo Urbano y el Área Metropolitana del Valle de Aburra, junto con otras instituciones locales, participan de la segunda fase del Proyecto.



*Figura 11. Recuperación del espacio público. Parque Ecológico.*

*Fuente: elaboración de la autora.*

### *MANIZALES (Caldas):*

En la ciudad de Manizales se puede referenciar el proyecto realizado en el barrio La Playita, que fue reubicado porque entra en la categoría de zona de alto riesgo, debido a los deslizamientos producidos en el morro Sancancio y, a su vez, por las inundaciones del parte rio Chinchiná, que afectaban directamente la seguridad de la población; se realizó un ejercicio de gestión urbana y planificación, logrando la reubicación de un aproximado de 2800 personas y 600 familias, a vivienda de interés social y a vivienda usada, principalmente, en el barrio San Sebastián.

Los habitantes trasladados a vivienda usada, aproximadamente el 80%, podían escoger su vivienda en cualquier barrio de la ciudad o municipio de Caldas, el inmueble solo tenía que cumplir con unas especificaciones mínimas, como el sistema constructivo, los acabados, el estrato donde se encontraba ubicado, el precio y las calidades espaciales. La aprobación de estos inmuebles se realizó por medio de la Caja de la Vivienda Popular quien aprobaba o no la vivienda.

Los lotes liberados fueron destinados a lo que actualmente es una de las escombreras municipales de la ciudad, administrada por la secretaría de Obras Públicas de la Alcaldía Municipal de Manizales.

Este proyecto es una muestra satisfactoria de las acciones que se pueden desarrollar en los lotes liberados tras procesos de reubicación, pues si se parte de una reubicación en masa, se demuestra que es mucho más exitoso el proceso para lograr un control urbano sostenible sobre el área intervenida, que sobre los lotes independientes, donde es más difícil su control.

## 2. MARCO TEÓRICO

### 2.1 Ordenamiento Territorial

A través de la historia, se han reconocido diversos enfoques en lo que respecta al ordenamiento del territorio; enfoques de ordenamiento dirigidos al plano físico del territorio, al económico, al político-administrativo-jurídico, al plano ambiental y al integral.

Hay varias definiciones de “Planificación Urbana”; al respecto, George Chadwick en *Visión Sistémica de Planteamiento*, dice que la planificación es un proceso de reflexión y acción humana; basada en esa reflexión, realidad premeditación, es una reflexión para el futuro. La forma de planificación que aquí nos incumbe es la planificación urbana y regional que implica la disposición de unas pautas espaciales en el tiempo pero, la planificación, no son solamente modelos espaciales; es tan válida esta definición como cualquier otra. Castells, subraya la importancia ideológica de la planificación y anota cómo la forma de las estructuras de la planificación, sirve a los intereses de poder político y económico. Davidoff y Reiner comentan de manera simple, que la planificación es un conjunto de procedimientos.

Desde que el hombre empezó a habitar los territorios, surgió, paralelamente, una organización espontánea para satisfacer las necesidades básicas. A esto hace alusión Sergio Boisier (citado en Codazzi 1997: 3): “El ordenamiento territorial se da espontáneamente de acuerdo a las necesidades de la población. Como una condición de la relación sociedad – naturaleza: en todo momento histórico esta relación establece un patrón o tipología de ordenamiento territorial, situación que es independiente de que se le trate como una categoría teórica o como política explícita”. Puede decirse, entonces, que siempre ha existido un “ordenamiento territorial”, el cual responde al cambio de las relaciones sociales y sus manifestaciones territoriales o

espaciales. Es importante tener en cuenta siempre tales relaciones sociedad-naturaleza, para que, de esta manera, se pueda llevar un ordenamiento acorde al sitio, así, se reafirma la idea de que cada sitio geográfico, con su población, merece un único ordenamiento, pues no resulta igual ordenar un territorio que se encuentre ubicado en la costa a ordenar otro con determinadas características andinas.

Cuando España imponía sus reglas en nuestro territorio, el crecimiento físico de las ciudades comenzó con las ordenanzas de Felipe II, la Ley de Indias. Tal proceso se dio a medida que se establecía la implantación de la ciudad en forma de damero: en una plaza central y en el marco de esta se desarrollaban los usos de nivel gubernamental, institucional y burocráticos. Desde allí, se desprendían las cuatro calles en las cuales crecería el poblado. Aunque impuesto por España, se dio inicio a la planeación del territorio que, aunque prospectiva, no alcanzó a satisfacer el crecimiento poblacional y físico que en los siglos siguientes se daría. Con base en estas situaciones en el periodo colonial, se podría hablar de un aplanificación impuesta a través de la práctica: un proceso mediante el cual se procura mejorar la forma de ser de una ciudad a través de la imposición de propuestas, proyectos y políticas ideales o, por lo menos, más aplicadas a un ideal de lo que es la práctica existente. En el proceso de planificación se diagnostica la realidad de la ciudad, se interpretan vectores y direcciones probables de su desarrollo.

En Colombia, en los años cuarenta, cuando las ciudades se habían desarrollado a tal punto que su gobernabilidad y organización se tornaron incontrolables, surgió la necesidad de crear un instrumento de planificación, el cual daría sustento jurídico a la gestión del territorio. Aparece entonces la Ley 88 de 1947, instrumento que estuvo basado en una organización meramente física del territorio; ya en la década del sesenta, surge la Ley 61 de 1978, la Ley Orgánica de Desarrollo Urbano, esta generaba códigos normativos más que planes, empezando a tener en cuenta el planeamiento económico, pero, contemplando aún el planeamiento físico. No obstante, en la década del setenta, se crea la Ley 9 del 1979, la Ley de Protección del Medio Ambiente, que, además del tema de la planeación, se aborda el tema del medio ambiente y, asimismo, de la protección de este. Finalmente, en los años 80, se

estipula la Ley 90 de 1989 de Reforma Urbana, la cual está enfocada a la autonomía local, mezclando elementos de planeación integral y planeación urbanística, esto sin alcanzar una estructura coherente.

La Constitución de 1991 marcó de manera sustancial la historia del país, teniendo en cuenta que la propuesta se fundamentaba en la idea de una estructura político - administrativa y fiscal que tomara las medidas de autonomía municipal, sin embargo, tal ley desatiende los temas urbanos territoriales. Es entonces que surge la necesidad de una ley que se concentre en los temas concernientes al territorio y su ordenación. Así nace la Ley 388 de 1997 que se fundamenta en el ordenamiento del territorio.

El ordenamiento territorial según Andrade (citado en Codazzi, 1997):

[...] es una política de estado y un instrumento de planificación que permite una apropiada organización político – administrativa de la Nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, para de esta manera garantizar un nivel de vida apropiada para la población.

El Ordenamiento Territorial no es solo una cuestión político – administrativa para un enfoque prospectivo del territorio físico, pues resulta de vital importancia contemplar minuciosamente los contextos reales de la sociedad y sus problemáticas. El autor mencionado se refiere al concepto como “territorio como espacio social”; igualmente, Borda (Universidad Autónoma citado en Rodríguez, 2009: 269) lo expresa de la siguiente manera:

Porque el ordenamiento territorial no puede limitarse a un simple ejercicio político – administrativo, sino que debe reflejarse en la vida colectiva y popular. Hay que superar lo formal para llegar a lo real. Y esta realidad es la que nos anima a todos para seguir contribuyendo a la solución de los graves problemas que nos siguen afectando.

Una de las características –a mi juicio, la más importante– encontrada a lo largo de la revisión bibliográfica sobre el concepto de planeación, es el carácter de racionalidad que esta le imprime o busca imprimirle a la acción y pretensión de reconocer

escenarios futuros en el presente. Es entonces que, al considerar una intención supremamente alta para la planeación, se creyó falsamente que su rigurosidad residía en la complejidad de:

Cálculos matemáticos o en la necesidad de conformar una “clase diferente” de hombres denominados planificadores, siendo estos quienes lograrían identificar un futuro deseable, sin la responsabilidad de asegurar los medios para alcanzarlo. Esta tarea de hallar los medios se dejaría a la gestión y en este sentido, a quienes se responsabilizaban de ella –los gobernantes. Se sugiere entonces que la planeación debe ser una mediación entre el conocimiento y la acción (Córdoba, 2003).

No obstante, conceptos ya ofrecidos con anterioridad son aceptables globalmente, teniendo en cuenta que en la aplicación específica a Colombia, la realidad se queda corta comparada con lo que realmente es Ordenamiento Territorial, pues:

En Colombia no existe un enfoque claro de ordenamiento territorial. Desde el año 1947 existe un ordenamiento del territorio basado en los términos físicos y de usos del suelo y la constitución de 1991 trae consigo planteado una integración territorial planteada desde la división político administrativa (IGAC, 1997).

Es posible ver lo anterior reflejado en los actuales territorios donde confluyen los rasgos de confusión, conflicto y estruendo de desarrollo físico, dando la espalda a realidades sociales y culturales.

La comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso de la República, entre los años de 1992 y 1994, interpretó el Ordenamiento Territorial como el

Conjunto de acciones concertadas, para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos buscando su desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e interés de la población, las potencialidades del territorio considerado en la armonía con el medio ambiente (citado por IGAC, 1997).

La comisión dio así, un enfoque integral al interés ambiental; sin embargo, las realidades territoriales continuaron dando la prioridad del ordenamiento a lo físico – económico. La planificación se convierte en una de las herramientas de los gobiernos,

que posibilita la constitución y el fortalecimiento de una formación social que garantice la continuidad del modo de acumulación imperante, logrando más eficiencia en la formación social específica, permitiéndole prever y encauzar conflictos.

Ahora bien, como referencia mundial al Ordenamiento integral está el concepto de Ordenamiento del Territorio, el cual se articuló en Europa a mediados del siglo XX. Este permanece vigente y refleja las ideas de esta política: por una parte, la necesaria repartición de recursos humanos y de recursos económicos en el espacio y, por otra, la necesidad de organizar una adecuada repartición de recursos humanos y económicos en función de los recursos naturales renovables existentes en el territorio, esto con el objetivo de satisfacer las aspiraciones humanas (Martínez Muñoz, 2004).

Según Sergio Boisier (citado en IGAC, 1997: 31):

El ordenamiento territorial se da espontáneamente de acuerdo a las necesidades de la población. Como condición fundamental en la relación sociedad- naturaleza, se encuentra que en todo momento histórico esta relación establece un patrón o tipología de ordenamiento territorial, situación que es independiente de que se le trate como una categoría teórica o como política explícita. Puede decirse entonces, que siempre ha existido un "ordenamiento territorial", el cual responde al cambio de las relaciones sociales y sus manifestaciones territoriales (o espaciales).

Y que no se debe dejar de lado tal relación sociedad-naturaleza, para llevar un ordenamiento acorde al sitio. De esta manera, se reafirma que cada sitio geográfico con su población merece un único ordenamiento, pues no resulta igual ordenar un territorio ubicado en la costa que otro con características andinas.

De cierta manera, los modelos de planeación responden a un modelo de desarrollo particular, directamente relacionado con el modo de producción y acumulación imperante. En este sentido, los modelos de planeación, sea cual sea la perspectiva desde la cual se contemple, no son quienes definen los modelos de desarrollo ni sus fines, por el contrario, como sugieren algunos, son el instrumento más eficaz para lograr que lo dispuesto en el modelo de desarrollo se cumpla en tiempos previstos.

Los fines del desarrollo se encuentran fuertemente asociados al aspecto público e ideológico. La planeación hace parte de las responsabilidades del gobierno y de la administración, es decir de los medios.

## **1.2 Una mirada general a la teoría sociológica de la ciudad**

La variable espacio ha estado presente en el pensamiento social y en las reflexiones primarias de la Sociología. El espacio, urbanístico y arquitectónicamente hablando es un componente de la ciudad, pero miremos a grandes rasgos el interés de la sociología por construir una teoría sistemática de lo urbano.

Max Weber, en su libro "Economía y Sociedad" (1979), dentro del capítulo dedicado a la Sociología de la Dominación, aborda el análisis de la Ciudad, tratando fundamentalmente la influencia que esta variable teórica tuvo en el surgimiento de la cultura moderna, midiendo su aportación al proceso de racionalización que surge en Europa y sienta las bases de la economía moderna. Con ello en el análisis que hace de la ciudad, contrapone dos modelos típicos ideales, es decir el tipo ideal de la ciudad Occidental contrapuesto a la ciudad Oriental.

Desde un punto de vista en el que conflicto aparece como un elemento fundante del orden social, tanto Marx como Engels utilizan a la ciudad como el orden estructurado de un orden social, el capitalista, en el cual, al lucha de clases emerge de todas sus fuerzas, constituyendo el elemento principal de la emancipación de la clase trabajadora. He asimilado que estos autores, más que en el resto se refleja el nexo de unión existente entre las diferentes formas espaciales y la forma en que las relaciones humanas se organizan. En este sentido conviene por ejemplo traer a colación un estudio que, sobre las condiciones de vida de la clase trabajadora realiza Engels, analizando las condiciones de vida en diversas ciudades inglesas, para apreciar la relación entre la organización del espacio y el sistema productivo.

### 2.2.1 *Espacio, política y comunidad desde la Sociología*

Lefebvre, plantea la necesidad de abordar el concepto de espacio más allá de su sentido geométrico o matemático, es decir, su análisis se sustenta en la idea de que merece una comprensión que supere esa noción de simple contenedor de todos los cuerpos y los sentidos (Lefebvre: 1974:1). El espacio en la propuesta de Lefebvre debe ser pensado como una producción más allá del ámbito que la filosofía le ha otorgado largamente, desde la lógica euclidiana y cartesiana, cargándole su herencia a la epistemología moderna y por tanto en las ciencias sociales. Igualmente, Lefebvre es crítico de las posturas que asignan una identidad<sup>2</sup> entre el sentido mental y material-práctico del espacio, es decir cuestiona la existencia de una correspondencia directa entre ambas. A lo que apunta, más bien, es a la existencia de mediaciones entre este espacio mental y práctico (op.cit.5), las que no sólo han sido obviadas por el pensamiento positivista- cartesiano, si no que además desde las posturas más contemporáneas como el deconstructivismo de derrida, la gramatología de Barthes o el psicoanálisis Lacaniano, todos autores que Lefebvre crítica drásticamente(op.cit).

Lo que Lefebvre cuestiona en la concepción que se ha tenido sobre el espacio, es la fetichización que ha sufrido el concepto, desde estas diferentes perspectivas, por ello pese a que pueda parecer obvio, afirma la necesidad de definir el espacio como una producción social, lo que involucra, como hemos mencionado, una serie de mediaciones entre el espacio en su sentido más abstracto y el más concreto. Esto implica que el espacio no puede delimitarse únicamente por sus condiciones naturales o por su historia previa, en el sentido de elementos que lo configuran (op.cit.77), si no que se debe tomar en cuenta – además y como elemento central - la acción que sobre él tienen los grupos humanos, los objetos naturales y sociales que contiene, así como las redes de intercambio entre las cosas y la información (op.cit).

En ese sentido, el supuesto que está en juego, es que en definitiva, cada sociedad produce un determinado tipo de espacio que le es coherente y que le otorga sentido. Si bien esta idea puede llevarnos nuevamente a algo ya sabido hace mucho, desde la

lectura de Lefebvre parece no serlo tanto, ya que el uso consignado al concepto de espacio, muchas veces pasa por alto estas consideraciones o bien al tomarlas como dadas no se las cuestiona ni profundiza lo suficiente. Por otro lado, si bien Lefebvre resalta la idea de que el espacio es un producto, lo diferencia de otro tipo de productos, en ese sentido no sería una cosa entre otras cosas (op.cit:73), en tanto que este subsumiría o contendría otros productos coexistiendo e interrelacionándose simultáneamente con ellos (op.cit), en ese sentido no se puede reducir a simple objeto.

A partir de lo anterior, Lefebvre plantea tres momentos en la producción del espacio. Un primer nivel serían, las prácticas espaciales (espacio percibido), entendidas como las interacciones físicas que se dan en el espacio asegurando su producción y reproducción, es decir su continuidad en el tiempo. Un segundo nivel, serían las representaciones del espacio (espacio concebido) que incluyen los códigos, significaciones y saberes que permiten la puesta en marcha de dichas prácticas que van desde las del sentido común hasta las desarrolladas por ámbitos académicos. Por último están los espacios de representación (espacio vivido), como aquel espacio vivido directamente por los habitantes, y que se entienden como aquellas invenciones o paisajes mentales que incluso se pueden llegar a concretar en construcciones materiales o ambientes construidos específicos, que permiten imaginar nuevas significaciones o posibilidades a las prácticas sociales, es el espacio del que se apropia la imaginación (op.cit:33). Estas tres dimensiones del espacio, según Lefebvre, pierden toda su fuerza si es que se toman desde un punto de vista abstracto, como modelo ideal, lo interesante es conocerlos concretamente a partir de sus interacciones, en las distintas sociedades y en los diferentes momentos históricos.

Pese a que estas tres dimensiones, fueron pensadas para la comprensión de la ciudad o sociedad urbana en su conjunto, podemos dar cuenta de del funcionamiento del barrio, en tanto que lo que nos interesa es entenderlo, precisamente a partir de las prácticas y representaciones espaciales. Es decir por un lado interesa advertir lo que sucede en su interior a partir de las relaciones sociales que se desarrollan y que

permiten que el barrio continúe en el tiempo y por otro indagar en el ámbito de lo simbólico que tiene que ver con las representaciones que de él surgen ya sea por quienes lo pensaron o por sus propios habitantes.

Es desde esta idea preliminar- sintetizada en el marco de este artículo- desde donde podemos comprender el barrio, ya no solo como contenedor o lugar de albergue de la vida social, si no más bien como espacio donde se produce lo social o, dicho de otro modo, producido en un movimiento dialéctico por lo social. El barrio en tanto producción, entonces, no responde únicamente a determinadas condiciones físicas o históricas, si no que es producido socialmente, lo que implica que depende de modo primordial de las relaciones que en él se generan, las prácticas y representaciones espaciales, que lo ponen en marcha. Antes de existir como espacio físico, el barrio existe en relación a la acción que sobre él tiene la sociedad, que en palabras de Lefebvre puede traducirse como las prácticas sociales (op.cit:71).

Desde el punto de vista de la lectura que Lefebvre realiza de los postulados marxistas, esto puede entenderse, como el valor de uso del espacio. En ese sentido el espacio no puede leerse solamente a partir de la visión más economicista que lo reduce únicamente a su valor económico, sino que debe concebirse desde la perspectiva de quienes, vía sus prácticas sociales, le dan sentido. Es decir más allá de valor del espacio en términos de mercancía, es decir, de valor de cambio, es fundamental comprender como este es habitado y utilizado.

Lo interesante es que, el espacio social tiene su correlato en el espacio físico; es decir podemos leer la posición de los agentes sociales a partir del lugar que ocupan en el espacio físico. Sin embargo esta mirada no corresponde a una relación directa y mecánica si no que depende de la distribución de los bienes y servicios y del volumen del capital (Bourdieu: 1998:100). Esta objetivación de las relaciones diferenciales de la estructura del espacio social, en el espacio físico, nos permite ir todavía más allá en tanto que las estructuras sociales, se transforman en estructuras mentales y sistemas

diferenciales. En ese sentido lo que interesa es destacar los procesos de diferenciación a los que llevar.

Por otra parte el espacio -en este caso particular el barrio- debe ser interpretado en función del desarrollo de estilos de vida diferenciados, que se generan o dependen a partir del habitus, como principio ordenador de las prácticas sociales (Bourdieu: 2000). El habitus tendría dos capacidades; por un lado la de producir las prácticas y por otro la de diferenciarlas, es ahí donde se constituiría el mundo de los estilos de vida como mundo social representado (op.cit:170).

Al hablar del habitus es fundamental reflexionar sobre los elementos que influyen en su constitución, no podemos olvidar -como ya hemos mencionado- que este se forja a partir de las diferentes disposiciones que los sujetos tienen en la estructura social, a partir de la distribución de las diferentes formas del capital (capital, económico, simbólico o social). De esta manera Reflexiones Críticas del urbanismo.

El habitus como estructura, estructurante y estructura estructurada que organiza las prácticas y representaciones implica que diferentes condiciones materiales de vida producen diferentes habitus. En la base de los estilos de vida están los gustos, que tienen que ver con aquella tendencia hacia a apropiación simbólica de un tipo determinado de objetos o como plantea Bourdieu de determinadas “prácticas enclasadadas y enclasantas” (op.cit:172).

De esta manera el gusto, se convierte en un concepto apropiado para comprende las practicas y representaciones espaciales que se generan al interior del espacio del barrio. Por otro lado, tiene sentido también el concepto de metáfora, a partir del uso que le da Bourdieu que nos permite acceder desde el plano de la significación hacia otros niveles de la estructura social. Según Bourdieu, el habitus genera constantemente metáforas prácticas que funcionan como un lenguaje de transferencias (op.cit).

En este sentido el barrio desde el concepto de espacio planteado por Lefebvre y Bourdieu, sugiere concebirlo como producción social, a partir de sus prácticas y representaciones espaciales, y además como lugar en donde se juega y ponen a prueba las estrategias de reconocimiento y diferenciación a partir de la generación de diferentes estilos de vida.

Lefebvre parte de una concepción de lo urbano en la cual se encuentra estrechamente vinculados tres elementos. El espacio, la cotidianidad y la reproducción capitalista de las relaciones sociales. Por esto la práctica urbana, tal y como la plantea Lefebvre, está íntimamente relacionada con la vida cotidiana, puesto que las relaciones capitalistas se reproducen todos los días por medio de la utilización cotidiana del espacio. En el espacio que ha sido penetrado por la lógica del capital, se efectúa la apropiación de los bienes producidos en la sociedad capitalista, las relaciones sociales según este autor, no pueden reducirse únicamente a aquellas que derivan de la producción, por tanto debe hacerse intervenir además del ámbito laboral, al del consumo. La lógica que subyace en el uso social del espacio, no es el de las necesidades humanas, sino la del capital. Por eso el mundo de lo cotidiano no reproduce a un tipo de hombre en abstracto, sino a aquel que participa de la reproducción capitalista. Al controlar la producción en general, la clase dominante controla la producción del espacio y los fines que le son inherentes.

Para Lefebvre el “espacio” tiene múltiples dimensiones. “El espacio es una mercancía que se consume productiva o improproductivamente; ejemplos del primer caso es el turismo y el comercio del tiempo libre, el segundo caso ejemplifica la idea de considerar aglomeraciones urbanas como un gran maquinaria que multiplica las capacidades productivas. Desde el punto de vista político el espacio es usado por el poder como medio de control social” (Lefebvre: 1974:132).

Desde el ámbito de las relaciones sociales de producción en el espacio, que se halla altamente jerarquizado, se concretan distintas formas de propiedad y se materializan las estructuras de clase. En lo referente al nivel de las superestructuras, el espacio además de ser asiento de estructuras institucionales e ideológicas, se conforma de un

conjunto de símbolos mediante los cuales se hace posible una parte importante de la reproducción social.

En el espacio, como ámbito de reproducción de la vida cotidiana, se expresan para Lefebvre las formas de alienación de la sociedad moderna, porque éste el medio a través del cual el habitante de la ciudad se ve obligado a satisfacer sus necesidades. La importancia de los dispositivos espaciales radica en el hecho de que, para él, se convierten en un medio que propicia la alienación.

Este es por ejemplo, el caso de la vivienda y su relación con el hábitat. La Lógica de la producción industrial se traduce en la construcción de un espacio habitable en el que se impone la búsqueda del beneficio capitalista. El hábitat hace del habitar una práctica alienante, puesto que descuida las verdaderas necesidades humanas. “La vivienda no se hace a la medida de sus moradores sino que persigue fines de racionalidad económica<sup>1</sup>. En este contexto queda claro que la relación entre vida cotidiana, alienación y espacio social, sólo puede ser desentrañada por medio de un análisis global, en el cuál se de cuenta del proceso de explotación de la fuerza de trabajo, por un lado y de la apropiación ( por la vía del consumo) de los productos del trabajo, por el otro.

Lefebvre expresa, que “lo significativo de la vida cotidiana, como punto de partida necesario de toda práctica liberadora, radica en que allí mismo se esbozan las verdaderas creaciones humanas, los estilos y las formas de vida que enlazan los gustos y las palabras corrientes con la cultura (Ibid). Allí, nos dice el autor, se opera la renovación incesante del hombre. Pero lo cotidiano deberá entenderse como un conjunto de prácticas que deben ser trascendidas mediante una ruptura que reconstituya al hombre en su libertad y espontaneidad, puesto que allí se expresa totalmente el mundo de la ideología y la enajenación. Lo cotidiano es esa totalidad en la que transcurren los aspectos más diversos y contradictorios de la vida humana. La ciudad aparece finalmente, como en el territorio en el que se desarrolla la vida

cotidiana, es el espacio tiempo en el cual se contiene esto que es lo esencial del hombre, por tanto constituye el gran escenario en el cual deberá producirse su “liberación”.

Pero el mundo de lo cotidiano se convierte también en el verdadero pulso del orden social, en la medida que allí se manifiesta la satisfacción o insatisfacción de las necesidades colectivas.

La reflexión urbanística de Lefebvre la asigna un carácter causal a la ciudad en la determinación de las conductas e instituciones urbanas.

“la ciudad es una forma específica de la agrupación y de la centralidad, esta sería la creadora de la segregación, la dispersión y la sub-urbanización. La forma específica de la agrupación humana en la ciudad incrementa la interacción y la comunicación y posibilita la sociabilización, puesto que las relaciones sociales se intensifican al disminuir la distancia espacial. La ciudad no crea nada, únicamente centraliza las creaciones, pero con este hecho se convierte en una verdadera fuerza que multiplica y redimensiona los esfuerzos humanos” (Lefebvre;1976:252).

En la ciudad se expresa la sociedad en su conjunto, tanto las relaciones de producción que constituyen la base económica, como la superestructura; la ciudad proyecta sobre el terreno a la totalidad social; es economía pero también es cultura. Instituciones, ética y valores (Lefebvre; 1976:141).

Por tanto la ciudad brinda al analista la posibilidad de reconstruir la sociedad en su conjunto. Pero por otro lado, el espacio aparece también como un producto de la libre creatividad que caracteriza al hombre. El espacio además de influir en las conductas y prácticas sociales, es el resultado de la acción de habitar, de la vida cotidiana, son los hombres con sus ideas, sus proyectos de vida y sus propias iniciativas los que dan lugar al espacio y al orden urbano, por ello la práctica urbana es la verdadera creadora, tanto de las instituciones sociales, como de la estructura urbana.

Ahora bien, en relación con un “espacio” mucho mas micro dentro de la ciudad, el barrio en tanto producción y práctica social, puede comprenderse también a partir del concepto de lugar antropológico esbozado por Marc Augé. Pese a las críticas que sugiere el concepto, desde una mirada actual, existen algunos elementos que permiten elaborar una mejor comprensión y operacionalización del concepto de barrio. Como es sabido, Augé basado en el trabajo de Michel de Certeau, distingue entre el concepto de lugar y no lugar.

El lugar sería definido como el lugar antropológico en referencia a aquellos que contienen, historia, relaciones sociales e identidad, tres elementos claves en su definición. Por su parte y en oposición a lo anterior los no lugares, implican la poca trascendencia de los lugares como producto de la sobremodernidad donde ya no hacen referencia a una identidad o a una memoria colectiva. Además, el no lugar, es identificado por Augé con el concepto de espacio en oposición al de lugar, definido por su abstracción y falta de sentido simbolizado. El barrio puede aprehenderse desde concepto de lugar antropológico en tanto universo de reconocimiento, atendiendo a la noción de reconocimiento social, que da cuenta precisamente, de la idea de contrato social desarrollada por Pierre Mayol a partir de sus concepto de práctica de barrio.

## 2.3 El hábitat como aquel espacio integral para el desarrollo humano

*“El habitar no consiste únicamente en residir en un lugar, sino en entenderlo y darle significado personal”*

Alberto Saldarriaga

Con la finalidad de comprender el concepto de *Hábitat*, resulta necesario conocer primero el concepto de *Vivienda*, esta es entendida como aquel espacio físico elaborado por el hombre cuyo destino es el albergue, para satisfacer las necesidades de la vida diaria y realizar en ella las actividades íntimas familiares. La vivienda trae consigo quietud, “amarra” a un sitio, a un lugar, impidiendo una condición de nómada, poniéndole así un límite entre lo público y lo privado.

Teniendo ya claro el concepto de *Vivienda* que se ha de manejar, es pertinente tomar el concepto de *Hábitat*; este concepto se enfoca al espacio integral para ofrecer al hombre todas las condiciones necesarias para una vida digna, no solo el espacio físico que representa la *Vivienda*, como los espacios amplios y estructuralmente bien distribuidos, sino también, es de tener bajo consideración que estas viviendas estén dotadas en su alrededor con vías, equipamientos, espacio público y materiales adecuados.

Así, el medio ambiente constituye el hábitat, representa una complejidad de relaciones que van más allá de la perspectiva de lo natural como lo físico, pues el hombre interviene en su significación como lo plantea Heidegger en relación con la carga de significados que determina la existencia de los espacios (Roble Joya, 2005).

A la luz de la filosofía, dentro de la reflexión que se tiene sobre hábitat, Heidegger definió el espacio como “algo especializado, libre, a saber, en griego un límite peras. El límite no es aquello donde algo cesa, sino como los griegos reconocieron, el límite es aquello en donde empieza algo” (Heidegger, 1994). En esa medida, en el reasentamiento, ese espacio está representado por los límites físicos y, si es observado desde lo vivencial, está determinado por el modo de vida de sus habitantes

(Roble Joya, 2005); tal espacio posee su límite, pero, además, vive en él la libertad del ser humano de decidir cuándo refugiarse y tomar sus propias decisiones, la libertad que toma con base en unas condiciones estables de vida digna. En el contexto legal, la incorporación del componente *Vivienda y Hábitat* está determinado por el derecho constitucional a una vivienda digna.

La percepción que se ha logrado tener de la vivienda como satisfactor, tiene sus raíces en la teoría motivacional desarrollada por Abraham Maslow, que alude a las motivaciones humanas como respuesta a necesidades específicas, donde establece que estas se organizan en una jerarquía piramidal, ubicando las básicas o primarias relativas a la subsistencia en la base de la pirámide, seguidas por las de índole social. El mecanismo de operación resultante implica, primero, la satisfacción de las necesidades básicas, y segundo, plantear la posibilidad de una índole superior.

Teniendo en cuenta la normatividad en Colombia, en la Constitución de 1991 se consagra que:

Artículo 51: “Todos los colombianos tienen derecho a **vivienda digna**. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

Además, el artículo 64 entra en concordancia con la finalidad que se espera en el Artículo 75 de la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre los Asentamientos Humanos, más conocido como la “Cumbre de las Ciudades” realizado en Estambul, Turquía en 1996:

El acceso a la tierra y la seguridad jurídica de la tenencia son condiciones estratégicas para el suministro de vivienda adecuada a todas las personas y para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en las zonas urbanas y rurales [...] Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de **los trabajadores agrarios**, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

Desde que se aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, el derecho a una **vivienda digna o adecuada** se ha reconocido como uno de los componentes importantes del derecho a un **nivel de vida adecuado**. Ahora bien, aunque en la Constitución Política de 1991 no se hace explícita la relación medio ambiente sano - vivienda y el concepto hábitat no es mencionado en el Capítulo 3, donde se encuentran los Derechos Colectivos y del Ambiente, en el artículo 75 sí es posible notar implícitamente tales relaciones:

**Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano.** La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. [...] Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Relación que se declara luego en el Artículo 366 como finalidad del Estado:

El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

## **2.4 La pobreza como condición en las zonas catalogadas de invasión**

El concepto de pobreza, inevitablemente, estará siempre ligado al concepto de desarrollo. La antigua concepción de desarrollo como equivalente del progreso, sostiene que los territorios pobres son los menos desarrollados, pero, en la actualidad, con la nueva epistemología del desarrollo, basada en una plataforma integral, el concepto de pobreza ya no es el antónimo totalitario de desarrollo, sino que, levemente, hace parte de lo que se puede considerar contrario a desarrollo.

Se hace necesario entonces, volver a las décadas anteriores como ejercicio heurístico, para comprender mejor el concepto que se ha manejado de pobreza. De acuerdo a cifras del Banco Interamericano de Desarrollo (BID):

América Latina registraba en 1990 un total de 48 millones de indigentes, cifra que se habría elevado a 60 millones diez años después, previéndose que en el año 2015, América Latina podría recuperar su nivel absoluto de indigencia del año 1990. Por su parte, la CEPAL en un reciente informe (Panorama Social 2002-2003) sostiene que el combate contra la pobreza no ha dado resultado en los últimos años en Latinoamérica, pues permanece estancada desde 1997 y empeorará este año (2004) ya que entre 2002 y 2003 la población que vive en situación de pobreza pasará desde el 43,4% al 43,9% (o de 220 a 225 millones de personas) y la indigencia subirá desde el 18,8% al 19,4% y hacia el 2015 sólo nueve países reducirían a la mitad su pobreza extrema (Biosier, 2009: 53).

Aunque seguramente la mayoría coincide en la necesidad de eliminar la pobreza, resulta tal vez difícil llegar a un consenso sobre lo que ésta significa. De acuerdo con Naciones Unidas (2000), la pobreza tiene múltiples perspectivas, aunque los enfoques más aceptados en los estudios internacionales son la pobreza entendida como la carencia de condiciones materiales o la falta de acceso a bienes y servicios para satisfacer necesidades; en otras palabras, la pobreza vista como exclusión social de distintos tipos y esta misma como sinónimo de carencia de capacidades y derechos (García, 2009: 344).

Al equiparar pobreza con carencia del bien material, resulta evidente que, mientras que quienes tienen mayor posibilidad económica se jactan de la misma por medio de objetos y artículos, para los menos beneficiados en el aspecto económico resulta necesario, casi que obligatorio, adaptarse a espacios poco propicios; esto a causa de las inequidades económicas. Es así como uno de los más prestantes arquitectos colombianos expresa que:

[...] el desastre urbano arquitectónico no es propio y exclusivo de las situaciones de escasos recursos, es también palpable en situaciones de despilfarro de dineros. El lujo no es condición "sine qua non" de la buena arquitectura (...) Los muy ricos se llenan de espacios y objetos tratando de identificar con ellos la comodidad y el placer. A los muy pobres se les condena a habitar en la incomodidad y la fealdad, con la excusa de la escasez de recursos para ofrecerles un espacio digno (Saldarriaga Roa, 2000, citado por Viviescas, 2009: 17).

Sin embargo, la sociedad depende de voluntades políticas, y las inequidades y los desequilibrios económicos se deben, precisamente, a malas decisiones y escasez de enfoques claros con respecto al desarrollo del país, siendo la pobreza la consecuencia de aquellas decisiones generacionales que han puesto en cuerda floja a las generaciones futuras. En un intento de ocultar tales consecuencias, se desarrollan acciones enfocadas a la particularidad para de esta manera mostrar proyectos realizados, mientras que el país se está desmoronando. Expresa Kowarick (2003: 77, citado por Robles Joya, 2005: 38):

Esta segregación poblacional se profundiza por el proceso de irresponsabilidad del Estado en relación a los derechos de ciudadanía, y, en su lugar, surgen acciones de cuño humanitario que tienden a equiparar las cuestiones de la pobreza en términos de atención particularizada y local.

Manfred Max-Neef, economista Chileno y escritor del libro “La economía descalza”, expresa en una entrevista que existen cosas que los seres humanos conocemos y otras que entendemos, que se hace necesario vivirlas para entender realmente su significado, como ocurre con el concepto de la pobreza, pues sostiene que quien no la ha vivido no sabe realmente lo que esta es.

Hemos alcanzado un nivel en nuestra evolución en el que sabemos muchas cosas, sabemos muchísimo pero entendemos muy poco. Nunca en la historia de la humanidad ha habido tanta acumulación de conocimiento como en los últimos cien años y mira cómo estamos. ¿Para qué nos ha servido el conocimiento? La esencia está en que el conocimiento por sí mismo no es suficiente, carecemos de entendimiento. La diferencia entre conocimiento y entendimiento te la puedo explicar con un ejemplo: vamos a pensar que tú has estudiado todo lo que puedes estudiar desde una perspectiva teológica, sociológica, antropológica, biológica, inclusive bioquímica y sobre un fenómeno humano llamado amor. El resultado es que tú sabrás todo sobre el amor, pero tarde o temprano te vas a dar cuenta de que nunca entenderás el amor a menos de que te enamores. ¿Qué significa esto? Que sólo puedes llegar a aspirar a entender aquello de lo que llegas a formar parte (Max-Neff, 2011).

Consecuentemente, la pobreza es conocida y no entendida, de lo que se deriva que la economía siempre se piensa y se planea desde los altos cargos burocráticos

enmarcados en conocimientos elevados, pero poco cercanos a la realidad, concentrando además su enfoque en el intento de involucrar a esta población en el mundo del consumo, sin mirar más allá de los problemas reales que acontecen. Es entonces, que no se trata solo de suministrar soluciones para involucrar a esta clase de población, ofreciendo soluciones materiales, sino que más bien, se trata es de facilitarles las herramientas necesarias para que ellos mismos logren mejorar sus condiciones de vida y puedan así introducirse y hacer parte de la sociedad promedio.

Ahora bien, la intención tampoco está enfocada en el ofrecimiento de soluciones económicas nacionales para destruir el medio ambiente, pues de él vivimos y, si este se destruye, la consecuencia será un camino abierto a nuestra extinción.

Un sistema claro que no puede funcionar sin tomar en serio los ecosistemas. Pero los economistas no saben nada de ecosistemas, no saben nada de termodinámica, nada de biodiversidad, son totalmente ignorantes respecto a estos temas. Un economista debe tener claro que si los animales desaparecen, él también desaparecerá porque entonces ya no habrá qué comer. Pero él no sabe que dependemos totalmente de la naturaleza ¿te das cuenta? Sin embargo, para los economistas de hoy en día la naturaleza es un subsistema de la economía, concepto que es totalmente absurdo (Max Neff, 2011).

Dentro del ecosistema está el ser humano y, en medio de tanto conocimiento científico y técnico, se olvida esta figura, pues solo se piensa en obtener beneficios económicos, es decir, se adopta una postura de avaricia. Los gobiernos nacionales realizan alianzas, proyectos, tratados, con la finalidad de sacar los países del concepto de subdesarrollo, concepto que resulta totalmente económico, arriesgando así a su población y a sus condiciones ambientales y culturales; un buen ejemplo de esto es el tratado de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos. Así, se enfocan en soluciones exógenas, condenando a sus habitantes a depender cada vez más de otro país, en lugar de encaminarse en la búsqueda de soluciones endógenas con la ayuda de la gran riqueza que posee el país entre recursos naturales y recursos humanos (Max Neff, 2011).

Frente a la actual economía degradante, el ser humano ha caído en un segundo plano. Nada puede ser más importante que la vida. Y digo vida porque para mí el punto clave es el milagro de la vida en todas sus manifestaciones. Pero, si predomina el interés económico, uno no solo se olvida de la vida y otros seres vivos, termina también ignorando a los seres humanos. Si recorres esta lista que acabo de mencionar, uno a uno, verás que lo que tenemos ahora es exactamente lo contrario.

La pobreza es la consecuencia de las inequidades y desequilibrios de decisiones políticas y económicas de un país, (De acuerdo con los mismos estudios de la MERPD, Colombia es uno de los países con mayor desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina, y del mundo: el 20% de la población con menores ingresos percibe sólo el 2,7% del ingreso total (Victoria, 2009: 35)

Es cierto que se ha generado una reducción en los niveles de pobreza, pero esta no ha conseguido hasta ahora, mejoras en la distribución del ingreso de la población.

Ahora bien, la teoría keinesiana centralizaba el mayor capital en los grandes industriales, comerciantes y actores con el poder de proporcionar empleo y distribución económica a quienes se encuentran en un nivel inferior con respecto al poder, pero esta teoría ha fallado, pues lo que se ha logrado es el incremento de riqueza en los que ya la tienen, y paralelamente, un aumento en la pobreza de quienes ya eran pobres. Esta afirmación se hace más precisa cuando tenemos en cuenta a Kliksberg (año: 75, citado por Biosier, 2009: 53).

El mundo tiende cada vez más a dividirse entre ganadores y perdedores. Estos últimos superan muchas veces a los primeros. Sobre 6.500 millones de personas, 3.000 millones ganan menos de dos dólares diarios, y otros 1.500 millones menos de un dólar diario. Son pobres. Su número creció en relación a 1980. Las distancias sociales aumentan. La diferencia de ingresos entre el 20% de la población mundial que vive en los países más ricos y el 20% que vive en los más pobres era de 30 a 1 en 1960; pasó a ser de 60 a 1 en 1990, y en 1997 ya había llegado a 74 a 1. El 20% más rico es dueño del 86% del producto bruto mundial, tiene el 82% de las exportaciones y recibe el 68% de las inversiones extranjeras. El 20% más pobre tiene el 1% en todos esos rubros.

Autores como Amartya Sen, perciben la pobreza más allá de la poca obtención material que la caracteriza, este autor expresa en su teoría de Libertad que la pobreza es la falta de capacidades y derechos:

El desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaran los individuos, pero las libertades también depende de otros determinantes, como las instituciones sociales y económicas, y por tanto el fin principal del desarrollo es la libertad, aunque a su vez, el desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza y la tiranía (Sen, 2000: 325, citado por Rodríguez Rodríguez, 2009).

Entonces, se podría sintetizar que la pobreza no es solo la carencia de elementos materiales, sino que es también la incapacidad de actuar como personas con las suficientes herramientas para enfrentar determinada situación, es decir, como personas incapaces de asumir, enfrentar y superar la condición de pobreza material, como lo expresa Amartya Sen.

Es así que el concepto de pobreza se encuentra ligado directamente al concepto de desarrollo, pues en el concepto retrogrado de la equivalencia entre desarrollo y progreso (Figura 1) siempre se sostuvo, y aún se sostiene, que los territorios pobres estarán condenados a ser los menos desarrollados; esto se da si se toma un enfoque netamente materialista y consumista, económicamente hablando.

El concepto de riqueza frente al concepto de desarrollo se maneja también de forma integral, es decir, no se percibe la riqueza a la luz de la obtención de bienes materiales y la medición de desarrollo frente al ingreso *per cápita* del país, y a su vez, la percepción de pobreza no debe estar enfocada solo a la poca obtención económica, sino a las insuficientes capacidades necesarias para el logro de objetivos que conlleven a satisfacer las necesidades básicas del ser humano.

Los conceptos *Riqueza* y *Pobreza* se pueden, entonces, vislumbrar desde otros puntos de vista, esto desde una perspectiva holística, no solamente desde el desarrollo económico, aunque hace parte, sino que además, desde el punto de vista

del desarrollo cultural, social, político y del desarrollo ambiental. En este sentido, la riqueza es mirada desde los verdaderos tesoros que posee un país, como los intangibles<sup>2</sup>, naturales e innatos; aquellas riquezas como la pluricultural, la social y la riqueza de recursos naturales; y la pobreza es percibida como la incapacidad de administración y manejo de las riquezas que posee determinado país, es decir, pobreza en el manejo económico, cultural, social y político. Todos estos aspectos encaminan a un país a ser subdesarrollado, pues tal subdesarrollo no es el resultado de la medición del ingreso *per cápita*.

En el momento de analizar cada una de tales RIQUEZAS como sustento a la teoría, se señala que, a parte del aspecto económico en donde se encuentra la riqueza de variedad de productos económicamente exportables como el plátano, café, flores y petróleo, entre otros, en la riqueza cultural se encuentra la pluriculturalidad, es decir, pueblos indígenas, afro descendientes y una infinidad de intercambio racial descendientes de europeos, mulatos y mestizos, y la variedad diferentes calificativos geo-socio antropológico, como son los paisas, costeños etc.; así como también a la pluriculturalidad la constituyen los dialectos, las costumbres y las historias. En la riqueza social, considerada el gran capital humano, pocos países como Colombia tienen el calor familiar, servicial y solidario; con respecto al aspecto político-administrativo el país posee grandes profesionales, muchos de los cuales prefieren salir a países extranjeros para conseguir mejores oportunidades al no ser tomados en cuenta para varias decisiones de su nación. Y en el aspecto ambiental, el país posee una infinidad de riqueza tanto en flora y fauna, como en paisajes, geografía, pisos térmicos, suelos y climas.

---

<sup>2</sup>“Estos capitales intangibles son en general de una naturaleza tal que espantan a los economistas, puesto que su stock aumenta a medida que se usan, es decir, se comportan exactamente al revés de los recursos descritos en la teoría económica. Hace más de cuatro décadas que A. Hirschmann esbozó una idea semejante al hablar de los “recursos morales” y por cierto, algunos de estos capitales intangibles están a la moda, se ha propuesto diez categorías: capital cognitivo, capital simbólico, capital cultural, capital social, capital cívico, capital institucional, capital psicosocial, capital humano, capital mediático y, el más importante en el planteamiento desarrollado en estas páginas, capital sinérgico. Nombres tales como Bourdieu, Putnam, North, Williamson, Schultz, Fukuyama, Montero, Becker, Coleman, Hirschmann y muchos otros se encuentran detrás de estos conceptos” (Citado en Universidad Autónoma. Boisier, 2009: 85).

Sin embargo, tales riquezas quedan cortas con respecto a los ineficientes manejos de administración que normalmente dirigen unos pocos, conduciendo a una pobreza garantizada, esto a la luz del manejo económico por el gran desequilibrio de la repartición de capital y pocas oportunidades para la población con fines de mejorar sus ingresos. Ahora bien, el manejo cultural no enriquece programas que fortalezcan la pluriculturalidad, historia, creencias y costumbres de la comunidad, pues se destina muy poco presupuesto para tal fin. En lo que respecta al manejo social, que se encuentra enfocado a la Seguridad Democrática, herencia de administraciones pasadas y encabezada por el ex presidente Álvaro Uribe, que mitiga el impacto de violencia que traen los grupos al margen de la ley, quedando los temas de salud y educación en un segundo plano ,porque aun cuando había plena conciencia de que son una necesidad básica para la población, y que así mismo se encuentran en la constitución expresados como derechos fundamentales para todo colombiano, se han convertido en un negocio lucrativo para el bien particular.

Volviendo al manejo político, este es uno de las estamentos en donde se manejan los más grandes capitales del país, la política es el hecho institucional que conserva los más altos pagos, por tal razón, resulta paradójico considerar que sea esta la más pobre cuando de administración se trata; es de no olvidar que es allí donde se toman las decisiones concernientes al manejo del país con respecto a todas las determinantes, además de que estas resultan también mal manejadas, pues se adhieren a enfoques de interés particular. Consecuentemente, es posible notar el mal funcionamiento del manejo ambiental, se está vendiendo el país a grandes multinacionales con el fin de explotar la gran riqueza de recursos naturales, como la minería, uno de los primeros objetivos del actual presidente Juan Manuel Santos.

Los pobres son el objeto principal del desarrollo y la preocupación con respecto a ellos es la manera cómo se han de vincular al mundo del consumo y no como liberarlos realmente de la pobreza:

Dado que no se trata de un problema de distribución de ingresos sino de falta de oportunidades, de lo que se trata es de aumentar la productividad del

recurso humano, compaginándose con las políticas de competitividad, a través de los discursos del capital humano, el capital tecnológico y la sociedad del conocimiento, entre otros (Victoria, 2009: 323).

Pues en este sentido, los derechos fundamentales para los ciudadanos colombianos, como la salud, la educación y el hábitat, se han convertido en un negocio para particulares y no un servicio, ni mucho menos un derecho para los habitantes, y más aún, para los más necesitados; es posible comprender que los pobres son cada vez más excluidos por no contar con capacidad económica para llegar a obtener servicios tan básicos como estos y de buena calidad.

La pobreza está basada en una perspectiva individualista y no social. Por eso mismo las soluciones se centran en la persona como tal y no en la clase social. Así, la pobreza no sólo se despolitiza, sino que la batería de políticas se asumen como el “pago de la deuda social”, las ampliaciones de cobertura –en salud, y educación, por ejemplo– al tiempo que los “grupos vulnerables” participan (o compiten) por la obtención de recursos, mediante tecnologías de proyectos y procesos de gestión y/o auto-gestión (Giraldo, 2001: página, citado por Victoria, 2009: 324).

Las soluciones de pobreza no se deben pensar como una soluciones particulares o locales, este tema se debe proyectar a nivel nacional, pues toda acción que se realice a baja escala hace que se corra el riesgo de perder el tiempo; un ejemplo de tales acciones es la reubicación de habitantes en zonas de riesgo, donde aquellos lotes liberados por este proceso, resultan ser nuevamente ocupados, convirtiéndose así una acción que gira dentro de un círculo vicioso, a raíz de la falta de políticas de fondo en el tema de la pobreza a nivel nacional. Según Kowarick (2003: 77, citado por Robles Joya, 2005: 38):

Esta segregación poblacional se profundiza por el proceso de irresponsabilidad del Estado en relación a los derechos de ciudadanía, y en su lugar, surgen acciones de cuño humanitario que tienden a equiparar las cuestiones de la pobreza en términos de atención particularizada y local.

Para lograr un adecuado diseño de política pública enfocado a la pobreza, se necesitan datos reales de población y de ubicación, pero las metodologías que

recogen estos datos albergan tanta polémica como el concepto mismo. En pocas palabras, es concluyente el advertir que los pobres son los principales beneficiarios de los objetivos del desarrollo, muy raramente se los consulta y no se los integra al tomar las decisiones. “En lugar de verlos como "el problema", se los debería considerar como verdaderos actores y miembros activos de una asociación, luchando contra la pobreza. Sus competencias y sus aptitudes se conocen mal, y por eso rara vez se aprovechan” (Rodríguez, 2009: 44).

## **2.5 Asentamientos humanos ilegales**

Los asentamientos humanos ilegales son llamados también barrios marginales, barrios informales, zonas de invasión y mal llamadas zonas subnormales pero todos son sinónimos y apuntan a la carencia económica de sus habitantes y a su localización geográfica, siempre en las periferias de las ciudades. Y como quieran que se llamen se pueden analizar desde diferentes puntos de vista, pues operan como microcélulas urbanas inmersas en un equipo sistémico de componentes sociales, económicos, físico, espaciales y culturales.

Algunos teóricos definen la marginalidad como un fenómeno cultural producto del desequilibrio social y económico de la sociedad como lo expresa (Adams, Richard, 1975: 17) que ha generalizado el concepto de marginalidad para incluir a ciertos grupos sociales excluidos de las fuentes de poder, aun cuando el estado se hace cargo de su supervivencia física. Se puede entonces englobar en la definición a importantes segmentos de población “sobrante” que existe en los países industrializados mas avanzados, tanto capitalistas como socialistas. Otros lo ven desde un enfoque Marxiano, en donde los marginado hacen parte del grupo funcional del sistema capitalista, en grupos prestadores de servicios a la clase alta, pero desde los don enfoque la marginalidad es relacionada directamente con la pobreza. Pues según (HEREDIA, 1996: 33)

Según (Adler de Lomnintz Larissa, 1975: 11) La marginalidad como objeto de estudio de las ciencias sociales noamericanas se remonta a la década de 1950, cuando se hizo notorio el crecimiento de las barriadas en torno a las grandes ciudades como Lima, Mexico y Rio de Janeiro. Las predicciones optimistas acerca de una eventual absorción de los marginados en el sistema de producción industrial no se han cumplido; por el contrario, barriadas siguen expandiéndose en torno a los espacios urbanos (...) Algunos economistas empiezan a ver la marginalidad como un estrato permanente de las sociedades latinoamericanas en vías de industrialización.

Según UN-Hábitat, la agencia de la ONU, asentamientos ilegales significa un grupo precario de personas que viven bajo el mismo techo en una zona urbana y que presenta ciertas características, como carecer de protección contra condiciones climáticas adversas, de espacio vital suficiente, de acceso fácil al agua potable, de acceso a saneamiento adecuado o con perspectiva de desalojo forzado.

Técnicamente, se puede decir que las zonas de invasión son el grupo de viviendas construidas por familias marginadas o inmigratorias de crecimientos urbanos, expresados en una conformación urbana irregular y en el incumplimiento de normas de planificación y establecidas en forma masiva o gradual, siendo ubicadas en terrenos públicos o privados. Según (Duhau, 1993) “la anomalía radica en la ilegalidad en la que incurren tanto los que se apropian ilegalmente del suelo como los organismos oficiales que con frecuencia simulan ignorar estas ocupaciones”

Desde el punto de vista sociológico, las personas que habitan zonas de invasiones no solo carecen de un espacio y un hábitat apropiado, sino que, además, son individuos que son excluidos de la sociedad dominante:

No están dentro del margen de los reglamentos o las normas establecidas por las autoridades encargadas del ordenamiento urbano” y de la sociedad del consumo y nuevas tecnologías. Los establecimientos informales (coloquialmente referidos como “invasiones”) Toman forma de establecimientos espontáneos sin reconocimiento ni derechos legales,

expandingo los bordes de las ciudades en terrenos marginados que están dentro de los límites de las zonas urbana (Moreno, 2010).

Pero excluidos de los rangos básicos de la sociedad porque se le ve como dice (MÍGUEZ, 2008: 238

*En una “subcultura delictiva”. “Las teorías subculturales nos indican que las condiciones sociales diferenciales que produce la desigualdad distribución de los recursos en la sociedad promueve la circulación de sujetos que las padecen por los mismos ámbitos –otra vez: institutos, cárceles, juzgados, barrios, bailantas, esquinas y plazas- brindándoles la posibilidad de elaborar conjuntamente sistemas de representaciones y prácticas que terminan constituyendo una particular variante cultural”*

Los asentamientos humanos ilegales se pueden derivar de una herencia generacional familiar, de quienes han habitado por décadas el mismo sector geográfico en consecuencia de la segregación del crecimiento territorial producido en determinados eventos históricos. También, pueden ser derivados de aquellos grupos migratorios campo-ciudad, estableciéndose permanentemente en un lugar ajeno, construyendo espacios para su subsistencia y buscando propósitos similares.

Es así que los barrios marginales resultan ser la consecuencia de las equivocadas implementaciones de conceptos como desarrollo, economía y riqueza, pues el concepto de marginalidad producto de las nuevas relaciones de producción aparece como: “el resultado de un proceso de transformaciones socioeconómicas siempre incompletas; que fueron desorganizando las estructuras tradicionales (de trabajo y organización social) sin ser capaces de absorber, en las nuevas estructuras, las capas de la población afectadas por dicho proceso” (Castillo, 2006: 4, citado por Roble Joya, 2005).

En términos generales, los asentamientos humanos ilegales en Colombia, habitualmente están formados por migrantes rurales desplazados por la actual situación del país.

En los últimos cincuenta años, la ciudad ha tenido un crecimiento desmesurado a raíz de la violencia política vivida en el país durante las décadas del cuarenta y cincuenta, que golpeó fuertemente a la población rural y la obligó a abandonar los campos y a buscar refugio en las ciudades (Primed, 1996: 21).

Inicialmente, estas personas ocupan las viviendas que sean más cercanas a su alcance, como tugurios o inquilinatos, hasta que, posteriormente, van poblando la periferia de la ciudad, formando colonias y conglomerados que se conocen con diversos nombres, dependiendo del país: barriadas, villas, miseria, favelas, rancherías, barrios pobres o de miseria.

La otra cara de la moneda con respecto a la pobreza, la exclusión social y la marginación es la calidad de vida:

Quando se habla de hábitat se involucran otros conceptos que desbordan la vivienda, como son el de entorno adecuado, el eco-urbanismo, los equipamientos urbanos, la movilidad, la productividad, el territorio y la territorialidad, la pertenencia, la cultura, el género, la comunidad y los procesos de participación, que aluden no solamente al espacio físico, sino a las redes sociales que viven en él. Estos conceptos en conjunto, proponen un mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores (Moncaleano, 2006: 23, citado por Roble Joya, 2005).

Quando se habla de Asentamientos Humanos Ilegales, se refiere a las personas que carecen de una tenencia legal del inmueble, escasos de acceso de abastecimiento de servicios públicos, vías de acceso, espacio público, equipamiento comunal y básico, durabilidad de la estructura donde habitan, espacio habitable adecuado y un ambiente social sano. En ellos prevalece la densidad poblacional y la pobreza.

Espacialmente, se caracterizan por la carencia de servicios higiénicos, el mal uso del espacio debido a la adaptabilidad forzosa en espacios reducidos y con un alto número de habitantes, conformando ubicaciones inadecuadas dentro de la zonificación racional humana, desatando problemáticas sociales como el hacinamiento, la promiscuidad, la prostitución, la drogadicción, la violencia y la inseguridad.

En cuanto al concepto de “Zonas Subnormales” mal adoptado y utilizado en el medio como un término sinónimo de “Asentamientos humanos ilegales”, al entrar a revisar su significancia, la palabra “subnormal” entra en discusión al tratarse de un expresión excluyente, y aunque hoy todavía no existen teorías estructuradas sobre el tema, se puede observar su aplicación partiendo desde su significado por la Real Academia Español, que se está rebajando el valor axiológico del territorio, quien dice que subnormal es: “Dicho de una persona: Que tiene una capacidad intelectual notablemente inferior a lo normal”

<http://buscon.rae.es/drae/srv/search?val=subnormal>

El dogma de fondo es que todos somos iguales, independiente del nivel económico, cultura, raza o color y por tratar de utilizarse “subnormal” como un eufemismo en una expresión políticamente aceptable o menos ofensiva para no ser peyorativo ante un grupo humano, en condiciones por fuera de los estándares sistemáticos de la sociedad; se debe reevaluar para expresarse de un grupo que puede ser excluyente para algunos y para otros incluyente, como otro grupo y estrato social más de la sociedad.

## **2.6 Gestión del riesgo**

Para hablar de Gestión del Riesgo se hace necesario primero abarcar teorías sobre algunos conceptos, pero de toda la terminología existe en el tema se abordaran solo los mas pertinentes para la presente investigación como lo son: *Amenaza, Vulnerabilidad, Riesgo y, Desastre*

### *2.5.1 Amenaza*

La amenaza es entendida como el evento que puede ocurrir en determinado momento y puede producir daños a elementos vulnerables, como a vidas humanas u objetos materiales y que trae consigo desequilibrios económicos, sociales, ambientales políticos y culturales. Se deriva de dos factores: el natural y el antrópico. El natural, porque no se pueden desconocer las características naturales físicas y geográficas de un territorio, como las altas pendientes encontradas en el sistema de

cordilleras Colombianas o tipos de suelos geológicos, como el suelo de caída piroclástica, suelos inestables y con alto nivel freático, o subsuelos con una alta incidencia de fallas geológicas. Y antrópico (degradación ambiental y amenazas tecnológicas) por procesos físicos, ambientales y económicos mal implementados por el hombre, como la tala indiscriminada de árboles, contaminación de cauces, siembra de monocultivos o especies exóticas, gran generación de basura no biodegradable, asentamientos ilegales precarios etc.

Según (Cardona, 1993: 56) La amenaza se define como:

Peligro o factor de riesgo externo de un sujeto o sistema, representado por un peligro latente asociado con un fenómeno físico de origen natural, de origen tecnológico o provocado por el hombre, que puede manifestarse en un sitio específico, durante un tiempo de exposición determinado, produciendo efectos adversos en las personas, los bienes y/o el medio ambiente. Matemáticamente expresado como la probabilidad de exceder un nivel de ocurrencia de un evento con una cierta intensidad, en cierto sitio y en cierto periodo de tiempo

Dentro de los factores naturales derivados de la Amenaza, existen amenazas endógenas y amenazas exógenas:

Amenaza geológica que incluye procesos terrestres internos (endógenos) o de origen tectónico, tales como terremotos, tsunamis, actividad de fallas geológicas, actividad y emisiones volcánicas; así como procesos externos (exógenos) tales como movimientos en masa: deslizamientos, caídas de rocas, avalanchas, colapsos superficiales, licuefacción, suelos expansivos, deslizamientos marinos y subsidencias. Las amenazas geológicas pueden ser de naturaleza simple, secuencial o combinada en su origen y efectos [...] Las amenazas naturales se pueden clasificar por origen en: geológicas, hidrometeorológicas o biológicas. Fenómenos amenazantes pueden variar en magnitud o intensidad, frecuencia, duración, área de extensión, velocidad de desarrollo, dispersión espacial y espaciamiento temporal (IDRC, 3).

### 2.5.2 Vulnerabilidad

Grado de pérdida de un elemento o conjunto de elementos en riesgo, como resultado de la ocurrencia de un fenómeno natural de una magnitud dada.

La vulnerabilidad es entendida por muchos autores como el grado de pérdida de un elemento o varios elementos que están en riesgo frente a una ocurrencia de carácter natural, por ejemplo los seres humanos, las viviendas, las obras de infraestructura, pero, también, entran en juego sistemas estructurantes importantes del territorio, como la estructura económica, social, cultural, ambiental y política de una población (Thouret y D'ércole, 1996: 414, citado por Robles Joya, 2005).

La alta vulnerabilidad socio - económica frente a los desastres naturales es relevante para entender que dentro de “nuestras ciudades estamos en curso de vastos procesos de vulnerabilidad socioeconómica y civil que conducen a lo que puede ser designado como proceso de descuidanización” (Kowarick, 2003: 77).

Según la teoría de Robles Joya (2005), existen 4 factores ligados a la causalidad de la vulnerabilidad:

1. Geográfico y natural
2. Socio - económico
3. Técnico – materiales de construcción
4. Coyuntural o contingente

El primero tiene que ver con el GEOGRÁFICO Y EL NATURAL “se refiere a los parámetros socio-temporales del impacto de un fenómeno natural creador de daños y de las características de la catástrofe” (Thouret y D'ércole, 1996: 414).

“Un segundo factor de la vulnerabilidad es el SOCIO-ECONÓMICO, que tiene una elevada interconexión con los factores naturales” (Robles Joya, 2005: 38). Pues en Latinoamérica, las zonas de alto riesgo inevitablemente están ocupadas por

invasiones con habitantes de estratos bajos en las periferias de los cascos urbanos, irrumpiendo cada vez más en los recursos naturales ubicados en estas zonas, desatando desastres que concluyen en desequilibrios ambientales. Habitantes que representan la segregación de la presión poblacional en el territorio en un escenario de exclusión social, por la falta de terrenos aptos para instalar este tipo de población.

“Un tercer factor es el técnico, tiene que ver con los materiales utilizados por las poblaciones vulnerables que, por sus condiciones de ubicación ambiental y socio-económico, resultan ser poco seguros, provenientes de demoliciones, reciclados, madera, entre otros” (Robles Joya, 2005: 38), y, aunque la madera y la guagua son materiales implementados permanentemente en estos asentamientos y resistentes a los movimientos sísmicos, es mal implementado constructivamente, pues no cuentan con cimentaciones ni con una adecuada adaptación del terreno para asentar la construcción en altas pendientes, no cuentan con sistemas de recolección de aguas lluvias y aguas negras atribuyendo así a la desestabilización de los terrenos.

“El cuarto factor es el coyuntural o contingente. Vinculado a las disfunciones temporales e imprevisibles, que acentúan los factores geográficos citados y modifican algunos factores estructurales. Es la coincidencia entre las características espacio-temporal del impacto y la aparición de las disfunciones contingentes, internas o externas, que causa el impacto catastrófico de un fenómeno natural, es decir, repentinamente violento y devastando una gran superficie (Thouret y D’ercole, 1996: 416, citado por Robles Joya, 2005: 38).

Este cuarto factor de la vulnerabilidad está relacionado a los eventos que ocurren sin ser previstos, ocurren sin que la comunidad y las autoridades se preparen para tal evento, pues un desastre puede ocurrir en cualquier punto geográfico y puede ser de cualquier índole, por incendio, inundación, sismos, vulcanológico, deslizamiento de tierra y, en dichas situaciones, son lamentables los afectados vulnerables que pueden haber del desastre sin un previo aviso.

Para algunos teóricos como Wilches-Chaux, la vulnerabilidad se puede mitigar con resistencia y resiliencia, este segundo concepto es implementado para explicar la adaptación y capacidad que tiene el ser humano de recuperación después de un desastre. Y el segundo (resistencia) “factores que le quitan al territorio capacidad para absorber sin traumatismos los efectos de los desastres” (Wilches-Chaux, 2010: 308). Las actividades humanas no planeadas y discriminadas interrumpen y ponen en vulnerabilidad los procesos naturales de los elementos bióticos y abióticos del ecosistema y, este a su vez, si es interrumpido y violentado, se desequilibrará y estallará poniendo en vulnerabilidad a los elementos involucrados (seres humanos, ecosistemas, infraestructura).

Así mismo, Cardona (2003:9) considera que “...la vulnerabilidad de los asentamientos humanos está íntimamente ligada a los procesos sociales que allí se desarrollan y está relacionada con la fragilidad, la susceptibilidad o la falta de resiliencia de los elementos expuestos ante amenazas de diferente índole”

### *2.5.3 Riesgo*

La probabilidad que existe que la amenaza se haga presente sobre la vulnerabilidad y que cause daños irreparables (muertes y lesiones a seres humanos y animales, conflictos en el sistema económico, social, político y cultural, deterioro ambiental, “Tiene características diversas dependiendo del origen y la duración del evento. Ejemplo: Inminencia de lluvias intensas y prolongadas, provocadas por desequilibrios climáticos (Moreno y Múnera, 2000: 7, citado por Robles Joya, 2005: 37).

Convencionalmente, el riesgo es expresado por la expresión  $\text{Riesgo} = \text{Amenazas} \times \text{vulnerabilidad}$ . Algunas disciplinas también incluyen el concepto de exposición para referirse principalmente a los aspectos físicos de la vulnerabilidad. Más allá de expresar una posibilidad de daño físico, es crucial reconocer que los riesgos pueden ser inherentes, aparecen o existen dentro de sistemas sociales. Igualmente es importante considerar los contextos sociales en los cuales los riesgos ocurren, por consiguiente, la población no necesariamente comparte las mismas percepciones sobre el riesgo y sus causas subyacentes (ONU, 2008).

Una de las nociones de riesgo en las zonas urbanas, es entendida por Chardon de la siguiente forma:

La interface entre el fenómeno amenazante que puede generar daños y la vulnerabilidad de los elementos expuestos, resulta entonces de la acción de un evento probable sobre un sistema susceptible de estar más o menos afectado. Por tanto, el riesgo hereda cuatro características: la amenaza, la probabilidad (ligada al lugar, al momento de la ocurrencia como al impacto del fenómeno y tiene en cuenta los factores coyunturales), la complejidad (ligada al sistema) y las pérdidas (Chardon, 2002, citado en Robles Joya, 2005: 19).

#### 2.5.4 Desastre

Para entender las teorías referentes al concepto de “Desastre” se hace necesario comprender la procedencia del mismo y según (Martínez, 2009: 243)

Desde los orígenes de los estudios sobre fenómenos naturales peligrosos se utilizaron dos palabras: una, *desastre*, que procede del prefijo latino *des* (falta de, malo) y de la palabra griega *astron* o *astren* (estrella); en términos literales, desastre sería "mala estrella", que implica infortunios o calamidades o, en todo caso, acontecimientos que se imponen inexorablemente a las acciones y voluntades humanas.

Ya entrando en el significado de la palabra como tal según (IDRC, 2008: 4). “Un desastre es función del proceso de riesgo. Resulta de la combinación de amenazas, condiciones de vulnerabilidad e insuficiente capacidad o medidas para reducir las consecuencias negativas y potenciales del riesgo”

Para la gran mayoría de académicos y teóricos los desastres son eventos naturales, ocurridos en un determinado sitio y tiempo cronológico, pero para Wilches Chau los desastres “no son ni naturales ni castigos de Dios” son provocados por el hombre y se aumentan a medida que se excede con la naturaleza.

Que los desastres son castigos de Dios se escucha con menos frecuencia, pero siempre se habla de tragedias naturales, desastres naturales o de

catástrofes naturales. ¿Cuál es la importancia de quitarle el adjetivo? (...) aún no es tan notoria la relación entre desastres y errores o decisiones del desarrollo equivocadas que se han tomado en algún momento. Sin embargo, cada vez la gente afectada por el desastre dice que eso no es natural, o sea que no es la naturaleza la que lo genera, sino que nosotros creamos las condiciones para que la naturaleza pase una cuenta de cobro que tiene que pasar tarde o temprano. (Wilches-Chaux. 2011)

Con lo anterior, esto pone a pensar entonces ¿y que pasaba entonces, en aquellos tiempos cuando las poblaciones humanas no existían? ¿No ocurrían desastres porque el hombre no existía?. Pues teniendo en cuenta que los elementos vulnerables no son solo los seres humanos, sino además los sistemas económicos, sociales, culturales, la infraestructura, es decir todo lo que un evento puede afectar, en los tiempos que no existía poblaciones humanas se podría decir que si habían desastres afectando el medio natural existente laderas, arboles, quebradas etc.; o por otro lado se podría pensar que estos elementos naturales hacen parte de la naturaleza y por tanto son parte del ciclo normal de un sistema que se degenera y regenera, así que en esa medida no existiría un desastre, así que solo empieza a existir desastre en el momento que las poblaciones humanas aparecen y solo afectan el sistema vulnerable alrededor del hombre, el sistema social, cultural, político y constructivo. Pero entendiendo que el ser humano también hace parte del medio ambiente, así como los elementos naturales (arboles, laderas etc) son capaces de autoregenerarse así mismos, el hombre se le dificulta este proceso y por esto se convierte el evento ocurrido en algo insuperable y catastrófico. Pues como dice Wilches Chaux:

Se entiende el medio ambiente como un sistema cuyos elementos se hallan en permanente interacción o como una red de relaciones activas entre dichos elementos, que determina las condiciones de existencia de los mismos y de la totalidad del sistema. Cuando dentro de la dinámica o proceso de interacción ocurren cambios, transformaciones o alteraciones que no son posibles de absorber por falta de flexibilidad o capacidad de adaptación surge una crisis (Wilches-Chaux 1989). Esta crisis, que puede presentarse como consecuencia de una reacción en cadena de influencias se le denomina "**desastre**", calificativo que depende de la valoración social

que la comunidad humana le asigne y que en todos los casos es un impacto ambiental desfavorable. LOS DESASTRES NO SON NATURALES. Compilador: Andrew Maskrey 1993. Wilches Chaux.pag, 67

Con base en lo anteriormente expresado, se puede decir entonces que ¿dependiendo de la localización cronológica y física del desastre se podría entonces catalogar los desastres entre naturales y provocados por el hombre?.

En conclusión, los desastres son en parte naturales teniendo en cuenta que la naturaleza tiene su proceso natural cambiante, pero por otra parte estos procesos a medida del tiempo se han ido acelerando a causa de afectaciones antrópicas inapropiadas, satisfaciendo sus propias necesidades.

#### *2.5.9 .Gestión del Riesgo de Desastres*

Conjunto de decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales desarrollados por sociedades y comunidades para implementar políticas, estrategias y fortalecer sus capacidades a fin de PREVENIR, REDUCIR, ATENDER Y SUPERAR el impacto de las amenazas naturales y los desastres ambientales y tecnológicos consecuentes.

En el tema del Riesgo es clave considerar la planificación de la “gestión” que se realice, tanto antes, durante y después de un desastre, basada en la planificación territorial, impartida por la administraciones locales y llevadas a cabo por y con la comunidad, ya que toda decisión que se tome en la “gestión del riesgo” se verá afectada directamente en el direccionamiento físico espacial de un territorio y su sociedad.

“La planeación del riesgo debe entenderse entonces, no solo como un elemento fundamental en la reubicación y/o la reconstrucción, sino también como un componente definitivo en el desarrollo y el futuro de las localidades afectadas” (Partridge, 2000: 319, citado por Robles Joya, 2005: 37).

“Prevenir: involucra todo tipo de actividades, incluyendo medidas estructurales y no-estructurales para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) los efectos adversos de los desastres” (IDRC, 2008: 5).

La gestión del riesgo es el conjunto de saberes, voluntades, capacidades y recursos físicos, económicos, tecnológicos, éticos, espirituales y de todo tipo, con que cuenta la Cultura -al igual que el conjunto de actividades que despliega una sociedad- con el fin de fortalecer la capacidad de las comunidades y de los ecosistemas que conforman su territorio, para convivir sin traumatismos destructores con las dinámicas provenientes del exterior o de su propio interior. La gestión del riesgo también se encarga de evitar o controlar la generación de procesos que puedan afectar la calidad de vida de esos mismos o de otros ecosistemas y comunidades [...] La gestión del riesgo, en consecuencia, debe reconocerse, reclamarse y ejercerse como un derecho humano en sí misma, pero, además, como el pre-requisito para que los demás derechos -empezando por el Derecho a la Vida- puedan ejercerse. (Wilches Chaux, 2010: 317).

La gestión del riesgo se debe dar en distintas escalas territoriales, en la nacional, departamental y municipal, a nivel nacional y departamental se da orientación a las administraciones municipales en la formulación de políticas de ordenamiento territorial tendientes a prevenir y/o mitigar emergencias o desastres por fenómenos naturales y/o sociales, y se hace la coordinación de la formulación de planes. En la municipal, se llevan a cabo las políticas, programas y proyectos formulados en cada administración correspondiente, por tal razón la gestión del riesgo en las tres escalas se deben coordinar mutuamente, como lo dice Lavell:

La gestión local del riesgo. No obstante, la gestión local constituye tan solo un nivel de la gestión del riesgo vista desde una perspectiva integral, la cual debe llevarse a la práctica en distintas escalas territoriales y sociales, las cuales deberían integrarse y armonizarse de forma tal que se apoyen mutuamente (2004: 1).

Es realmente en la escala municipal donde se conocen las verdaderas necesidades de un territorio establecido, ya que la escala departamental y nacional, abarcan dimensiones de territorio que no se alcanzan a visualizar de forma específica; por esta razón, es conveniente desarrollar proyectos y programas para lograr el objetivo de conciencia colectiva frente al riesgo.

Para el caso del riesgo, la diversidad y especificidad de los entornos en un solo país, significa que solamente con la participación y gestión local de podrían construir procesos de empoderamiento, conocimiento e incentivos para actuar a favor de la reducción y manejo del riesgo de manera permanente; la gestión se impulsa mejor desde los lugares en que el problema se siente y se sufre y la conciencia del riesgo se plasma (Lavell, 2004: 3).

Aunque, en primera medida, la gestión del riesgo es llevada a cabo por voluntad política, es importante destacar que las entidades privadas y la comunidad en general, juegan un papel muy importante en este tema, pues el impacto del cambio climático ha hecho que el interés en el riesgo se aumente y valore; así, hoy el Estado no trabaja solo y la participación comunitaria es muy importante en las decisiones territoriales concertadas.

## **2.7 Desarrollo: Su evolución y la aplicación actual al ordenamiento territorial**

- *El desarrollo como progreso.*

El concepto de desarrollo, interpretado como política pública, ha evolucionado a lo largo del tiempo, en el marco de contextos cambiantes, como consecuencia del aporte de prestigiosos investigadores.

La primera declaración inter-aliada de 1941 y la carta del Atlántico, firmada ese mismo año por Rosselvelt y Churchil, para la reconstrucción del mundo de postguerra, representan los primeros documentos que hacen referencia a este concepto que se consolidaría en la conferencia de San Francisco, en 1945, dando origen a la Organización de la Naciones Unidas, que hace del desarrollo una de sus principales temáticas de reflexión y de estudio (Universidad de Moron, 2012).

Más que en su Carta Fundacional, en la conferencia de las Naciones Unidas sobre la Organización Institucional (*Conferencia de San Francisco*), la ONU se comprometió a

Emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos” y se mantuvo en la misma línea con sus Comisiones Regionales, principalmente con la Comisión Económica para

América Latina y el Caribe -CEPAL-. A partir de ese momento, y durante más de dos décadas, el concepto de desarrollo fue esencialmente económico y se fundamentó sobre el trípode: **Abundancia** de recursos naturales –y energéticos-, **aumento** de la productividad del trabajo y presencia del Estado de Bienestar -o del Estado desarrollista-; **asociado** al crecimiento y medido fundamentalmente por la evolución del PBI o del PBI per cápita (Tauber, s.f: 86).

El sociólogo español José Medina Echeverría, desde su exilio en Latinoamérica, sostuvo que:

El desarrollo económico es un proceso continuado cuyo mecanismo esencial consiste en la aplicación reiterada del excedente en nuevas inversiones, y que tiene, como resultado la expansión asimismo incesante de la unidad productiva de que se trate. Esta unidad puede ser, desde luego, una sociedad entera.... (Tauber, s.f.).

De esta manera, es posible reiterar la fuerza del concepto de “desarrollo” vinculado fuertemente con el crecimiento económico hasta ese momento.

- *El desarrollo desde la axiología.*

Sin embargo, se encuentran otros referentes intelectuales bastante citados, como Hirschmann, Sen, Furtado, Streeten, Max-Neef, Goulet, Lebret, entre otros, quienes plantean sus propias posturas profundamente éticas y remarcan la naturaleza axiológica del desarrollo. De la misma manera, Seers a finales de los años sesenta contemplaba una concepción similar a esta (Boisier, 2009).

Una muestra de la concepción manejada es la teoría de Lebret, que expresa de la siguiente manera:

[...] hoy el desarrollo es entendido como el logro de un contexto, medio, momentum, situación, entorno, o como quiera llamarse, que facilite la potenciación del ser humano para transformarse en persona humana, en su doble dimensión, biológica y espiritual, capaz, en esta última condición, de conocer y de amar. Esto significa reubicar el concepto de desarrollo en un marco constructivista, subjetivo e intersubjetivo, valorativo o axiológico, y, por cierto, endógeno, o sea, directamente dependiente de la autoconfianza

colectiva en la capacidad para ‘inventar’ recursos, movilizar los ya existentes y actuar en forma cooperativa y solidaria, desde el propio territorio [...] (Lebret, año, citado por Boisier, 2009: 41).

Consecuentemente, en los años ochenta, la concepción de “desarrollo” adopta la forma de “*desarrollo a escala humana*”. De esta manera,

La autodependencia constituye un elemento decisivo en la articulación de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de lo personal con lo social, de lo micro con lo macro, de la autonomía con la planificación y de la Sociedad Civil con el Estado (Tauber, s.f.: 86).

Con esta referencia es posible advertir que la concepción de desarrollo se percibe como un proceso con la capacidad de fomentar la participación en las decisiones, la creatividad social, la autonomía política, la distribución justa de la riqueza y la tolerancia frente a la diversidad de identidades.

La insatisfacción creciente con los resultados concretos de las políticas de fomento al desarrollo ayuda a empujar un verdadero cambio paradigmático, en el mejor sentido “*kuhniiano*”, cambio que se traducirá, inexorablemente, en una modificación epistemológica ya que cualquier sistema científico–cognitivo no es inmune al cambio socio–tecnológico en marcha; paralelamente es perceptible una “vuelta a los valores” en materia de desarrollo y por consiguiente el cambio epistemológico está acompañado de una recuperación axiológica que tiende a introducir ética en el desarrollo (Boisier, 2009, citado por Universidad Autónoma de Manizales, p. 51).

Como se ha expuesto anteriormente, la concepción de “desarrollo” ha pasado por diversos cambios y aún continúa en una constante evolución, esto desde un punto de vista teórico y operacional, ya que las ciencias tienen necesariamente que ajustarse a los cambios actuales y a los aprendizajes de los resultados fallidos de teorías anteriores, como el desequilibrio ambiental, social, económico y político. Además, siendo responsabilidad de las ciencias caminar en paralelo con aquellos cambios y aprendizajes, es de suyo también, brindar nuevas respuestas que conduzcan al hombre hacia un desarrollo integral.

- *Desarrollo integral*

El concepto de “desarrollo” ha pasado por diferentes cambios dependiendo de los diversos puntos de vista que sobre él recaen. La concepción de “desarrollo” debe estar asociada siempre a un concepto de desarrollo humano, concibiéndolo transformador del territorio y de su entorno, sin embargo, tal concepto ha estado enfocado generalmente al progreso físico. Es posible notar tal enfoque en:

Su origen está asociado a la aparición de la idea de **PROGRESO**, que implica la aspiración de bienestar material: emergencia de nuevos valores, de una ética. Y la convicción de que es posible obtenerlo a través del **conocimiento** de las leyes de la naturaleza: la ciencia, la técnica y la tecnología como sus principales instrumentos y de la **acción de dominio** sobre ella: la necesidad de una acción social organizada a través de la política y de diferentes medios de acción colectiva (CEPAL, 2009).

Las anteriores teorías son válidas siempre y cuando se dé una contextualización entre estas y una realidad colombiana, realidad en la cual, paradójicamente, las ciudades con altos índices de crecimiento en infraestructura (crecimiento físico), han dado como resultado índices más altos de pobreza. Sobresale en nuestras ciudades la fuerte disparidad social y los quebrantos de la democracia que redundan en la insostenibilidad del territorio, situación que nos lleva a pensar que el afán de la búsqueda del desarrollo, debe ser como una responsabilidad colectiva, de la sociedad entendida como la integralidad de la acción y la relación del capital ambiental, social y económico. Como sucede en países como Francia y Reino Unido que entienden el Desarrollo como una planificación territorial integral desde lo social, económico garantizando el equilibrio (Ocampo, 2010).

Ahora bien, el capitalismo ha intenta ofrecer una idea errónea de desarrollo, conduciendo a las sociedades a una dependencia del consumo y a un aumento en el crecimiento económico y físico de las mismas, esto, sin tener en cuenta la calidad de vida del ser humano en su sociedad. Algo similar ocurre en las grandes metrópolis como New York, Tokio, Shanghái, en donde sí existe una gran concentración de oportunidades, pero estas se entregan dejando de lado una idea correcta y ventajosa

de desarrollo humano para estas sociedades. Sen coincide con esta posición cuando dice:

La reflexión sobre el desarrollo se hallaba limitada a la concepción elemental de que los países pobres no son más que países con niveles de renta bajos, con lo que el objetivo era, simplemente, superar los problemas del subdesarrollo a través del crecimiento económico, aumentando el PNB. Pero resultó que ésta no era una vía adecuada para pensar la cuestión del desarrollo, que se ha de vincular con el avance del bienestar de las personas y de su libertad. La renta es uno de los factores que contribuyen al bienestar y a la libertad, pero no es el único [...] La reflexión sobre el desarrollo se hallaba limitada a la concepción elemental que, los países pobres, no son más que países con niveles de rentas bajas, con lo que el objetivo era simplemente, superar los problemas del subdesarrollo a través del crecimiento económico, aumentando el PNB. Pero resultó que ésta, no era una vía adecuada para pensar la cuestión del desarrollo que se ha de vincular con el avance del bienestar de las personas y de su libertad. La renta, es uno de los factores que contribuyen al bienestar y a la libertad, pero no es el único factor. El proceso de crecimiento económico se constituye en un punto de partida insuficiente para evaluar el progreso de un país; por supuesto, no es irrelevante, pero se trata sólo de un factor más entre varios (Sen, 2009: 92, citado por Universidad Autónoma de Manizales, 2010: 92).

### 3. METODOLOGÍA

OBJETIVOS ESPECIFICOS	PROCESOS	INSTRUMENTO O TECNICA A APLICAR
1. • Caracterizar los casos de estudio seleccionados desde la perspectiva, físico – espacial e histórico - cultural, para evaluar el impacto del control urbano orientado y aplicado desde la Administración Municipal de Manizales	* Exploración * Descripción * Interpretación	*Fichas de comparación cartográfica * Entrevista a actores involucrados en el tema desde la comunidad y desde la administración municipal * Guía de recorrido por el participante
2. • A partir del estudio de casos, explorar alternativas para la formulación de los lineamientos que procuren la construcción de un modelo urbano que posibilite una intervención coherente en las zonas de alto riesgo especialmente, las no mitigables con una visión desde la sostenibilidad territorial.	* Exploración * Descripción * Interpretación * evaluación * Comparación	*Ficha comparativa de procesos proyectos referentes en otras ciudades y países *Ficha comparativa de procesos administrativos acordes entre las tres capitales del eje cafetero *Entrevista: A actores estatales objeto de estudio

<p>3. • Con base en la revisión y análisis de la normatividad existente, involucrar nuevas apuestas en materia de regulación, vigilancia y control urbano en las zonas de alto riesgo mediante la aplicación coherente de las herramientas de planificación territorial y la gestión urbana.</p>	<p>* Exploración * Descripción * Interpretación * Formulación estratégica</p>	<p>*Ficha síntesis de la normativa existente y su aplicabilidad</p>
--	---	---

### 3.1 Tipo de Investigación y Diseño Metodológico

La investigación se desarrolló bajo el tipo de estudio de caso con enfoque cualitativo de forma descriptivo, comparativo y explicativo acogiendo el modelo formulado por Tevni Grajales, quien define a este tipo de investigación “como aquella que pretende ubicarse en el tiempo (según dimensión cronológica) y distingue entre la investigación de las cosas pasadas (histórica) de las cosas del presente (Descriptiva)”, ya que el propósito es describir, revisar, evaluar y analizar el control urbano de las zonas de alto riesgo no mitigables, en la historia y en la actualidad, enfocado hacia una planificación sostenible.

Se desarrolló en forma retrospectiva en las caracterizaciones históricas y se obtendrá la información de fuentes bibliográficas y fuentes vivas, y en forma prospectiva en el momento de formular el mejoramiento de lineamientos en el control urbano.

La tesis se trabajará en forma abierta y emergente, según Galeano:

[...] es decir cambiante, va “saliendo, se va configurando de acuerdo a las condiciones, propósitos y hallazgos de la investigación”. Y es de desarrollo en espiral, “donde cada momento del proceso investigativo (pre-configuración, configuración, re-configuración) implica reflexionar sobre la fase anterior para avanzar en la construcción de conocimiento. Cada hallazgo o descubrimiento se convierte en un nuevo punto de partida 2004: 20).

La investigación estará basada en el estudio de casos, que según Yin (1994), es una forma de investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto real; según Stake (1994), el estudio de caso puede ser de tipo factual,

interpretativo y evaluativo; para el caso, se aplicara los tres tipos en un caso de estudio múltiple y comparativo.

### **3.2 Unidad de Análisis de Investigación y muestra**

El área de investigación se concentrará en las escalas de barrio, sector y ciudad y, concretamente, aplicada a las áreas periféricas de la ciudad y caracterizadas como zonas vulnerables y de alto riesgo no mitigables. El estudio se enfocará en casos seleccionados para el efecto, lo cual permitirá generar procesos de comparación y aplicación de modelos en otros sectores de la ciudad de similares características, mediante el uso de las herramientas normativas, regulatorias y los instrumentos de planificación territorial.

Con el propósito de seleccionar el área de estudio de caso múltiple, se hizo una revisión cartográfica de los sectores de interés, el análisis del proceso de transformación físico - espacial de las áreas periféricas urbanas, un trabajo de campo apoyado por la exploración de la percepción sobre el problema que se tiene por parte de funcionarios de la administración municipal de Manizales, específicamente, funcionarios de la Secretaría de Planeación, la Corporación para el Desarrollo de Caldas y la Oficina Municipal de Prevención y Atención de Desastres (OMPAD).

En esa revisión cartográfica y consulta de las fuentes primarias, se obtuvieron como resultado tres barrios con características diferentes: el primero, un barrio que cumplió con un proceso de reubicación, sin presencia de nuevas re-ocupaciones, como un logro en el proceso de reubicación y de gestión pública; barrio “La Playita”; de otra parte, un barrio que fue reubicado hace diez años y hasta el momento no lo han re - ocupado, barrio Camino Viejo a Villamaría”, y el tercero, ubicado en otro escenario, que ha sido objeto de numerosas invasiones tras proceso de reubicación, evidenciando dificultades en el manejo del control urbano y de planificación del territorio, barrio “Bajo Andes”.

Para escoger la muestra:

La decisión sobre el mejor modo de obtener los datos y de quién o quiénes obtenerlos son decisiones que se toman en el campo, pues queremos reflejar la realidad y los diversos puntos de vista de los participantes, los cuales nos resultan desconocidos al iniciar el estudio [...] En los estudios cualitativos casi siempre se emplean muestras pequeñas no aleatorias, lo cual no significa que los investigadores naturalistas no se interesen por la calidad de sus muestras, sino que aplican criterios distintos para seleccionar a los participantes (Salamanca, s.f.: 1).

Con base en esto, para la presente investigación, se emplearán muestras no aleatorias para los empleados públicos o contratistas con el criterio de estar involucrados directamente con en el tema de control urbano en zonas de riesgo, y las muestras aleatorias se aplicarán con los habitantes de los barrios muestra de caso hasta saturar la muestra.

Respecto al tamaño de la muestra, no hay criterios ni reglas firmemente establecidas, determinándose en base a las necesidades de información; por ello, uno de los principios que guía el muestreo, es la saturación de datos esto es, hasta el punto en que ya no se obtiene nueva información y ésta comienza a ser redundante (Salamanca, s.f: 3).

### **3.3 Etapa de Revisión Bibliográfica**

La revisión bibliografía está dividida en cuatro etapas: la primera, como herramienta para formar los conceptos básicos de la investigación relacionados con temas como el espacio urbano, la ciudad, la planificación de la ciudad y las políticas urbanas; la segunda se fundamenta en la revisión de la bibliografía relacionada con la historia de los procesos urbanos donde se puedan identificar las transformaciones y relaciones funcionales de cada caso de estudio con respecto a la ciudad; la tercera etapa es la revisión de la bibliografía que describa, con mayor certeza, la situación actual del control urbano en las áreas urbanas localizadas en zonas de alto riesgo y que hacen presencia en las ciudades de Manizales, Pereira y Armenia. Y la cuarta etapa estará

basada en la revisión de normativas existentes y aplicadas al control urbano de las áreas liberadas tras procesos de reubicación.

La bibliografía para abordar el tema de la historia de los procesos urbanos, se compilará en las bibliotecas universitarias, dependencias de la administración pública, la oficina de Prevención y Atención de Emergencias, entre otras fuentes; se revisarán documentos elaborados por los profesores Anne Catherine Chardon (1997), que trata sobre el crecimiento urbano y los riesgos naturales; evaluación de la vulnerabilidad global en Manizales de Blanca Ospina, 1966; estudio socioeconómico de tugurios en Manizales y otras relacionadas.

En la revisión bibliográfica de la realidad territorial de las áreas caso de estudio, se compilarán documentos en las dependencias de la administración municipal, otros estudios de expertos en los temas de marginalidad y pobreza urbana, hábitat, vivienda, vulnerabilidad y riesgo, periferia urbana, suelos suburbanos; actores importantes en el desarrollo urbano en Colombia como el antiguo ICT e INURBE, la Caja de la Vivienda Popular, FEDEVIVIENDA, la Central Nacional Provivienda CENAPROV, entre otras.

### **3.4 Identificación y Mapeo de Actores**

Una vez consultada parte de la bibliografía, se procederá a identificar los actores relevantes en este tipo de procesos, desde la administración pública municipal en cabeza del Alcalde, Secretarios de Despacho, Directores de Entidades Descentralizadas, Concejales, Directores de ONG'S y, desde la comunidad, líderes comunitarios, promotores de vivienda autogestionaria, ediles, organizaciones comuneras, entre otros actores.

Se desarrollará un mapa de actores para identificar el rol en cada organización, sus funciones y competencias para establecer responsabilidades, alcances e impactos de

sus funciones en lo relacionado con los procesos de planificación territorial y el control urbano.

### **3.5 Diseño de Instrumentos**

En el abordaje del proceso de investigación se establece un instrumento de contacto con las comunidades y funcionarios, a partir de las entrevistas aplicadas fundamentalmente en dos escenarios:

- a) Habitantes de los asentamientos caso de estudio ubicados o reubicados de zonas de riesgo identificados en las áreas motivo de estudio, quienes son los directamente afectados por los procesos de planificación territorial y el control urbano (barrio La Playita, barrio Camino Viejo a Villamaría y Bajo Andes).
- b) Actores estatales de la administración pública local involucrados en el proceso.

Para tal efecto, se utilizará el método de entrevista, para conocer y analizar en retrospectiva y en la realidad, las acciones tomadas en la historia en el control urbano en zonas de riesgo; este instrumento se aplicará en actores vinculados con el gobierno local, funcionarios de Oficina de Prevención y Atención de Desastres, funcionarios de la Oficina de Control Urbano y Secretaría de Planeación, contratistas relacionados con el tema, funcionarios de la Secretaría de Gobierno, técnicos y expertos.

#### *3.5.1 Entrevista*

#### **Entrevista a funcionarios de las alcaldías de Armenia, Pereira y Manizales**

Director oficina de Prevención de Desastres de cada ciudad

Funcionarios de la oficina de Prevención de Desastres de cada ciudad

Funcionario de la oficina de Control Urbano de cada ciudad

Funcionarios Secretaria de Gobierno

Contratistas

Secretario de Gobierno  
Secretario de Planeación

### *3.5.2 Fichas de Revisión Bibliografía*

Las fichas de revisión bibliográfica se aplicarán en el momento de la recolección de información pertinente para el desarrollo de la investigación. En estas fichas se almacenará la información recogida y se diligenciará por palabras claves para facilitar la ordenación de la información.

### *3.5.3 Fichas comparación cartografía*

Las fichas para la comparación cartográfica se utilizarán para identificar el proceso de transformación urbana que ha sufrido cada uno de los barrios caso de estudio, e identificar el número de asentamientos ilegales que han reubicado versus número de asentamientos nuevos.

## **CAPÍTULO III**

### **CARACTERIZACIÓN HISTÓRICA Y FÍSICA – ESPACIAL DE LOS BARRIOS**

#### **ESTUDIO DE CASO**

Para conocer la situación actual del control urbano en las zonas de riesgo de la Ciudad de Manizales, se hizo un estudio de caso comparativo en tres barrios representativos: Camino Viejo a Villamaría, La Playita y Bajo Andes y, para identificar falencias y estrategias que sirvan de insumo en la identificación de posibles lineamientos o propuestas a aplicar en el control urbano de asentamientos espontáneos en zonas catalogadas de alto riesgo.

## 1. SECTOR CAMINO VIEJO A VILLAMARÍA



*Figura 14. Panorámica Camino Viejo a Villamaría*  
*Fuente: Oficina de Prevención y Atención de Desastres (OMPAD)*

### Localización

El sector Camino Viejo a Villamaría pertenecía al barrio 20 de Julio, estaba localizado en el lado sur del casco urbano de la ciudad, en la comuna La Macarena, antes denominada La Diez, en la Cuenca Quebrada Marmato. Limitaba al norte con el barrio 20 de Julio, al sur con la avenida Panamericana, al oriente con la cuenca Quebrada Marmato y al Occidente con el barrio el Carmen y Campamento.

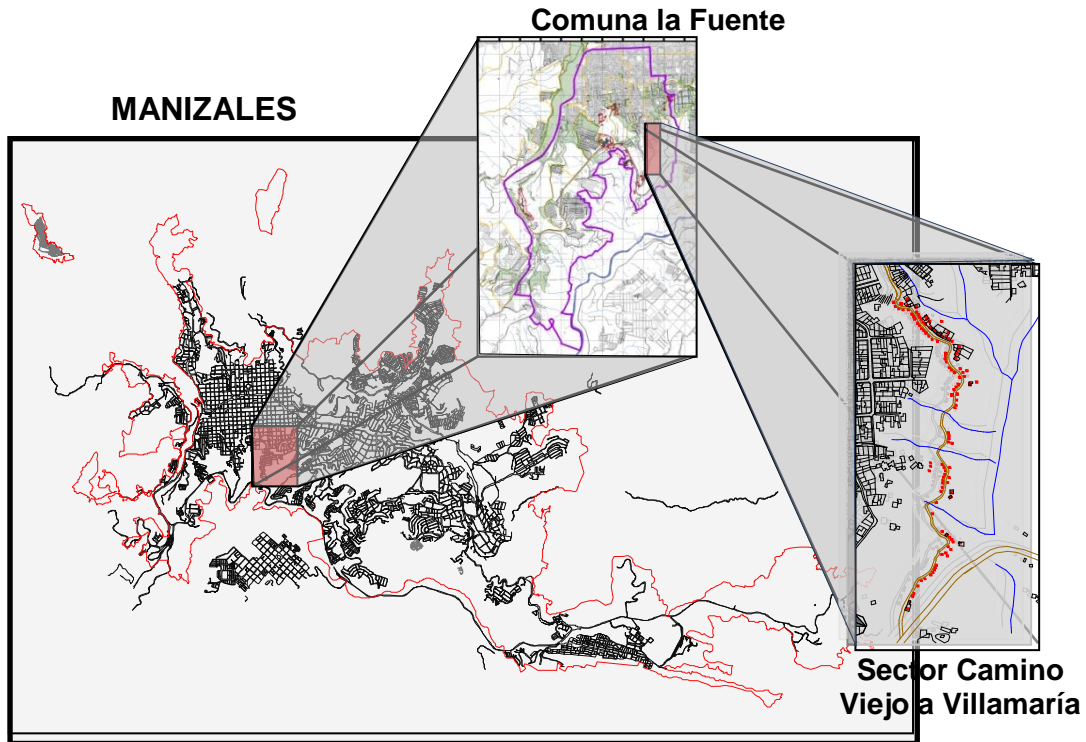


Figura 15. Localización del sector Camino Viejo a Villamaría  
 Fuente: Elaboración propia sobre la base cartográfica del SIG de la Alcaldía de Manizales.

### 1.1 Historia

A raíz de los incendios en la ciudad (1925 y 1926), se constituyó en 1930 barrios zonas ilegales cuando los habitantes se expandieron a la periferia del casco urbano, ocupando las cuencas en áreas de pendiente alta. El barrio fue extendiéndose paulatinamente por asentamientos espontáneos hasta ocupar, en el año de 1963, suelo de protección sobre la cuenca quebrada Marmato la parte alta y, especialmente, en la parte media sobre un viejo camino de herradura que comunicaba en la época de la colonia al centro de la ciudad de Manizales con el municipio de Villamaría. Las ocupaciones que se dieron sobre el camino de herradura formaron lo que hoy se denomina Camino Viejo a Villamaría.

Los primeros Pobladores del sector del Camino Viejo a Villamaría, fueron personas que llegaron de Sonsón, pertenecientes a una cultura tradicional antioqueña. Estos nuevos pobladores accedieron fácilmente a la compra de lotes, debido a los bajos

precios de estos terrenos. Su estilo de vida se asemejaba al de las zonas rurales, pues las viviendas fueron construidas con materiales tradicionales, como el bahareque y la guadua, contando, además, con huertas, cultivos en la ladera y espacios para el ganado, caballos y otros animales domésticos.



*Figura 16. Familia típica del Camino Viejo a Villamaría*

*Fuente: Tomada por la autora utilizada por la Oficina de Prevención y Atención de Desastres (OMPAD)*

Tiempo después de la llegada de los primeros habitantes, se construyeron 24 viviendas en la parte inicial del camino y, con el tiempo, la administración municipal desarrolló obras de infraestructura, como la pavimentación del primer tramo de la vía y obras de estabilidad, lo que permitió la legalización de estas primeras viviendas.

En 1994, aparecieron 8 nuevas viviendas de invasión, de las cuales 5 lograron, con el tiempo, escriturar su propiedad, los nuevos habitantes llegaron de barrios vecinos como el Carmen y el Nevado. Este sector no contaba con vías pavimentadas, solo existía un camino de arriería en piedra plana; sin embargo, debido a la gestión realizada por el concejo municipal, en el año 2001 se realizó la pavimentación del camino y la conexión de servicios públicos domiciliarios; tal ruta cumple la función de vía semi-peatonal, con una sección de 2.50 metros sin andén y termina en la vía Panamericana. Aunque la pavimentación del lugar fue un gran beneficio para la comunidad, los vecinos del sector sostuvieron que después de esta pavimentación, proliferaron las nuevas invasiones ilegales por vecinos de sectores aledaños. En el momento del censo en el 2003 se identificaron 106 viviendas.

De esta manera, el proceso de invasión tomó fuerza, gracias a que el acceso a terrenos se dio mediante diferentes figuras de adquisición, como la compra de lotes por medio de una carta venta y la invasión.

### ANTES



*Figura 17. Carretera sin pavimentar del sector subnormal Camino Viejo a Villamaría 2000.*

*Fuente: OMPAD.*

*Catástrofe en el Camino Viejo a Villamaría*

### DESPUÉS



*Figura 18. Carretera pavimentada del sector subnormal del Camino Viejo a Villamaría 2001.*

*2001.*

*Fuente: tomada por la autora. Utilizada en documentos de la OMPAD.*

De acuerdo a la historia del surgimiento de la zona expuesta anteriormente, es posible resumir sus orígenes diciendo que este asentamiento se inició con las primeras cinco viviendas entre los años 1963 y 1994, pero su extensión habitacional aumentó entre 1994 y 2003 (101 viviendas). Es decir, entre los dos periodos mencionados, surgieron 106 viviendas correspondientes a 157 familias, las cuales estaban ocupadas por 619 personas; esto sin contar con las 24 viviendas iniciales del sector de Camino Viejo a Villamaría.

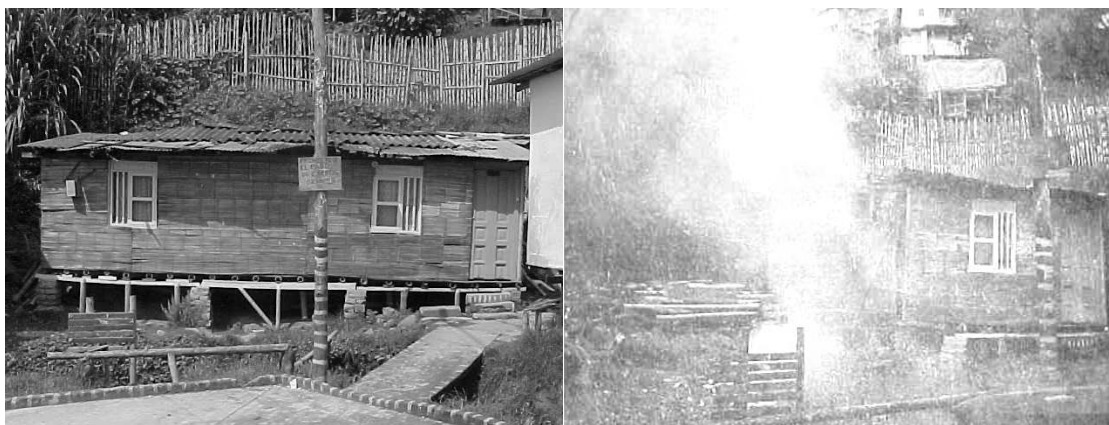
Entre los días 18 y 19 de marzo de 2003, ocurrió una catástrofe invernal en la ciudad de Manizales y, específicamente, en el sector del Camino Viejo a Villamaría. La ola invernal originó una serie de deslizamientos en el sector en donde se destruyeron 10 viviendas, dejando como resultado 8 familias damnificadas, 9 fallecidos y todas las consecuencias que un desastre como este acarrea.

Estas consecuencias catastróficas fueron el resultado de varios factores: la ocupación ilegal de asentamientos humanos en lotes no aptos para dichas construcciones, sin técnicas apropiadas para este tipo de suelos, con depósitos inconsolidados e inestables y de fuerte pendientes para soportar este tipo de construcciones y la absorción del agua, la siembra sin técnica, la no existencia de obras de urbanismo (vías, red de servicios públicos), mal manejo de vertimiento de aguas residuales y los cultivos incontrolados.

Según el POT de Manizales, este sector estaba catalogado como zona de alto riesgo no mitigable por deslizamiento y, a raíz de la ola invernal y sus consecuencias considerables de pérdidas tanto humanas como materiales, la administración municipal tomó la decisión de reubicar el sector en el barrio Samaria, en la comuna ciudadela del norte, el cual fue construido por la Caja de la Vivienda Popular, bajo la figura de Viviendas de interés prioritario, con una extensión de 35m<sup>2</sup>. El beneficio de adjudicación de vivienda se realizó mediante un sorteo en el cual participaron el Alcalde Municipal y la Oficina de Prevención y Atención de Desastres.

Para la reubicación se optó por la auto demolición, proceso que consistió en que los propietarios demuelieran sus viviendas para evitar que sean ocupadas por otras familias, además de contribuir en la recuperación de la ladera.

De las viviendas que se reubicaron, quedaron cuatro en el sector, como casos excepcionales al proceso, pues fueron las que más de rehusaron a la reubicación y las que sirvieron de estrategia por parte del Director de la OMPAD para la vigilancia y control de nuevos asentamientos ilegales en la ladera liberada. Estrategia que funcionó, a la fecha no se han presentado nuevos asentamientos en esta ladera.



*Figura 20. Vivienda en pie y vivienda tras el proceso de demolición.  
Fuente: Tomada por la autora - utilizada en documentos de la OMPAD*

En abril del año 2004, con el proceso de reubicación y la entrega de nuevas viviendas de interés prioritario en el nuevo barrio Samaria, empieza la desaparición de la zona del Camino Viejo a Villamaría y la concientización de los beneficiados con respecto a la mejora de su calidad de vida, acordando el proceso de reubicación y extinción de su antigua zona a hábitat.

**ANTES**



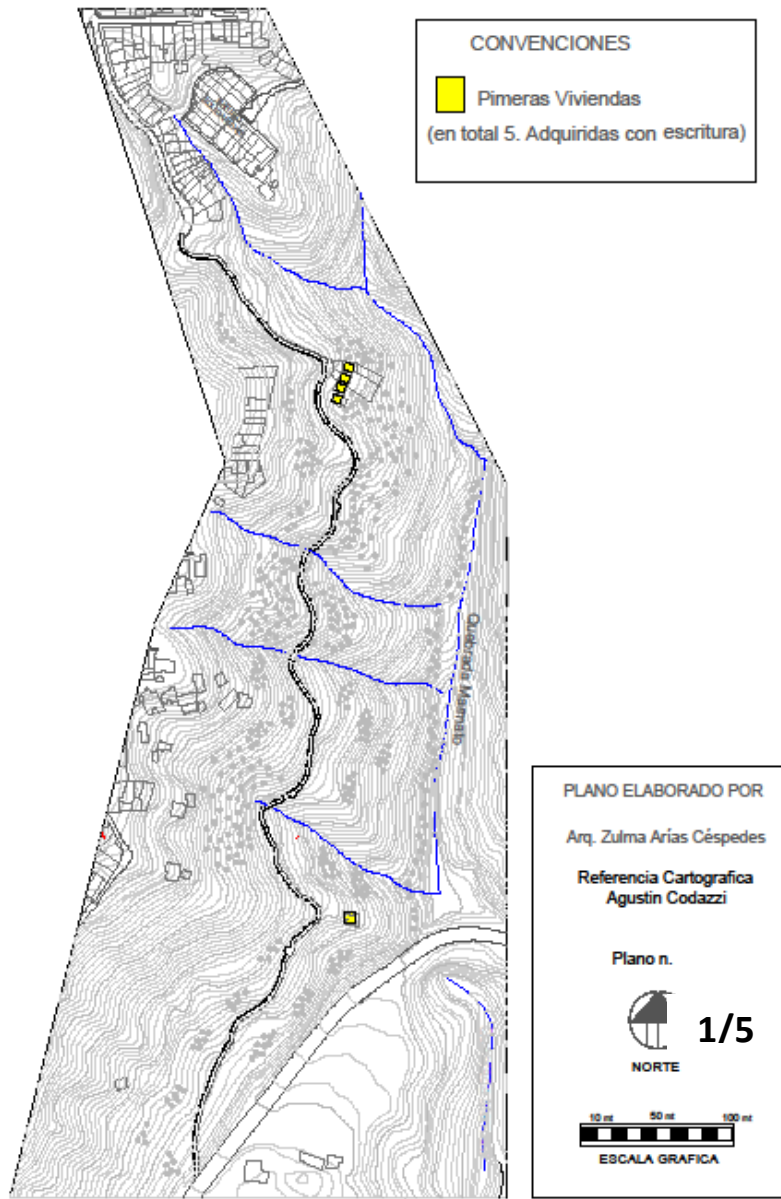
*Figura 21. Familia Camino Viejo a Villamaría  
Fuente: Tomada por la autora - utilizada en documentos de la OMPAD*

**DESPUES**



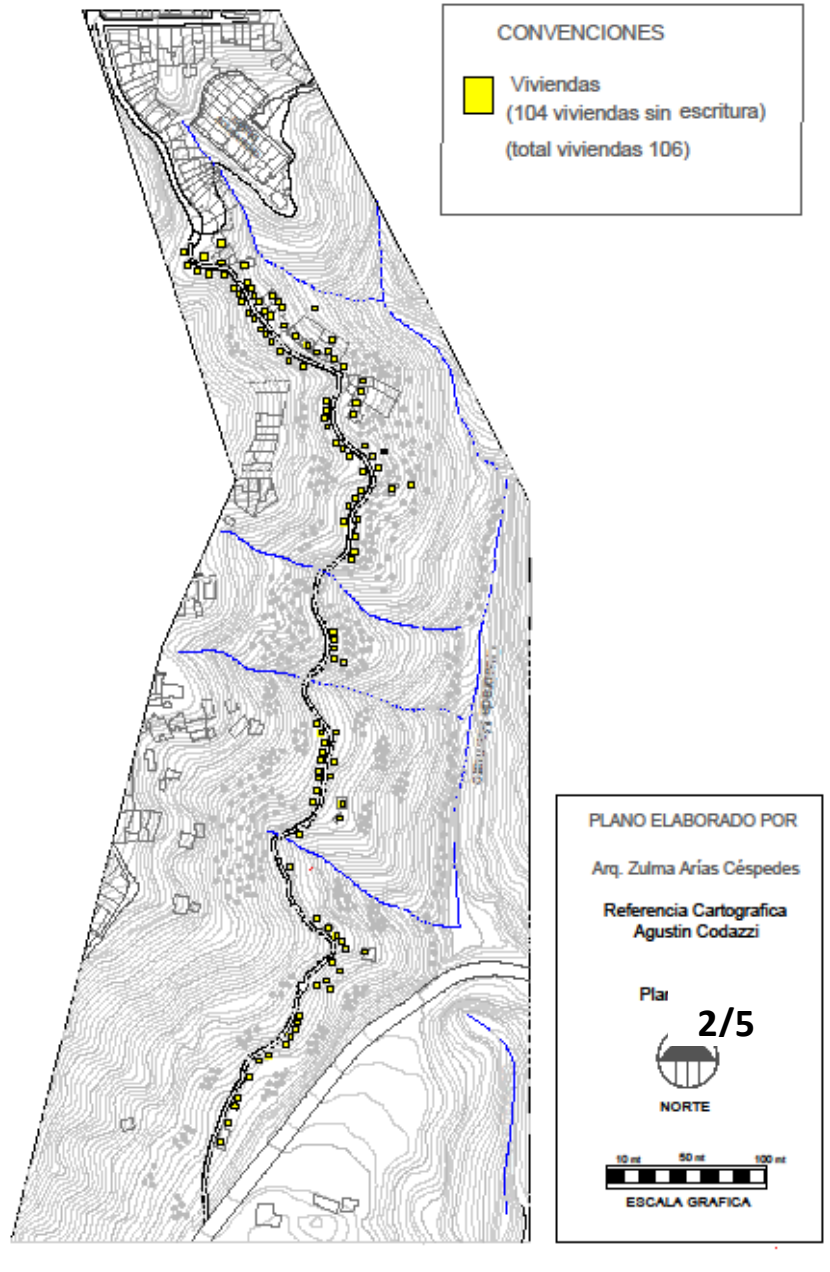
*Figura 22. Familia reubicada en el barrio Samaria  
Fuente: Tomada por la autora - utilizada en documentos de la OMPAD*

# ESTADO FISICO ESPACIAL AL 1963



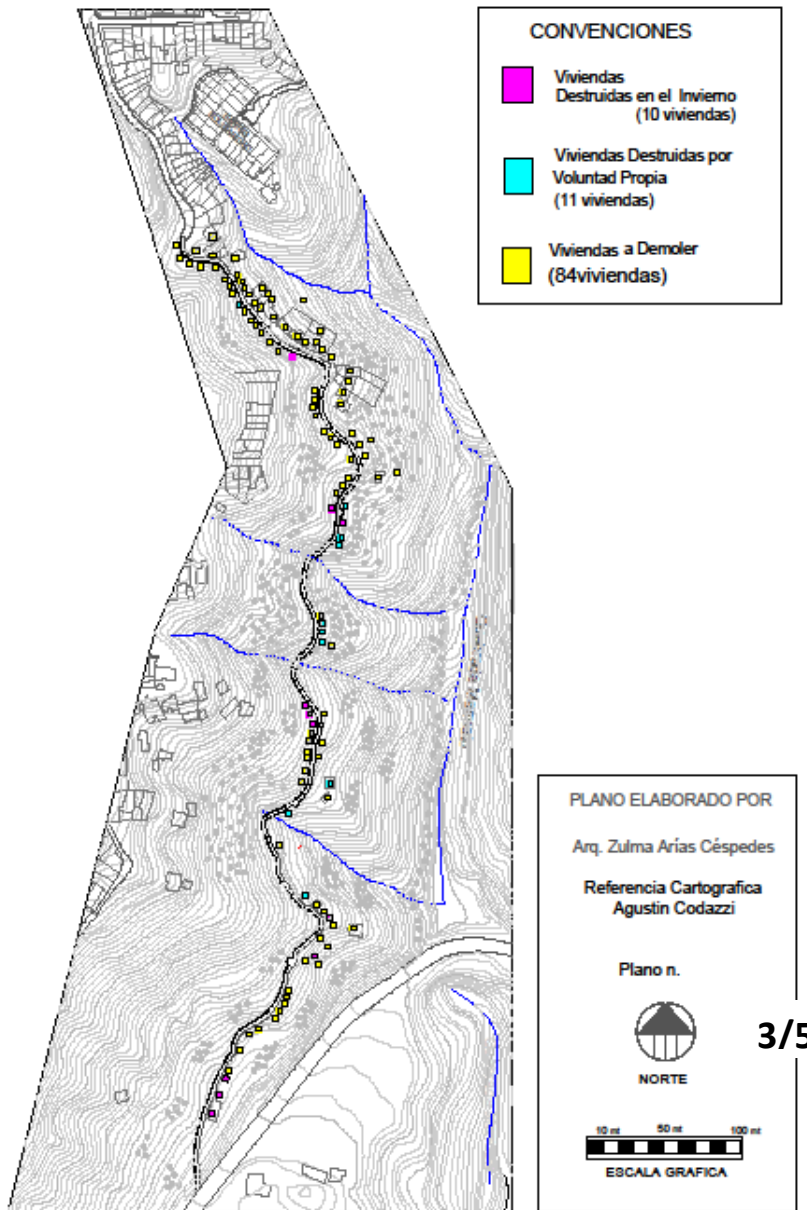
Plano 1. Identificación de las primeras viviendas en el sector.

**ESTADO FISICO ESPACIAL AL 2003  
ANTES DE LA OLA INVERNAL**



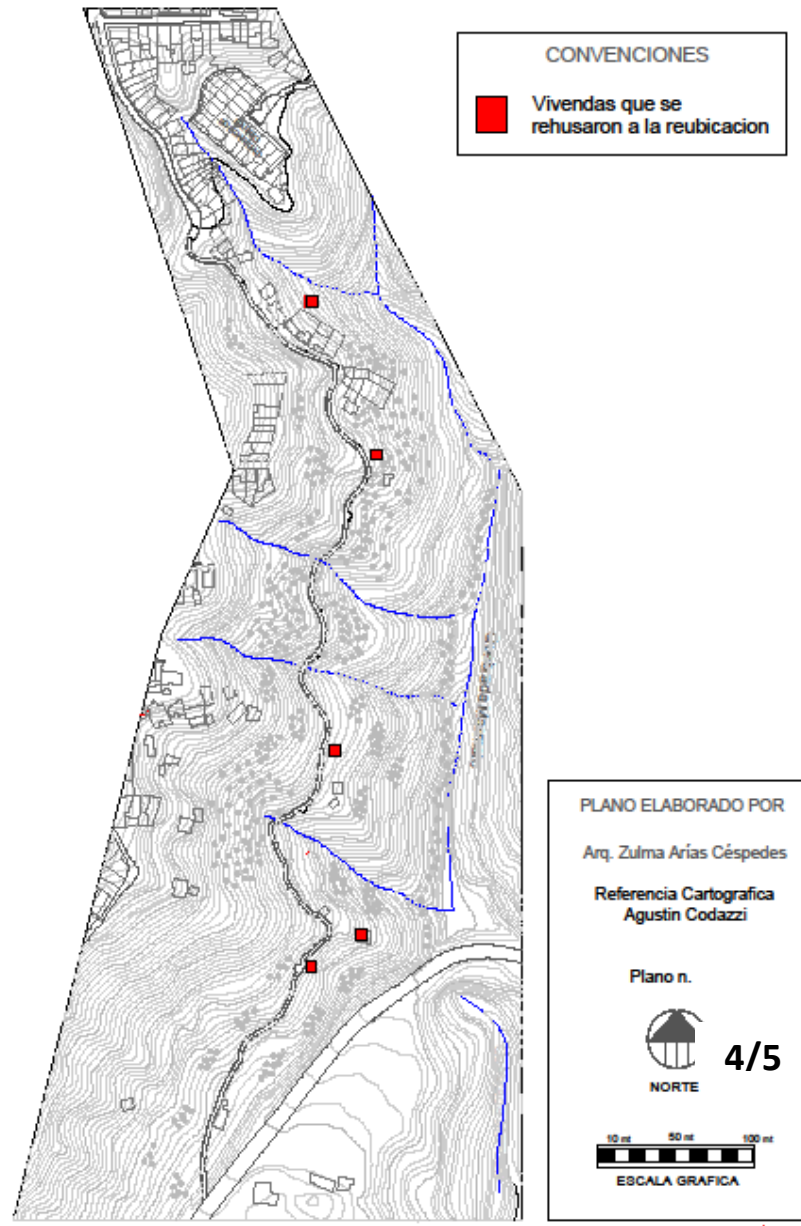
*Plano 2. Número de viviendas en el Camino Viejo a Villamaría.*

VIVIENDAS AFECTADAS POR DESLIZAMIENTO- MARZO 18 Y 19 DEL 2003 - SECTOR CAMINO VIEJO A VILLAMARIA



Plano 3. Viviendas afectadas por deslizamiento. Marzo 18 y 19 de 2003.

ESTADO FISICO ESPACIAL DESPUES DEL  
PROCESO DE REUBICACION - 2003 EN EL SECTOR  
CAMINO VIEJO A VILLAMARIA



Plano 4. Estado físico-espacial después del proceso de reubicación.

## 1.2 Características físico – espaciales

### - *Antes de su reubicación*

El asentamiento espontáneo del Camino Viejo a Villamaría se desarrolló de forma espontánea, era una zona con características únicas y diferentes al barrio al que pertenecía (barrio 20 de Julio ), ya que el nivel de vida de las personas que lo habitaban, en su mayoría, eran de escasos recursos, haciendo de este asentamiento un modelo de urbanización destinada para subsistir, sin comodidades, simplemente, los habitantes buscan refugio de la intemperie del clima, que los aísla de la realidad social.

El sector poseía solo una vía, y de gran importancia, ya que el asentamiento estaba conformado en relación a esta, las viviendas estaban ubicadas al lado y lado de esta, convirtiéndose en el principal eje estructurante de la zona, la vía estaba pavimentada y en su mayoría, no contaba con alumbrado público

El sector no contaba con equipamientos públicos, debido a que se localizaban en el centro de la ciudad, y desde allí se satisfacía la demanda de servicios generales.

La conexión de servicios públicos se desarrolló tanto de forma legal como ilegal, ya que para esta zona se hicieron, en el año 2002, gestiones para la instalación de los servicios públicos domiciliarios por medio de la construcción de alcantarillado y alumbrado público, y aunque estas instalaciones mejoraron las condiciones de vida de quienes vivían allí, también aumentó la proliferación de asentamientos ilegales, haciendo uso de aquellos ilegalmente.

La arquitectura de las viviendas correspondía a una “Arquitectura palafítica de alta ladera”, en donde el riesgo se vivía desde el primer momento en el que se ingresaba a las viviendas, prevaleciendo, las técnicas artesanales en materiales como la

guadua; aunque es un sistema constructivo sin ningún criterio técnico que trae consigo deficiencias estructurales y espaciales.



*Figura 23. Vivienda palafítica de Camino Viejo a Villamaría*

*Fuente: Tomada por la autora*

Estas viviendas se expandían hacia la ladera generando una forma fragmentada, organizada por un eje vial que se perdía en la prolongación y, en la fuerte pendiente del terreno en el que estaban dispuestas, las viviendas se mezclaban con la naturaleza del sector.

La cuenca era contaminada por residuos sólidos, desechos de basuras y escombros, y por descoles de aguas negras hacia la quebrada Marmato, provenientes de las viviendas allí existentes, aspectos que causan saturación de humedad al suelo y posibles movimientos de masa.

En el sector del Camino Viejo a Villamaría, las pendientes oscilaban entre los 14° (pendiente media), el cual corresponde el 5% del área, hasta pendientes mayores a los 33° (pendiente muy fuerte), con un área del 65%, donde el manejo inadecuado de aguas residuales, la siembra sin técnica y las basuras arrojadas indiscriminadamente al sitio, generaron zonas altamente erosionables en la ladera.

- *Después de la reubicación (actualmente)*

Cuando se reubicó el sector de Camino Viejo a Villamaría, entre el 2003 y 2004, de las 106 viviendas, cuatro quedaron en el sector, debido a que los habitantes se rehusaron al proceso de reubicación, así que, se quedaron allí con el compromiso de cuidar el sector de nuevas invasiones. Hoy día, al hacer el recorrido en el sector se encontró que las viviendas siguen en el sector y que su objetivo sigue, el de cuidar la zona de nuevas ocupaciones.



*Figura 24. Panorámica Cuenca Quebrada Marmato. Hacia el Camino Viejo a Villamaría. 2013*

*Fuente: Tomada por la autora*



*Figura 25. Vivienda actual en el Camino Viejo a Villamaría 2013*

*Fuente: Tomada por la autora*



*Figura 26. Viviendas actuales en el Camino Viejo a Villamaría*

*Fuente: Tomada por la autora*



*Figura 27. Viviendas actual en el Camino Viejo a Villamaría. La vivienda más antigua del sector.*

*Fuente: Tomada por la autora*

Al hacer el recorrido en la quebrada Marmato se pudo observar que la vía de un carril que era transitable peatonal y vehicularmente, en cuyos costados se ubicaban las viviendas reubicadas, ya no es transitable, pues ha sufrido varios deslizamientos y taponado y dañado su estructura como se puede observar en las figuras 24 y 25,



*Figura 28. Estado actual de Camino vehicular y peatonal*

*Fuente: Tomada por la autora*

Los deslizamientos sobre la vía ocurrieron en la mismas zonas donde en el 2003 se presentaron víctimas mortales y un gran número de heridos por una alud de tierra. Dicha situación se debe, entre otros, a la presión urbana en la parte posterior de la ladera, ejercida por viviendas de otros barrios, el Carmen y 20 de Julio, por la filtración de aguas negras y lluvias, por la siembra de cultivos perennes como el café y el plátano en laderas con pendientes mayores al 45%.



En la cuenca se encuentran varios ramales de cauces que desembocan a la quebrada Marmato, pero estos están contaminados por las aguas negras de las viviendas ubicadas en la parte de arriba de las laderas.

*Figura 29 Las fuentes contaminadas por los descoles de las viviendas vecinas.*

*Fuente: Tomada por la autora*

## 2. BARRIO LA PLAYITA

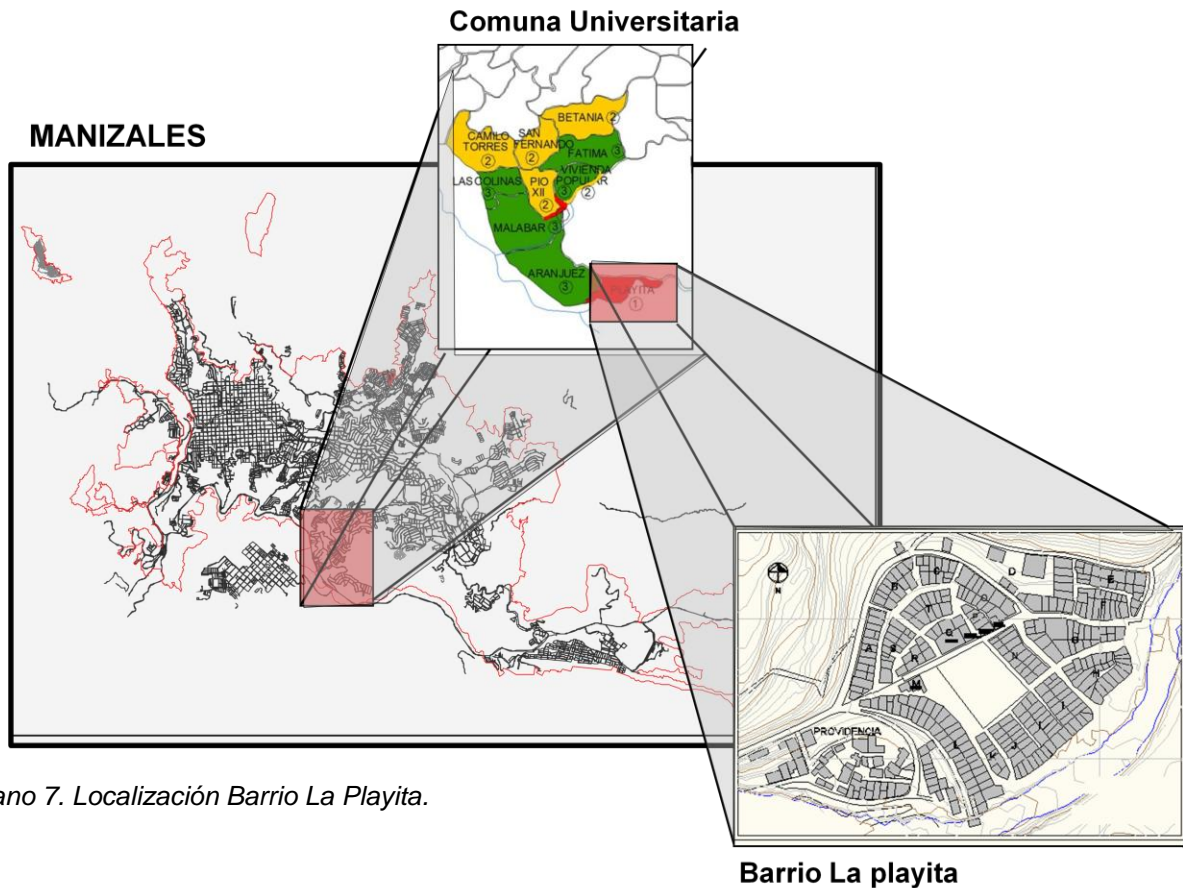


*Figura 30. Barrio la Playita*

*Fuente: tomada por la autora.*

### - Localización

El barrio La Playita perteneció a la comuna Universitaria, ubicándose al sur del casco urbano de la ciudad de Manizales y de la comuna, limitaba al norte con cerro Sancancio y con el barrio Malabar, al sur y al oriente con el rio Chinchiná, y al Occidente con el barrio Aranjuez.



Plano 7. Localización Barrio La Playita.

## 2.1 Historia conformación barrio la playita<sup>3</sup>

El barrio surge en el año de 1980, según el señor Jaime Zuluaga, Coordinador actual de Guardianas de la ladera:

*Las primeras personas que llagaron al lugar fueron 15 familias pertenecientes del barrio Tachuelo, víctimas de un desastre natural por un deslizamiento de tierra debido a la ola de lluvias en el momento, que trajo consigo la muerte de una niña. Esta catástrofe fue lo que alarmó y desató la preocupación del estado por actuar inmediatamente sobre dicha comunidad. Estas familias llegan al sector impulsadas por promesas políticas de otorgamiento de lotes para poder construir sus casas propias. El senador Luis Guillermo Giraldo Hurtado, llevó a estas 15 familias al lote en volquetas, donde fue construido el barrio.*

<sup>3</sup> En este documento se reproducen apartes de la Entrevista No. 1 realizada al señor Jaime Zuluaga, Coordinador actual del programa Guardianas de la Ladera. Ver Anexo 1.

Las primeras familias que llegaron al lote se ubicaron en lo que se denominó manzana L, sobre la banca del antiguo ferrocarril, el sitio más alto del lote, y luego Don Jaime, por iniciativa propia, diseñó la conformación y distribución de las manzanas que conformarían el barrio.

*Llegaron allí el 1 de Octubre y se instalaron en cambuches de plástico, el lote, en ese entonces, era una cantera municipal en donde cogían material minero de la ladera del morro Sancancio para la construcción;*

El rumor de que en el sector se estaban dando lotes y materiales para construir viviendas propias, llega a habitantes de otros barrios como San José, Camino del Medio y Las Delicias, así que deciden instalarse temporalmente en la tubería del alcantarillado, esperando la asignación de lotes. Don Jaime iba acomodando a las familias según su llegada al sector. El diseño de la distribución de las manzanas, fue inspirado en la Plaza de Toros, considerando un punto central en donde confluyera el reencuentro de la población y, según él:

*El resultado del diseño de la distribución se dio casualmente en forma de herradura. El lote que le asignaba a cada familia era de 5 x 10 mts. (50 mts<sup>2</sup>).*

De esta manera, surge el barrio La Playita, con pobladores no solo damnificados por desastres, sino también por ciudadanos de otros barrios con bajos recursos económicos en búsqueda de una adquisición de vivienda propia. Sin embargo, la primera parte de este proceso fue difícil para los nuevos pobladores, pues a falta de vivienda, las noches se pasaban dentro de tubos acompañados de la vigilancia de los líderes de cada familia. Así luego, los nuevos habitantes mediante un proceso rudimentario, que surge a partir de sus necesidades, acomodan el terreno y se da inicio a la construcción de las primeras viviendas por ellos mismos en los lugares altos del sector y valiéndose de materiales como madera y plástico.

*Cuando caía la noche, se hacía necesario un sistema de iluminación, pero a falta de este, los habitantes del sector, de manera muy rudimentaria, hacían uso de*

*elementos como botellas, petróleo y alcohol, para suplir la necesidad de luz nocturna. En momentos de la cotidianidad como este, se hacían evidentes otras necesidades, como baños, lavaderos y espacios para el desarrollo de la vida diaria de las familias, por tal razón, su creatividad los llevó a improvisar tales elementos.*

A los días, deciden llevar agua potable a esta comunidad, ubicando estratégicamente 3 tanques abastecidos periódicamente por carrotanques; seguidamente, a través de la Secretaría de Obras Públicas, se construye la red de alcantarillado, aunque su diseño no tuvo gran estructura, solo se hizo sobre una cuadrícula dirigiendo las aguas negras hacia el río. Cuando se lotificó el resto del terreno, se hizo claro el objetivo de acondicionar un gran espacio público en el centro del barrio, y, alrededor de él, disponer las manzanas, de ahí la forma reticular y radial.

Según Don Jaime, el barrio se construyó a base de clientelismo, pues el sector, después de que el senador Luis Guillermo Giraldo Hurtado llevara a las primeras familias, fue creciendo a medida que llegaban familias de otros barrios y la comunidad se dividió en dos influencias políticas, la conservadora con el Senador Guillermo y el senador Víctor Hernán Barco y la liberal con el Senador Omar Yepes Álzate, el 80% de la comunidad apoyaba a los Conservadores y el 20% a los Liberales. El clientelismo se operaba con la manipulación y manejo de los auxilios parlamentarios obtenidos por dichos políticos.

Así que los habitantes de este barrio, divididos en dos grupos políticos, obtuvieron los materiales para la construcción de sus viviendas, al principio en guadua, esterilla y madera y después con bloques y concreto; también, lograron conseguir materiales para la construcción de la escuela, el salón comunal y del restaurante, la construcción de la iglesia, 1990, fue financiada por la misma comunidad vendiendo empanadas.

Con el paso del tiempo, el barrio se fue organizando, urbanística, social y económicamente, y con la ayuda clientelista de los políticos de turno, el barrio empezó a adquirir los servicios públicos (agua, energía eléctrica, el alcantarillado), y las primeras vías, la cancha, los juegos infantiles, el puesto de salud -financiadas por

Omar Yépez Álzate los demás equipamientos como es la iglesia, la casa cural y el colegio fueron construidos por la misma comunidad (Orozco Bermúdez, 2008: 43).

Según Don Jaime:

*En tres años ya había 180 casas, con servicios públicos, la caseta comunal, el puesto de salud, el restaurante comunitario y la escuela.*

La inocencia de la gente y la falta de una vivienda propia los llevó a ocupar este lote con características ambientales complejas, pues contaba con dos amenazas latentes, por deslizamiento del morro Sancancio y por inundación por el río Chinchiná. Riesgos que sirvieron de soporte para la reubicación de este.

- *Proceso de reubicación*

Dentro de las prioridades de la administración municipal para reducir el riesgo en la ciudad, estaba la reubicación de asentamientos humanos ilegales, así que, basándose en lo dispuesto en el POT de la ciudad, catalogando al barrio La Playita en zona de riesgo, a los numerosos eventos catastróficos del barrio y a lo estudiado por la Oficina de Prevención y Atención de Desastres se decidió reubicar el barrio.



*Figura 31. Barrio la Playita antes de su reubicación.*

*Fuente: Oficina Municipal para la Prevención y Atención de Desastres.*



*Figura 32. Barrio la Playita después de la reubicación.*

*Fuente: Oficina Municipal para la Prevención y Atención de Desastres.*

En el año 2003, se inició la reubicación de las viviendas localizadas en el borde del río, aproximadamente 15 viviendas. Y, entre el 2006 y 2008, de las 375 viviendas

censadas entre el barrio La Playita y Providencia, 336 se reubicaron. Esto incluye todas las viviendas de La Playita y algunas de Providencia. La mayoría de viviendas del sector de Providencia poseían escritura pública, así que se tomó la decisión de no forzarlos a trasladarse, solo a los que voluntariamente se inscribieron en el programa.

Dentro del programa de reubicación aproximadamente el 80% de la población se desplazó a viviendas usadas, que ellos mismos buscaban en los barrios de la ciudad de Manizales o en otros municipios, y el 20% restante, se dirigió a viviendas nuevas en el barrio Samaria de la comuna Ciudadela del Norte de la ciudad de Manizales.



Figura 33. Vivienda demolida en La Playita.  
Fuente: tomada por la autora.



Figura 34. Vivienda en pie en La Playita.  
Fuente: tomada por la autora.



Figura 35. Vivienda nueva en San Sebastián.  
Fuente: Tomada por la autora.

El proceso de reubicación fue consecutivo, mientras sus habitantes obtenían el subsidio de vivienda otorgado por el Estado, sus habitantes iban demoliendo sus viviendas y con el subsidio de \$100.000 otorgados por la Administración municipal subsistían en otros espacios temporales, hasta que les fueran entregadas las viviendas nuevas, proceso mediado por la Cruz Roja y que se demoraba entre uno y dos meses.



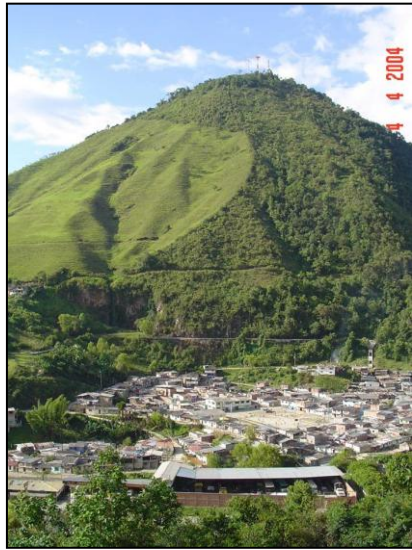
*Figura 36. Vivienda demolida por sus propietarios en el barrio La Playita.*

*Fuente: Oficina Municipal para la Prevención y Atención de Desastres.*

El proceso de la demolición de las viviendas se controló por medio de la Corporación para el Desarrollo de Caldas, una ONG que trabaja en convenio con la Alcaldía de Manizales en el tema de acompañamiento en procesos de reubicación dentro del programa de Guardianas de la Ladera. La Corporación tenía un equipo técnico profesional, una arquitecta y una trabajadora social, quienes visitaban el barrio e identificaban cada vivienda demolida en fotos y planos y, adicionalmente, asesoraban a la gente del barrio sobre cómo debían demoler las viviendas y qué pasos debían de seguir después de la demolición.

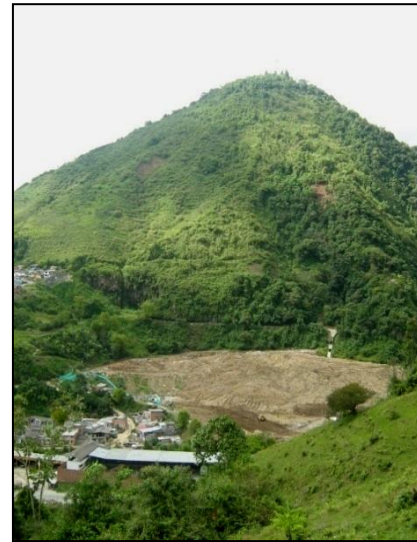
El equipo técnico controlaba las demoliciones por medio de fotos y de planos que identificaban las viviendas que iban demoliendo y por medio de un certificado de demolición, donde constaba que los predios fueron demolidos por sus propietarios y poseedores, acogidos al programa de demolición voluntaria y transfirieron el derecho de dominio o posesión de sus lotes al

Municipio de Manizales, para ser beneficiarios de vivienda de interés social, a través de los subsidios de vivienda otorgados por el Gobierno Nacional (Fonvivienda – Caja de Compensación Familiar) y el Municipio de Manizales, y se adjuntaba la ficha donde identificaba el predio demolido con datos de los habitantes de la vivienda, la ubicación cartográfica y la fotografía del predio demolido, firmado por el Director de la OMPAD, el ingeniero Carlos Alberto García Montes y entregado a la Caja de la Vivienda Popular.



*Figura 37. Panorámica barrio la Playita antes de su demolición.*

*Fuente: Oficina Municipal para la Prevención y Atención de Desastres.*



*Figura 38. Panorámica barrio la Playita después de su demolición.*

*Fuente: tomada por la autora.*

Adicionalmente a este equipo técnico, se contrató a dos habitantes del barrio, quienes ayudaban y asesoraban la demolición de las viviendas, dada la complejidad de evitar el efecto catastrófico sobre viviendas intermedias.

Para la demolición de los equipamientos, bajo el control de la Secretaría de Obras Públicas de Manizales, se contrató población del barrio para que hiciera esa labor, se demolió primero el colegio, luego la caseta comunal, el restaurante comunitario

y, por último, la iglesia. Los postes de energía fueron demolidos para comercializar el cobre encontrado en u interior.



*Figura 39. Colegio en pie.  
Fuente: tomada por la autora.*



*Figura 40. Colegio demolido.  
Fuente: tomada por la autora.*

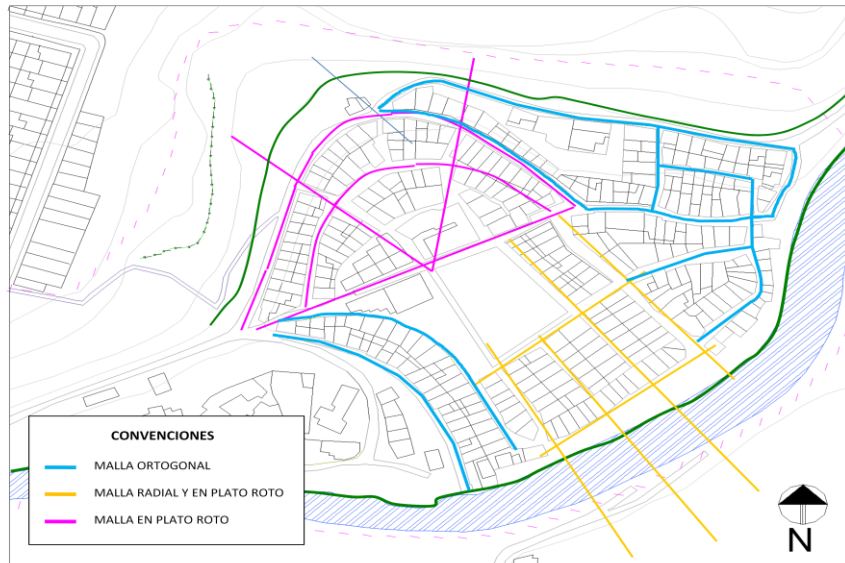


*Figura 41. Panorámica barrio La Playita antes de ser demolido.  
Fuente: tomada por la autora.*



*Figura 42. Panorámica barrio La Playita después de la demolición.  
Fuente: tomada por la autora*

## 2.2 Características físico espaciales



*Plano 8. Forma urbana del barrio La Playita.*

Con respecto a la forma urbana del barrio, estaba compuesta por un espacio central, el parque principal, ubicado en el centro del barrio, el cual ejercía como eje estructurante jerárquico, no solo de la forma urbana, sino de diferentes configuraciones del barrio, tanto sociales como espaciales y económicas. Poseía varias configuraciones en su trama urbana: en retícula ortogonal, en la parte sur del barrio, con las manzanas ubicadas sobre los ejes que partían perpendicularmente del parque hacia el río Chinchiná, en trama en plato roto y radial en la parte norte del barrio, forma que se adaptó a la morfología del terreno; en la parte oriente y occidente del barrio, la trama urbana era irregular de plato roto adaptándose a la forma del terreno.

Su vía de acceso no se pensó adecuadamente, pues estaba pavimentada, pero no tenía capacidad para más de un automóvil, lo que resultaba ser un obstáculo en el momento de alguna emergencia en el sector.

El barrio contaba con tres amenazas latentes:

1. Deslizamiento de rocas provenientes del cerro Sancancio, por contar pendientes entre los 0-15 grados, en la parte baja, y 30-45 grados, en la parte alta,
2. Inundación del río Chinchiná, ubicado sobre un meandro dejado por el río, meandro, que por lógica era la cota de inundación del río. Como lo indica el Plan de Ordenamiento Territorial, La Playita correspondía a las zonas de llanuras de inundación conformadas por depósitos aluviales actuales y flujos de escombros, con pendientes menores a 15° y en donde se tienen reportes históricos de la ocurrencia de este fenómeno (Alcaldía de Manizales, 2001).
3. Incendio por los materiales con los cuales fueron construidas las viviendas, pues, aunque hay casas de materiales como ladrillo y concreto, también existen otras construidas con materiales que hacen que un incendio se propague con más facilidad, elementos como guadua, madera, entre otros.

Los equipamientos del barrio se encontraban ubicados en el margen del parque principal, y constaban de:

Iglesia llamada Reina de la Paz, construida por la comunidad en 1885 [...] la caseta comunal, construida por Luis Guillermo Hurtado [...] el restaurante comunitario NUTRIR, fue construido en 1996 con capacidad para 50 personas, [...] la escuela, [...] con una capacidad de 100 alumnos desde primero hasta octavo de secundaria (Orozco Bermúdez, 2008).

También, estaban el centro de salud y sede de ancianos. Estos equipamientos cumplían sus funciones y prestaban los servicios para los cuales fueron creados, con excepción de la casa cural, ocupada por una familia en ausencia del sacerdote.

La administración municipal, después de la reubicación del barrio, tomó la decisión de implementar en el lote una escombrera municipal, que hoy todavía funciona, pero que aún carece de propósito ante su completa ocupación.

## 2. BARRIO BAJO ANDES

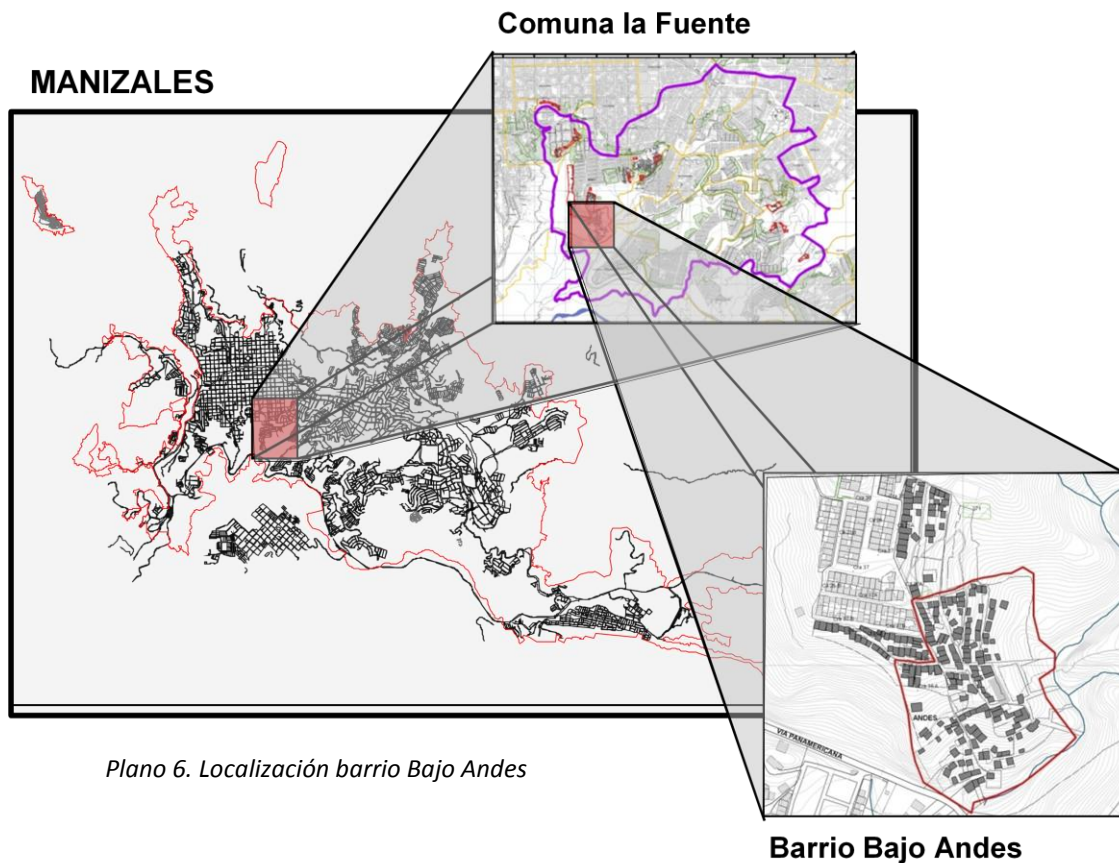
### HISTORIA Y CARACTERIZACIÓN FÍSICO - ESPACIAL



*Figura 43. Barrio Bajo Andes. Fuente: tomada por la autora.*

#### - Localización

El barrio Bajo Andes está localizado en la parte sur del casco urbano de la ciudad de Manizales, perteneciente a la comuna La Fuente, antes denominada como La Diez; limita al norte con el barrio el Nevado, al sur con la avenida Panamericana, al oriente con la cuenca Quebrada única y al occidente con la cuenca quebrada Marmato.



*Plano 6. Localización barrio Bajo Andes*

### 3.1 Historia

Para hablar de la historia del barrio Bajo Andes, se hace necesario contar el inicio e historia del barrio El Nevado, pues fue después de este, que se iniciaron los primeros asentamientos en Bajo Andes y, en algunos textos aparece el Bajo Andes como el Nevado, así que están muy relacionados.

En Manizales, entre 1950 y 1966, se dio el furor de la industrialización, lo que trajo consigo el crecimiento de la población y, por ende, el crecimiento territorial del casco urbano, haciendo que este no tuviera capacidad para abarcar a tanta gente, así que se empezaron a ocupar las laderas periféricas del casco urbano de la ciudad.

Según La Patria, el barrio el Nevado cumplió 40 años el 12 de Octubre de 2012. En la crónica elaborada por el periódico, cuenta don William que:

El inicio de esta historia se da en 1956, cuando unas 10 familias, incluida la de él, llegaron a poblar un lote que pertenecía a Jesús Noreña. Éramos pocos. En ese entonces la mejor vivienda era la finca de Los Noreña, aunque ellos no vivían ahí, tenían empleados [...] Correr por grandes prados y por las empinadas lomas que llamaban El Morro hizo parte de su niñez. Solo hasta 1971, a través de la Caja de la Vivienda Popular, se dio la oportunidad de crear lo que hoy se conoce como El Nevado. Ese año, William hizo parte de los obreros que contrató la Administración de ese entonces para empezar a desbastar El Morro y construir 400 viviendas para desplazados por el invierno [...] El barrio inicialmente se construyó en dos etapas, donde hoy está la cancha se iniciaron las primeras 150 casas trabajos que se terminaron en 1972 y se inició la segunda etapa con 250 viviendas que se terminó en 1973.

“En 1970, aparecen los primeros loteos del barrio Nevado el cual para 1977 ya estaba totalmente construido” (Alcaldía Municipal de Manizales, 2009: 40).

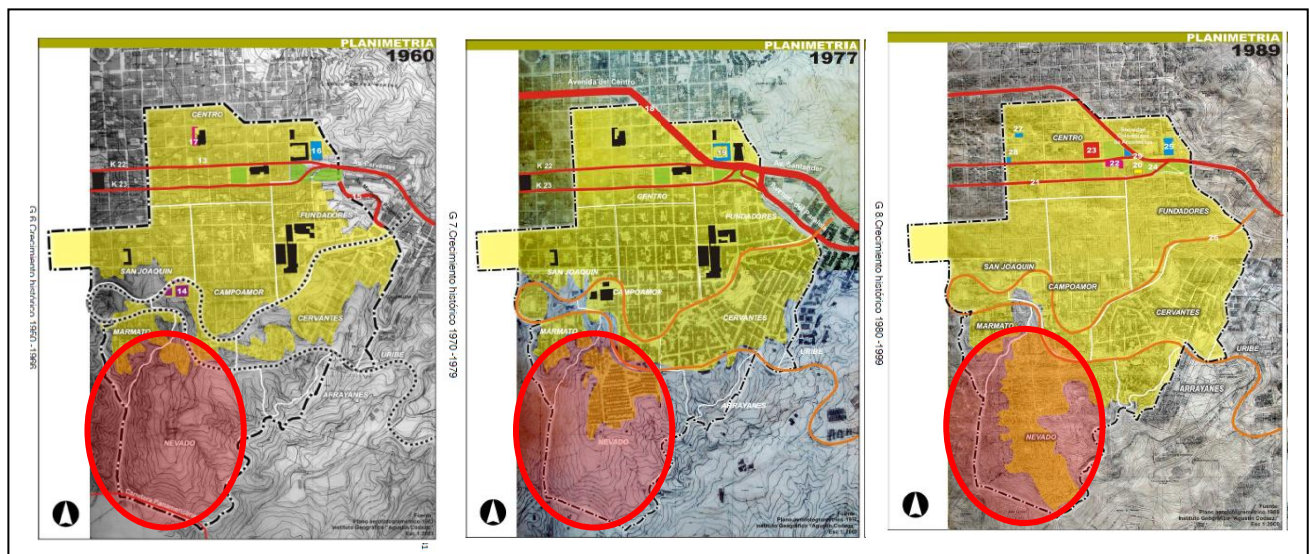
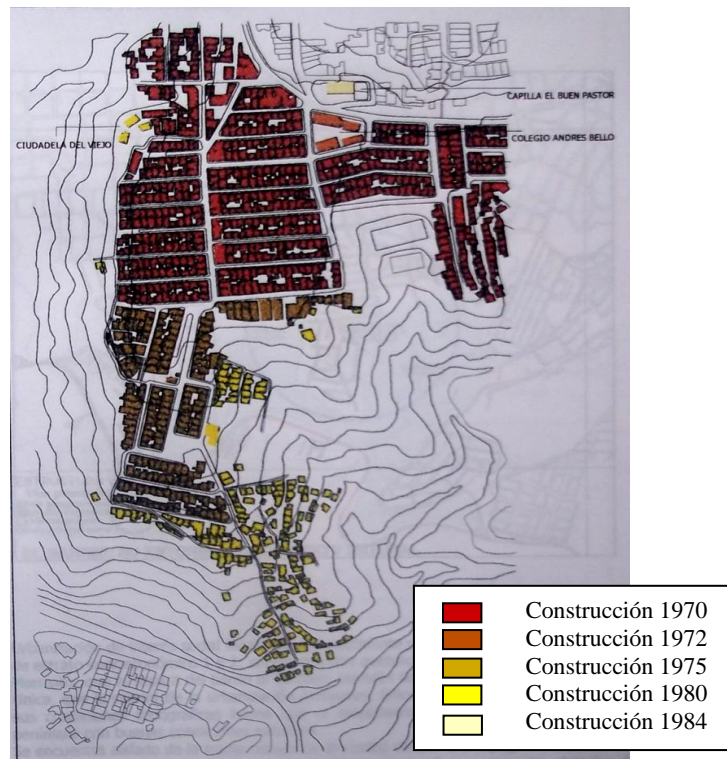


Figura 44. Creación y crecimiento del barrio Bajo Andes.  
Fuente: PIP 12 – Alcaldía de Manizales.

El barrio el Nevado fue fundado en 1970, con 400 viviendas para solucionar el problema de los damnificados por el invierno de los diferentes barrios de la ciudad, gracias al gobierno nacional que aportó el 50% de estas viviendas se hizo posible esta construcción. Luego construyen la segunda etapa con 105 viviendas por medio

del Instituto de crédito territorial y posteriormente por la Caja de la Vivienda Popular. Ya en 1980 empiezan aparecer los primeros asentamientos espontáneos ilegales (López Cerón, 2001: 15).

En 1980 empezó la invasión en esta zona de la ciudad, algunos grupos sociales se localizaron en la parte de la ladera, sin pensar en las condiciones topográficas ni geológicas; las viviendas fueron autoconstruidas utilizando materiales como latas y bahareque; los asentamientos ilegales van tomando fuerza, conformando un grupo amplio de viviendas, lo que actualmente conocemos como bajo Nevado, aunque algunas construcciones fueron erradicadas y trasladadas a un nuevo barrio que se hizo posteriormente (El Paraíso). Pero el problema persiste y se hace necesaria la erradicación del resto de las viviendas por problemas de deslizamiento (López Cerón, 2001: 15).



*Figura 45. Crecimiento del barrio Bajo Andes.*

*Fuente: Ceron, F. y López, V. (s.f). Rehabilitación urbana. Barrio el Nevado comuna 10, municipio de Manizales. Tesis de grado.*

- Procesos de reubicación

En 1987 empezó el primer programa de reubicación preventiva con el Barrio El Paraíso, para donde se pasaron 425 familias que vivían en cinco barrios de alto riesgo. Las familias llevaron al nuevo lote las cabañas de bambú donde vivían y, en la medida de sus recursos, fueron mejorando su vivienda con bloques, ladrillos y cemento (Alcaldía Municipal de Manizales, 2005).

De las 425 familias reubicadas, 300 pertenecían al barrio Bajo Andes, según la Arquitecta Lilia Millán, actual funcionaria de la Secretaria de Planeación de la Alcaldía de Manizales quien participó en el equipo técnico del proceso. La zona de invasión del barrio Bajo Andes se reubicó en el Paraíso y, al año y medio, al bajar a la zona reubicada, se dio cuenta que ya habían re - ocupado el lote por las mismas familias que se habían reubicado al barrio El Paraíso, y que esta re -invasión proliferó por la construcción de la cancha de futbol ubicada en la parte sur occidental del barrio por parte de la Alcaldía.

En la época de la reubicación de estas familias, estaba de alcalde Kevin Ángel Mejía, quien ejerció su mandato entre 1988 y 1990, primer alcalde elegido por elección popular, y la señora Victoria Eugenia Osorio de Mejía, era la gerente de la Caja de la Vivienda, también alcaldesa del municipio entre 1990 y 1992. Al analizar las fechas de administraciones de los alcaldes de esa época, parece contradictorio que la que fue la gerente de la Caja de la vivienda y colaboró con la reubicación del bajo Andes al Paraíso, permitió como alcaldesa construir la cancha de futbol y el crecimiento nuevamente del barrio bajo Andes con asentamientos espontáneos de las mismas familias que se habían reubicado. Lo anterior se constata en la página web de la Alcaldía (2005): “La poca vigilancia del proceso causó irregularidades, cuando ciertas familias vendieron el lote (que habían recibido en forma gratuita) y regresaron a su antiguo barrio”.

En esta época de la reubicación no existían los subsidios de vivienda de interés prioritario para la gente más necesitada, así que cada alcaldía tenía que gestionar

proyectos en consenso con entidades privadas y con los auxilios presupuestales de los políticos de alto mando como los senadores. De acuerdo a lo contado por la Arquitecta Millán, el lote del barrio el Paraíso era de un particular y la administración municipal lo compró para la reubicación del barrio Bajo Andes, que consistió en entregarle a cada familia un lote escriturado y dotado de servicios públicos y obras urbanísticas, cada familia iba demoliendo y construyendo de nuevo la casa en el nuevo lote con los mismos materiales, la idea era que se construyera en la mitad del lote y la otra mitad la fuera destinando a construir poco a poco la nueva vivienda con materiales en bloque y concreto que ellos mismos tenían que conseguir. Para la reubicación, se sortearon los lotes para cada familia, que tenía que ser propietaria, pues los arrendatarios quedaron por fuera de este programa.

Ahora bien, en el momento de realizar el traslado, se dieron cuenta que, debido el material constructivo empleado en estas casas, esterilla y guadua, no se podían demoler sino en grupos porque las colindantes se podían caer, así que, tras la demolición en bloque, se trasladaban ese mismo día a los habitantes correspondientes, considerando que en ocasiones, el proceso no se alcanzaba a realizar el mismo día, fue acondicionada un área en El Paraíso para ser usada en situaciones inesperadas.

El barrio ha sufrido varios procesos de reubicación y, especialmente, en enero 20 de 2010 se identificó en la zona un aceleramiento de construcción de asentamientos nuevos, lo que despertó las alarmas de la Alcaldía municipal, a cargo en ese momento del alcalde Juan Manuel Llano, adoptando como medida el desalojo, pero, de las 26 viviendas nuevas, solo 7 se pudieron desalojar ese día, pues se desalojaron y se demolieron las construcciones no habitadas y las restantes entraron a un proceso de restitución de bienes. No obstante, fue un proceso fallido, pues en la verificación del inventario en el 2011 se identificó que estas viviendas fueron nuevamente construidas.



Figura 46. Desalojo de los asentamientos espontáneos, 2010.  
Fuente: Tomada por la autora.

A partir del 2007, se implementó dentro del programa de Guardianas de las laderas un proyecto en convenio entre la Alcaldía y la Corporación para el Desarrollo de Caldas, el “Inventario Físico y Poblacional de las Viviendas Ubicadas en Zonas de Alto Riesgo”, proyecto que ayuda a detectar el proceso de estas zonas, las viviendas reubicadas o afectadas por eventos catastróficos y las nuevas viviendas asentadas; además del número de habitantes afectados y la identificación de nombres de personas en un desastre.

En 1980 existían 183 asentamientos espontáneos aproximadamente, hoy, después de 33 años, existen 291.

### 3.2 Características físico – espaciales

El barrio de Bajo Andes no cuenta con equipamientos, pues la comunidad hace uso de los equipamientos del barrio El Nevado, equipamientos que fueron construidos en 1972, el colegio Andrés Bello junto con la estación de policía ya que la misma comunidad se lo exigió al municipio. Después con el empuje de la gente del barrio se construyó la caseta comunal y la zona deportiva (López Cerón, 2001: 20).

Actualmente, Bajo Andes cuenta con sendas peatonales y laberínticas con escaleras y rampas que conducen a todas las viviendas y llega hasta la vía panamericana, así

que el barrio cuenta con dos accesos peatonales por el barrio El Nevado y por la vía Panamericana.

El barrio cuenta con una cancha de futbol que fue construida por la alcaldía de Manizales ubicada en el lado sur occidental del barrio y las calles sirven de espacio de encuentro, se reúnen normalmente allí, sentados en las puertas de las casa y en el andén donde socializan diariamente.

La mayoría de viviendas están construidas en guadua y esterilla, los materiales más económicos que consiguen en el mercado, y con todo aquello que se pueda reciclar de otras construcciones. Además, es el sistema constructivo que mejor saben desarrollar, pues la necesidad de techo, los ha convertido en expertos, contando también con algunos habitantes cuya ocupación laboral es la construcción.



*Figura 47. Vivienda típica del sector construida en esterilla y guadua.  
Fuente: Tomada por la autora.*

La forma urbana se da de forma espontánea porque nunca existió una planificación para su organización, como iban llegando al sitio, se iban acomodando, modificando el terreno en forma rudimentaria, desatando desastres en la ladera con deslizamientos de tierra.

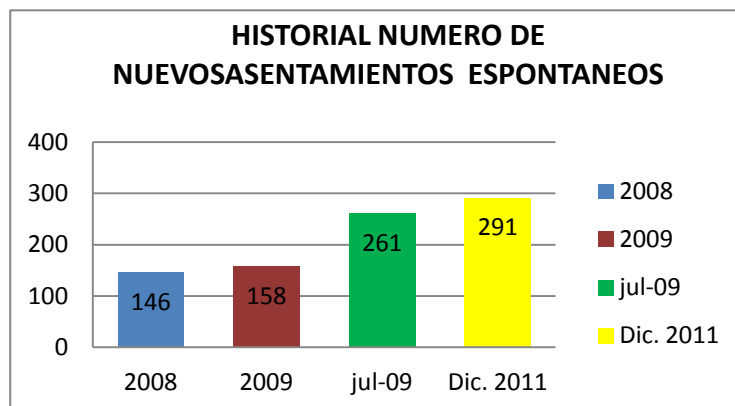
Las laderas de estas cuencas son objeto de numerosas cicatrices de deslizamientos, su topografía empinada cuenta con pendientes mayores al del 45%, sumando la presión urbana de los asentamientos espontáneos, la caída de aguas negras, lluvias y los constantes cultivos indiscriminados, son factores suficientes que explican los sucesos, lo que ha generado que su catalogación las indique como laderas de protección.

En cuanto al paisaje, es de alta riqueza, perceptible desde el barrio hacia las cuencas y vistas lejanas, su ubicación sobre la cuchilla de la ladera hace que se tengan vistas panorámicas cercanas y lejanas a Villamaría, veredas y bellos paisajes, ya dentro del barrio, lo que se observa es el paisaje urbano rudimentario de las viviendas en esterilla, aunque interesante desde el punto de vista de la arquitectura vernácula, sobre lo bonito que puede llegar a ser el entretejido de la guadua y, a la vez, un poco lúgubre en la espacialidad contextual de sendas laberínticas y oscuras, y la esterilla en algunas viviendas, ya alterada por la humedad y el tiempo.



*Figura 48. Panorámica barrio Bajo Andes.  
Fuente: Tomada por la autora*

En 1980 existían 183 asentamientos espontáneos aproximadamente, hoy, después de 33, años existen 291.



*Figura 49. Historial asentamientos nuevos en el Bajo Andes*  
*Fuente: Grafica de elaboración propia basado en el inventario físico y poblacional de zonas de alto riesgo de Manizales*

### 3.3 Análisis procesos de re - ocupación

Con base en la planimetría desarrollada del barrio Bajo Andes y en los inventarios desarrollados por la Corporación para el Desarrollo de Caldas, se puede concluir que es mayor el número de asentamientos nuevos que los que se reubican.






En 1987 se realizó una nueva reubicación por parte de la Alcaldía Municipal y de la Caja de la Vivienda Popular al barrio el Paraíso, pero no dio fin a las invasiones en zona de riesgo en el Bajo Andes, pues año después, la zona ya estaba invadida. En el año 2007, fecha del inventario de la zona, se contaba con 146 viviendas, hoy se cuenta con 201, así que en 4 años construyeron 55 viviendas, eso representa el 37% sobre las viviendas inventariadas en el 2007.

Entre 2007 y 2009 se construyeron 18 asentamientos espontáneos nuevos, lo que representa el 12%; y entre 2009 y 2011, se construyeron 37, representado en un 25%. (Ver ilustración No. 45). Esto quiere decir que los asentamientos crecieron más entre el último periodo, lo que parece ser contradictorio teniendo en cuenta que en 2010 se realizó un proceso de desalojo, de 26 viviendas se desalojaron 7 y las 26



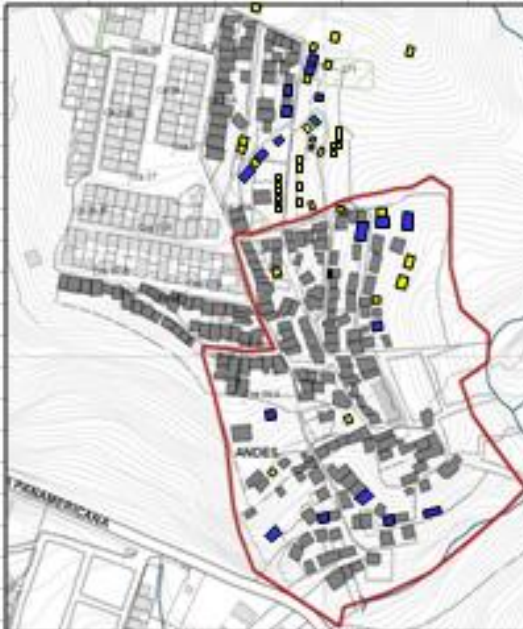


entraron a un proceso de restitución de bienes, ya en 2012 no deberían existir estas viviendas, pero según los censos todavía están allí. (Ver ilustración No 46).

La comparación de estos censos concluye que los procesos gubernamentales para el control de estas zonas, son ineficientes si no se tiene una política clara de reasentamiento poblacional o control urbano territorial sobre liberación de lotes tras procesos de reubicación. Que el territorio seguirá siendo insostenible e inmanejable si no se toman estrategias sobre estas zonas informales, pues su crecimiento desata desastres naturales trayendo consigo desequilibrios económicos, sociales y físicos.

VIVIENDAS DEMOLIDAS DETECTADAS DESDE EL INVENTARIO

INVENTARIO - Octubre 2007	PRIMERA VERIFICACIÓN - Agosto 2009	SEGUNDA VERIFICACION - Abril 2011	TERCERA VERIFICACION - Octubre 2011	TOTAL (Octubre 2011)
				
<p>CONVENCIONES</p> <p>■ Viviendas censadas 146</p>	<p>CONVENCIONES</p> <p>■ Viviendas censadas</p> <p>■ Viviendas demolidas primera verificación 7</p>	<p>CONVENCIONES</p> <p>■ Viviendas censadas</p> <p>■ Viviendas demolidas primera verificación 7</p> <p>■ Viviendas demolidas segunda verificación 3</p> <p>TOTAL 10</p>	<p>CONVENCIONES</p> <p>■ Viviendas censadas</p> <p>■ Viviendas demolidas primera verificación 7</p> <p>■ Viviendas demolidas segunda verificación 3</p> <p>■ Viviendas demolidas tercera verificación 1</p> <p>TOTAL 11</p>	<p>CONVENCIONES</p> <p>■ Viviendas censadas</p> <p>■ Viviendas demolidas desde el inventario del Octubre 2007 hasta la tercera verificación de octubre de 2011</p> <p>TOTAL 11</p>
	<p><b>TOTALES: 7 viviendas demolidas</b></p>	<p><b>TOTALES: 9 viviendas demolidas</b></p>	<p><b>TOTALES: 11 viviendas demolidas</b></p>	<p><b>TOTALES: 11 viviendas demolidas</b></p>

VIVIENDAS NUEVAS DETECTADAS DESDE EL INVENTARIO

INVENTARIO - Octubre 2007	PRIMERA VERIFICACIÓN - Agosto 2009	SEGUNDA VERIFICACION - Abril 2011	TERCERA VERIFICACION - Octubre 2011	TOTAL (Octubre 2011)																														
																																		
<p>CONVENCIONES</p> <table border="0"> <tr> <td>■ Viviendas censadas</td> <td>146</td> </tr> </table>	■ Viviendas censadas	146	<p>CONVENCIONES</p> <table border="0"> <tr> <td>■ Viviendas censadas</td> <td>146</td> </tr> <tr> <td>■ Viviendas nuevas primera verificación</td> <td>18</td> </tr> </table>	■ Viviendas censadas	146	■ Viviendas nuevas primera verificación	18	<p>CONVENCIONES</p> <table border="0"> <tr> <td>■ Viviendas censadas</td> <td>146</td> </tr> <tr> <td>■ Viviendas nuevas primera verificación</td> <td>18</td> </tr> <tr> <td>■ Viviendas nuevas segunda verificación</td> <td>37</td> </tr> <tr> <td><b>TOTAL</b></td> <td><b>55</b></td> </tr> </table>	■ Viviendas censadas	146	■ Viviendas nuevas primera verificación	18	■ Viviendas nuevas segunda verificación	37	<b>TOTAL</b>	<b>55</b>	<p>CONVENCIONES</p> <table border="0"> <tr> <td>■ Viviendas censadas</td> <td>146</td> </tr> <tr> <td>■ Viviendas nuevas primera verificación</td> <td>18</td> </tr> <tr> <td>■ Viviendas nuevas segunda verificación</td> <td>37</td> </tr> <tr> <td>■ Viviendas nuevas tercera verificación</td> <td>17</td> </tr> <tr> <td><b>TOTAL</b></td> <td><b>72</b></td> </tr> </table>	■ Viviendas censadas	146	■ Viviendas nuevas primera verificación	18	■ Viviendas nuevas segunda verificación	37	■ Viviendas nuevas tercera verificación	17	<b>TOTAL</b>	<b>72</b>	<p>CONVENCIONES</p> <table border="0"> <tr> <td>■ Viviendas censadas</td> <td>146</td> </tr> <tr> <td>■ Viviendas nuevas desde el inventario del Octubre 2007 hasta la tercera verificación de Octubre de 2011</td> <td>72</td> </tr> <tr> <td><b>TOTAL</b></td> <td><b>72</b></td> </tr> </table>	■ Viviendas censadas	146	■ Viviendas nuevas desde el inventario del Octubre 2007 hasta la tercera verificación de Octubre de 2011	72	<b>TOTAL</b>	<b>72</b>
■ Viviendas censadas	146																																	
■ Viviendas censadas	146																																	
■ Viviendas nuevas primera verificación	18																																	
■ Viviendas censadas	146																																	
■ Viviendas nuevas primera verificación	18																																	
■ Viviendas nuevas segunda verificación	37																																	
<b>TOTAL</b>	<b>55</b>																																	
■ Viviendas censadas	146																																	
■ Viviendas nuevas primera verificación	18																																	
■ Viviendas nuevas segunda verificación	37																																	
■ Viviendas nuevas tercera verificación	17																																	
<b>TOTAL</b>	<b>72</b>																																	
■ Viviendas censadas	146																																	
■ Viviendas nuevas desde el inventario del Octubre 2007 hasta la tercera verificación de Octubre de 2011	72																																	
<b>TOTAL</b>	<b>72</b>																																	
	<p><b>TOTALES: 18 viviendas nuevas</b></p>	<p><b>TOTALES: 55 viviendas nuevas</b></p>	<p><b>TOTALES: 72 viviendas nuevas</b></p>	<p><b>TOTALES: 72 viviendas nuevas</b></p>																														

## VIVIENDAS DESALOJADAS

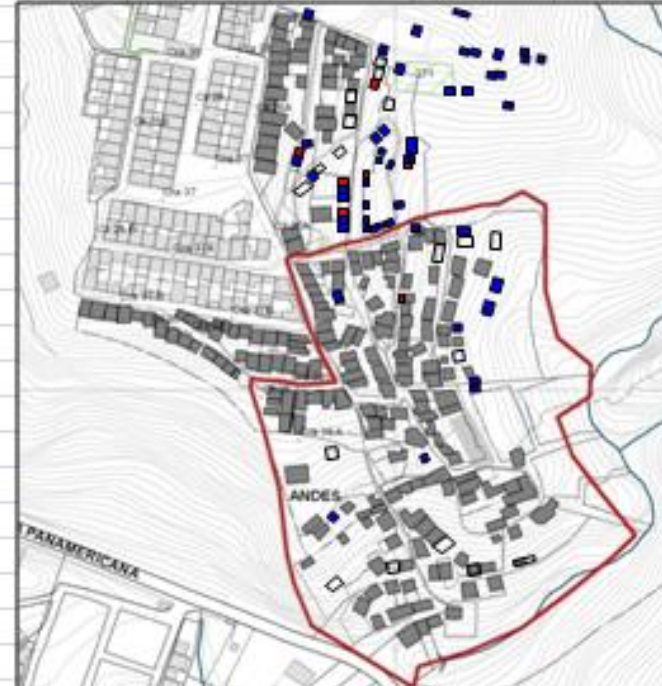
Enero 20 de 2010



### CONVENCIONES

	Viviendas nuevas no desalojadas	19
	Viviendas nuevas desalojadas	7
<b>TOTAL</b>		<b>26</b>

Octubre - 2011



### CONVENCIONES

	Viviendas nuevas identificadas en las verificaciones	65
	Viviendas nuevas desalojadas y nuevamente construidas	7
<b>TOTAL</b>		<b>72</b>

## **CAPÍTULO IV.**

### **CASO REFERENTES**

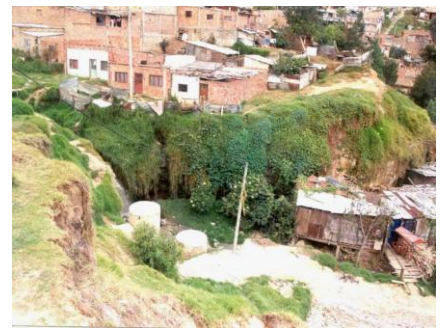
A continuación se presentarán algunos casos en donde los lotes liberados, tras proceso de reubicación en zonas de alto riesgo, por remoción en masa han sido objeto de acciones o proyectos para evitar los nuevos asentamientos espontáneos. Casos que aportarán a la búsqueda de alternativas en el control urbano sobre lotes desocupados por procesos de reubicación en la ciudad de Manizales.

El Banco Mundial en *Reasentamiento Preventivo de Poblaciones en Riesgo de Desastre*, hace un resumen general de casos latinoamericanos donde sus gobernantes adoptaron alternativas para el control de asentamientos espontáneos en zonas de riesgo.

Los casos estudiados muestran diferentes maneras de abordar la situación. En Argentina, Colombia y Guatemala, se promulgaron normas para prohibir las ocupaciones y, en el caso de Guatemala, se prohibió la inversión pública y de organizaciones internacionales en la zona en alto riesgo. En Argentina, las áreas recuperadas se declararon de uso público y se convirtieron en zonas verdes, incluyendo parques y canchas deportivas, comprometiéndose las municipalidades su control y mantenimiento. En Bogotá, los suelos de bosque andino se devolvieron a la estructura ecológica de la ciudad por medio de su incorporación a un parque ecológico público y se contrataron a personas de la comunidad para su recuperación. En Brasil las áreas recuperadas se utilizaron para la construcción de obras de infraestructura, ya sea para la canalización de los arroyos o para vías. Como conclusiones relevantes, se identifica la importancia de la norma para definir el uso del suelo, el control de la aplicación de la norma por parte de las autoridades competentes, y el uso público de las áreas con beneficios comunitarios, lo cual refuerza la prevención de nuevas ocupaciones (2011: 206).

## 1. CASOS NACIONALES

LOCALIZACIÓN	PARTICIPANTES	DESCRIPCIÓN PROYECTO	ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN
Nueva Esperanza (Localidad de Rafael Uribe) y sector quebrada limas (Localidad ciudad Bolívar) – Bogotá D.C.	El Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA-, con el apoyo y acompañamiento del Jardín Botánico, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital – DAPD-, la Dirección de Prevención y Atención de emergencias – DPAAE- fueron las entidades que desarrollaron el programa	Un estudio en el 2004 de la firma consultora Geocing Ltda. concluyó que por los atributos geográficos, topográficos, geomorfológicos y económicos, el sector no es apto para la conformación de una trama residencial, y por tanto, cualquier intento de manejo sobre este objetivo exigirá altos costos para la mitigación de riesgos, e implicará una amenaza permanente a la integridad de los habitantes y a la del área protegida del Parque Ecológico Distrital Entre Nubes	<p>Se definió un instrumento de orden legal, declarando el área como suelo de protección y elemento de la estructura ecológica principal. Simultáneamente se definen las características complementarias de equipamientos comunitarios relacionados con la socialización de la dimensión ambiental y su aplicación como nodos de articulación con los barrios vecinos y con la zona de Usme. Como lineamiento principal se definió que todo el territorio es suelo de protección, para así evitar los efectos que tiene la intervención entrópica sobre la estabilidad del suelo (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005: 25)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incorporación del área como suelo de protección de la Estructura Ecológica Principal.</li> <li>2. Incorporación del nuevo suelo de protección del PEDEN al Plan de Manejo y Ordenamiento del mismo. Desarrollo del Parque Zonal.</li> <li>3. Diseño y desarrollo de obras de mitigación y reconfiguración del área.</li> </ol> <p>Recuperación biótica del suelo de protección en el sector de Nueva Esperanza</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Desarrollo de nuevos espacios públicos.</li> <li>5. Desarrollo de acciones ambientales de prevención y mitigación durante el periodo de transición del reasentamiento total</li> <li>6. Plan de prevención y control de la ocupación ilegal (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005: 7).</li> </ol>



FUENTE: (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005: 7).

LOCALIZACIÓN	PARTICIPANTES	DESCRIPCIÓN PROYECTO	ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN
<b>HERRAN - NORTE DE SANTANDER</b>	La comunidad, la Gobernación de Norte de Santander y el Municipio de Herrán, orientado por la Universidad de los Andes	El municipio hace más de 40 años está sometido a un grave fenómeno de movimientos de remoción en masa (reptación), que ha ocasionado agrietamientos en más del 60% de la infraestructura Municipal y representa un riesgo inminente para los 1.750 habitantes del casco urbano de la municipalidad.	En el actual casco urbano se contempla la construcción de un parque eco turístico en la zona de alto riesgo, la cual será demolida. Se aprovechará para desarrollar una estrategia de aproximación al concepto de jardín botánico o arboreto para trascender lo exclusivamente paisajístico, recreativo y oferta de servicios ambientales.



FUENTE: <http://m.eltiempo.com/colombia/oriente/desaparece-municipio-de-granalote-por-el-invierno/8635480>.

LOCALIZACIÓN	PARTICIPANTES	DESCRIPCIÓN PROYECTO	ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN
<b>MANIZALES</b>	Alcaldía municipal, OMPAD, Caja de la Vivienda Popular, Corporación para el Desarrollo de Caldas..	Viviendas reubicadas por encontrarse en zona de alto riesgo por deslizamiento y por inundación	Los lotes liberados fueron destinados a lo que actualmente es una de las escombreras municipales de la ciudad, administrada por la secretaría de Obras Públicas de la Alcaldía Municipal de Manizales.



FUENTE: Alcaldía de Manizales

LOCALIZACIÓN	PARTICIPANTES	DESCRIPCIÓN PROYECTO	ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN
<b>MEDELLIN - ANTIOQUIA</b>	La Universidad Politécnica de Catalunya, Universidad de Antioquia, la Agencia de Cooperación Internacional de Medellín, la Empresa Municipal de Desarrollo Urbano y el Área Metropolitana del Valle de Aburra, juntamente con otras instituciones locales	El sector está ubicado sobre el que era el botadero de basura de la ciudad y en el año 2006 y luego de estudios ambientales de gases y lixiviados elaborados por la Universidad de Antioquia, que daban fe de los altos niveles de concentración superiores a los máximos permitidos, y las posibles consecuencias de afectación a la salud pública. La Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres declara la calamidad pública en el sector "El Morro", el sector se convierte entonces en zona de carácter prioritario para la intervención.	Para evitar reasentamientos en los lotes liberados tras el proceso de reubicación, el espacio público como elemento articulador en intervenciones urbanas, se desarrolló en el Plan Parcial de Moravia en varios puntos del sector, como lo fue en el lote liberado tras proceso de reasentamiento, el cual quedó proyectado como un parque público y zona de protección ambiental



FUENTE: (Alcaldía de Medellín, 2011).

LOCALIZACIÓN	PARTICIPANTES	DESCRIPCIÓN PROYECTO	ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN
<p><b>PEREIRA - RISARLADA (Comuna ferrocarril)</b></p>	<p>* CARDER (Corporación Autónoma Regional de Risaralda) * La Universidad Tecnológica de Pereira (equipo del Instituto de Investigaciones Ambientales y el Semillero de Agroecología y Soberanía Alimentaria) * El Instituto Medio de Ambiente;</p>	<p>Las viviendas fueron reubicadas por encontrarse en zona de alto riesgo por deslizamiento</p> <p>Abordar una alternativa sostenible para enfrentar el tema de seguridad alimentaria y a su vez, evitar que estos lotes liberados tras procesos de reubicación, fueran re-ocupados</p>	<p>Una de las estrategias ideadas y ejecutadas para impactar la situación es la promoción de la agricultura en espacios urbanos, es decir, sopesar el problema de acceso a la alimentación de las poblaciones urbanas a través de la producción de alimentos en las ciudades, por medio de siembra de plantas medicinales, agrícolas</p> <p>Las huertas urbanas permitieron, no solo rescatar las áreas liberadas en condición de riesgo tras un proceso de reubicación, sino, además, la seguridad alimentaria de la población y la construcción social y fortalecimiento vecindal.</p>



FUENTE: <http://www.latarde.com/historico/44992-se-impone-la-agricultura-urbana-en-risaralda>

LOCALIZACIÓN	PARTICIPANTES	DESCRIPCIÓN PROYECTO	ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN
<p align="center"><b>BOGOTA</b></p>	<p>Alcaldía de Bogotá, FOPAE (fondo de prevención y atención de emergencias)</p>	<p>Viviendas reubicadas por encontrarse en zona de alto riesgo por deslizamiento</p>	<p>Programa Vigía Ambiental, el cual consiste en la contratación de madres cabeza de familia para que cumplan con la sensibilización en la comunidad, en cuanto a la aceptación y mitigación del riesgo al que están expuestos, mantenimiento de la silvicultura, manejo adecuado de residuos sólidos, y la Gestión del Riesgo en la ayuda en la atención de emergencias, reporte de lugares de amenaza, realizar visitas o inspección en zonas de riesgo, realizar actividades menores de investigación, apoyar los procesos comunitarios en la conformación de comités.</p> <p>el grupo Vigía Ambiental interviene también con la remoción de escombros dejados por asentamientos reubicados, siembran en ellos, los encierran y los vigilan para evitar nuevas ocupaciones.</p>



FUENTE: [http://www.fopae.gov.co/portal/page/portal/FOPAE\\_V2/Altos%20de%20la%20Estancia/Doc/VIGIAS.pdf](http://www.fopae.gov.co/portal/page/portal/FOPAE_V2/Altos%20de%20la%20Estancia/Doc/VIGIAS.pdf)

LOCALIZACIÓN	PARTICIPANTES	DESCRIPCIÓN PROYECTO	ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN
<p style="text-align: center;"><b>CALI</b></p>	<p>El Fondo Nacional de Adaptación, en cabeza de Cecilia Álvarez (hoy Ministra de Transporte),</p>	<p>Se reubica a las familias allí ubicadas para evitar que el jarillón del río cediera e inundara la ciudad de CALI</p> <p>Luego de reubicar a la población en riesgo, un objetivo principal era recuperar la zona liberada para evitar reasentamientos, “con el fin de que en un futuro no sea utilizado como zona para habitar clandestinamente y se vuelva a generar esta problemática social que tanto afecta a nuestro país” (El País, 2012).</p> <p>antiguamente vivían 190 familias en un asentamiento subnormal (Villamoscas)</p>	<p>En una recuperación integral, se construyó un parque lineal pensado como sitio de recreación y de protección para evitar nuevos asentamientos espontáneos.</p>



FUENTE: (El País, 2012).

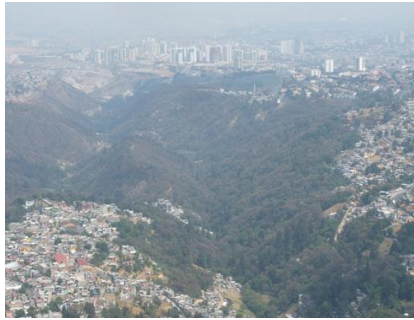
## 2. CASOS INTERNACIONALES

LOCALIZACIÓN	PARTICIPANTES	DESCRIPCIÓN PROYECTO	ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN
SAO PAULO (Brasil)		<p>Las viviendas reubicadas por encontrarse en zona de alto riesgo por deslizamiento</p> <p>El sector contó con una renovación urbana integral y, dentro de esta, se reubicaron 4.000 familias en zonas de alto riesgo en viviendas de interés social.</p>	<p>Las zonas liberadas tras el proceso de reubicación se recuperaron por medio de un Parque Ecológico:[...] para promover la preservación y protección a la fauna y la flora, además de proporcionar actividades culturales, ambientales y recreativas a los visitantes, sobre todo a los habitantes de la región, Con 250,30 hectáreas de extensión, ocupa 7% de los 28 km alrededor de la Represa do Guarapiranga, sirviendo como protección contra invasiones y ocupaciones ilegales. Implemento por parte de la Secretaria del Medio Ambiente del Estado – SMA (País/Country, 1997).</p>



FUENTE: (País/Country, 1997).

LOCALIZACIÓN	PARTICIPANTES	DESCRIPCIÓN PROYECTO	ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN
MEXICO	Secretaría del Medio Ambiente, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi), Protección Civil del DF y la Procuraduría Ambiental de Ordenamiento Territorial (PAOT)	<p>Las barrancas hacen parte del recurso hidrológico que abastece al país, con riqueza paisajística y biodiversidad, actualmente, sufren una degradación ambiental causada por la presión urbanística, con presencia de asentamientos espontáneos de bajos recursos, vulnerables a desastres naturales, drenajes de aguas pluviales, aguas negras y residuos sólidos.</p> <p>“Experiencia seleccionada como ‘buena práctica’ en el concurso Hábitat II de Naciones Unidas” (País/Country, 1997).</p>	<p>El objetivo será dar valor ambiental a 33 que se ubican en la zona poniente de la ciudad, con el propósito de garantizar su conservación.</p> <p>Se realizó un diagnóstico de las barrancas con la ayuda de la comunidad, para decretarlas suelo de valor ambiental y, así, actuar en su recuperación.</p>



FUENTE: (Ramírez, 2013), (Instituto Nacional de Ecología, 2007: 8), <http://www.sma.df.gob.mx/drupc/index.php?opcion=12>

## CAPITULO V

### COMPARACIÓN CONTROL URBANO ENTRE MANIZALES PEREIRA Y ARMENIA

#### 1. CONTROL URBANO EN MANIZALES

Manizales por su topografía y su forma de asentamiento en el territorio, se desarrolló sobre la cuchilla de la montaña en sentido oriente a occidente, y por tal razón la localización de la mayoría de sectores ilegales en zonas de alto riesgo se encuentran localizadas en la parte norte y sur de la ciudad, sobre laderas con pendientes mayores al 45%.

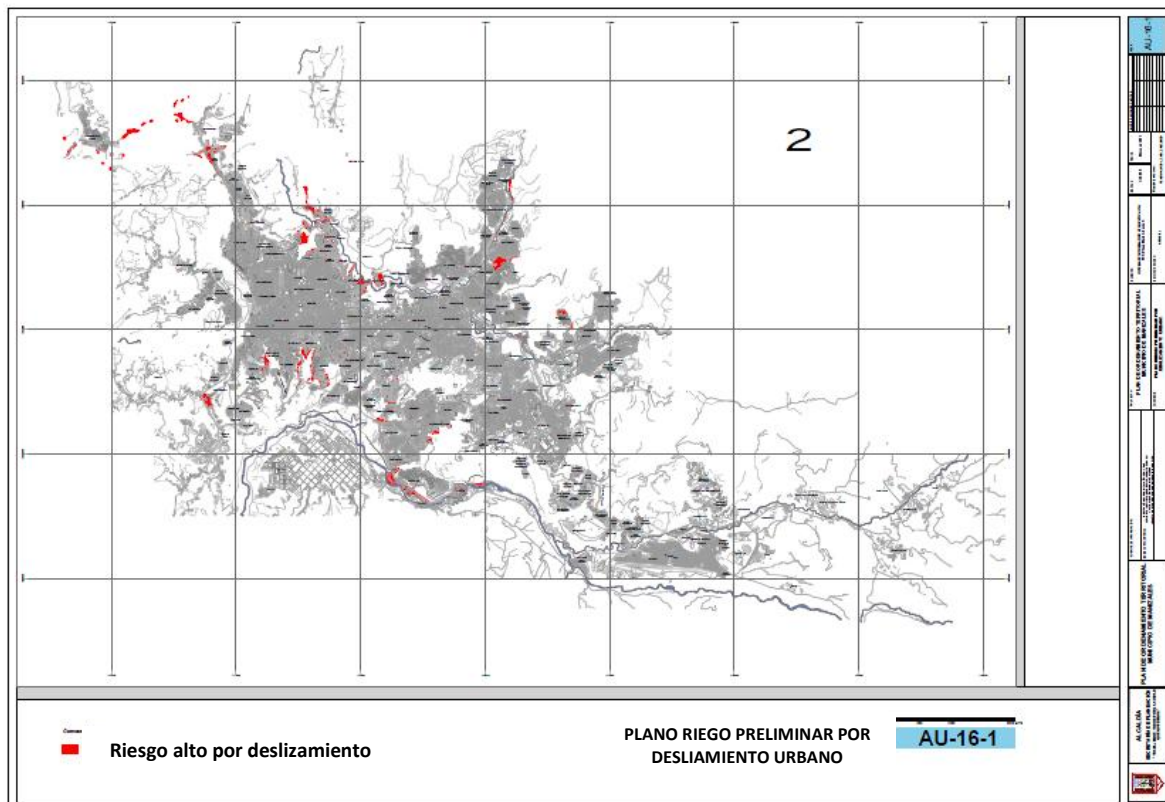


Figura 50. Zonas de alto riesgo por deslizamiento de la ciudad de Manizales.  
Fuente: Alcaldía de Manizales POT.

El control urbano de asentamientos espontáneos en las zonas de alto riesgo en la ciudad de Manizales, le corresponde a la Oficina de Restitución de Laderas, inscrita a la Secretaría del medio Ambiente, creada el primero de noviembre de 2012.

El personal encargado para la labor de vigilancia, dentro de la oficina de Restitución de Laderas, está compuesto por un profesional universitario en Derecho y un secretario, de acuerdo al Decreto No. 0559 de la Alcaldía de Manizales, el propósito principal del cargo por parte de un profesional en Derecho, será el de: Adelantar los procedimientos a que hubiere lugar, tendiente a la pronta restitución de los bienes que hayan sido invadidos u ocupados ilegalmente, o que hayan sido declarados zona de alto riesgo, suelo de protección, áreas de protección ambiental o laderas, en el Municipio de Manizales.

Existen dos medios para la identificación de asentamientos nuevos, el aviso de la comunidad y reportes emitidos por la administración u otras entidades de la ocupación o las visitas a campo rutinarias en los sectores vulnerables a esta condición. Pero, la cantidad mínima de recurso humano, hace ineficientes los recorridos periódicos que deberían hacer, como dice el ingeniero Álvaro Vásquez de la UGR: (Entrevista No. 2)

*El problema es la falta de funcionarios en una ciudad como Manizales que tiene casi 400.000 habitantes debería de tener un grupo de recurso humano grande y no tiene si no uno o dos funcionarios este es el principal de los problemas no hay la cantidad de funcionarios suficientes como para ejercer esto con mayor eficacia y ser más oportunas las intervenciones digamos la ocupación de esas invasiones*

Así que se dedican a los casos reportados y prioritarios que el tema requiera.

La oficina de Restitución ha diseñado y difundido una serie de volantes para repartir en la comunidad en caso de un asentamiento nuevo para su reporte. (Ver anexo No. 3.2)

En el momento de la demolición de las construcciones, solo se demuelen las viviendas que están en proceso de construcción o no habitadas, las viviendas que están ocupadas no las desalojan porque, según el abogado Jorge Alirio Tamayo, las familias que se desalojen ya habitando las viviendas se deberían incluir en un programa de vivienda de Interés Prioritario, como algunos casos que defienden la Procuraduría y la Personería.

*Ahí es donde en la ley 9 Artículo 56 me parece, que los alcaldes deberán hacer un inventario en zonas de riesgo para hacer programas de reubicación, por eso las administraciones municipales (...) con que plata y en cuanto tiempo lo va hacer antes de que ocurra el desastre, porque si ocurre el desastre mire usted lo que pasa, lo pueden demandar y por omisión en el cargo lo pueden destituir, y si lo condenan tiene que reubicar las familias. Hay esta la respuesta de porque no se pueden tocar las casas habitadas y llevan mucho tiempo hay.*

Después de estos desalojos de asentamientos nuevos, las entidades no vuelven al sitio intervenido y los habitantes vuelven a construir las viviendas, sin una intervención posterior, lo que se constató en el historial de los inventarios físicos y poblacionales de viviendas de alto riesgo. Como contundente, está el caso de Bajo Andes, barrio estudio de caso de la presente investigación, donde las viviendas que se desalojaron, se identificaron luego como construidas e incluidas en el censo normal.

Pues según la Arquitecta Lucero Torres contratista del Inventario físico y poblacional de las zonas de Alto riesgo (*Entrevista No. 04*)

*Si después en otro recorrido en especial en el barrio bajo Andes se detecto que estas fueron otra vez construidas en el mismo sector, en especial con este sector ha sido uno de las más poblados y desalojados y vuelto a poblar ya que este sector se encuentra relativamente cerca al centro y existe una ladera con mucho espacio para expandirse también detectamos nuevos caminos peatonales realizados allí.*

En el tema de Restitución de Laderas existen contradicciones de abogados de la oficina de Restitución de Laderas y Secretaria Jurídica en el debido proceso pues:

*Jorge Alirio Tamayo (Entrevista No. 07) Dice:*

*La querrella es una queja, y resulta que la querrella es en materia de acción civil. Y en jurídica se dice que el proceso se hace por medio de una Querrella por escrito, lo se hace es que por medio de una resolución se le dice a la personas desaloje, firmado por el alcalde porque, la querrella es entre particulares, porque la Corte Constitucional modifico los procesos, porque el proceso hasta hace poquito era que se tenía 48 horas para ir al sitio.*

*Y hay que tener en cuenta que el proceso es en zona de riesgo, y lo importante es la vida de las personas, señora alcaldesa usted que hizo para proteger la vida de esas personas que se mataron en el deslizamiento anoche, a no es que resulta que estaba citando la gente por una querrella. Dijo la Corte, ustedes ya no pueden llagar así a tumbar, deber hacer un debido proceso. Pero no se puede hacer por medio de querrella para un proceso contencioso la querrella es cuando es contienda entre dos personas y si es por querrella a quien se le va a devolver ese lote si es una zona de alto riesgo.*

En contra de la versión del proceso que realiza el abogado JORGE ALIRIO TAMAYO, está la opinión la Secretaría Jurídica de la Alcaldía Municipal, quien dice que el proceso se debe seguir por medio de un “Proceso Policivo de Querrella Civil”.

Según oficio emitido por el área jurídica:

La Sentencia C – 241 de 2010 de la Corte Constitucional en lo que hace relación al lanzamiento por ocupación de hecho, figura por la cual se debían tramitar los procesos de ocupación de laderas según la ley 9 de 1989, se ha podido determinar que el artículo 15 de la ley 57 de 1905 ha sido subrogado por el artículo 125 del decreto Código Nacional de Policía y por tanto el procedimiento a seguir es el policivo de querrella civil de policía, al respecto dicha sentencia ha dicho:

[...] La acción policiva de la Ley 9 de 1989 que en su artículo 69 consagró el lanzamiento por ocupación de hecho de oficio por los Alcaldes municipales o por conducto de la Personería Municipal, cuando el propietario o su tenedor no inicien la acción a que se refiere el artículo 15 de la Ley 57 de 1905, en los supuestos: a.) en que se verifique la ocupación de asentamientos ilegales o que se estén llevando a cabo o que se verifique que se efectuarán y estos b.) atente o puedan significar riesgo para la comunidad, cualquier ciudadano o vayan contra las normas de urbanismo y planeación de la localidad. En tales eventos las autoridades de policía pueden ordenar la demolición de bienes construidos sin autorización de autoridad competente, así como la ejecución de obras de conservación o restauración, cuyo costo es cargado al propietario, en donde la principal diferencia con la acción policiva prevista en el artículo 125 del Decreto 1355 de 1970 es que esta puede iniciarse de oficio y sin necesidad de querrela por estar de por medio el interés público.

Además, argumenta que en la Ley 9 de 1989, inciso 3:

Si los habitantes de inmuebles ubicados en sitios de alto riesgo rehúsan abandonar el sitio, corresponderá al alcalde o al Intendente de San Andrés y Providencia ordenar la desocupación con el concurso de las autoridades de policía, y la demolición de las edificaciones afectadas. Esta orden se considerará, para todos los efectos, como una orden policiva en los términos del Código Nacional de Policía.

En conclusión, se detectó que el proceso de restitución de bienes o el lanzamiento por ocupación de hecho, llevado a cabo actualmente en la ciudad de Manizales, es falaz, primero, desde lo operativo, ya que no cuenta con un seguimiento policivo suficiente y las construcciones desalojadas se vuelven a construir, y segundo, desde lo jurídico, haciendo referencia al conflicto y controversia jurídica entre Secretarías, que lo que ha logrado es la desarticulación administrativa. “Y esto se confirma con lo dicho por el Geólogo de la UGR (Entrevista No. 03)” para mí es un tema *de conflictos*

*de abogados; el uno le pasa “la pelota al otro” y el abogado dice “eso no me toca a mí” y busca la manera de enviarlo a otro lado; es un conflicto de competencias”.*

En el proceso de Restitución de Laderas se detecta que no hay un debido proceso, pues según el Director de la Unidad de Gestión del Riesgo (Entrevista No. 10)

*Hace días tuvimos un inconveniente hace días en el barrio Sinaí, se presentaron todos los problemas que tu quieras de orden legal y de orden policivo y nosotros en base a eso la secretaria del medio ambiente realizo la solicitud Jurídica para que se del el debido proceso para tener la tranquilidad de que está procediendo bien, porque colocan los niños y los ancianos por delante, bueno, es un tema social y policivo*

Otro problema detectado es el tema de servicios públicos, pues es una realidad que el llevarles servicios públicos a los habitantes en zonas de alto riesgo acelera la proliferación de asentamientos nuevos, este es un tema contradictorio según el Ingeniero Álvaro Vásquez (Entrevista No. 02)

*Hay muchas contradicciones por ejemplo la constitución política dice que el agua es un derecho fundamental y que no se puede negar este derecho fundamental, entonces no llevarle implica que estamos violando derechos fundamentales bueno esta la ley por un lado y por otro lado el artículo 99 que dice no se puede invertir recursos públicos en zonas de alto riesgo ni llevar servicios públicos ese es el debate que hay. La sentencia T 11,89 – 08 del 3 de diciembre del 2008 de la corte constitucional expediente D 7, 3, 6, 8 resulta que hacen una sobre todas las exposiciones y finalmente dice que es ley es inexecutable el artículo 99”.*

Lo que quiere decir es que según la sentencia es deber del estado brindarle los servicios públicos a todos los residentes Colombianos sin importar que estén en zonas de alto Riesgo.

El programa de “Guardiana de la Ladera”, que se lleva a cabo en la ciudad, es de gran ayuda para el tema de control urbano en zonas de riesgo, pues desde allí se realizan actividades que ayudan a tal fin. El inventario físico poblacional ayuda a

identificar cuantitativamente el estado actual de las laderas, en lo que se refiere a asentamientos espontáneos, ayuda a tomar decisiones a la administración y sirve de sustento técnico en muchos casos jurídicos, pues no solo se identifican casas que están habitadas, las que han sido demolidas por proceso de reubicación, o por eventos catastróficos, sino además, emiten reportes diarios de los asentamientos nuevos detectados. Aunque se ha evidenciado que estos reportes llegan a la administración sin ningún trámite inmediato. Pues según la Arquitecta Lucero Torres (Entrevista No. 04)

*Nosotros solo somos un parte del proceso por esto nuestro trabajo es solo reportar lo que vemos en las salida de campo por lo general cada vez que volvemos a estas zonas encontramos las mismos asentamientos pero ya mejorados, ya con sus puertas, ventanas, pintadas en algunos casos y en otros en material cercados”.*

Otra falencia detectada según la Arquitecta Lucero Torres es: (Entrevista No. 04)

*Que los recorridos a estas zonas no se están realizando de manera más seguida y al volver a pasar ya se están realizando estos nuevos asentamientos. La segunda es que cuando se realiza el reporte y se manda el oficio este lleva un día o dos días en llegar a la alcaldía y en la alcaldía este oficio se demora en este proceso los habitantes del asentamiento ya se organizan mejor (...)estos procesos deberían de ser inmediatos”.*

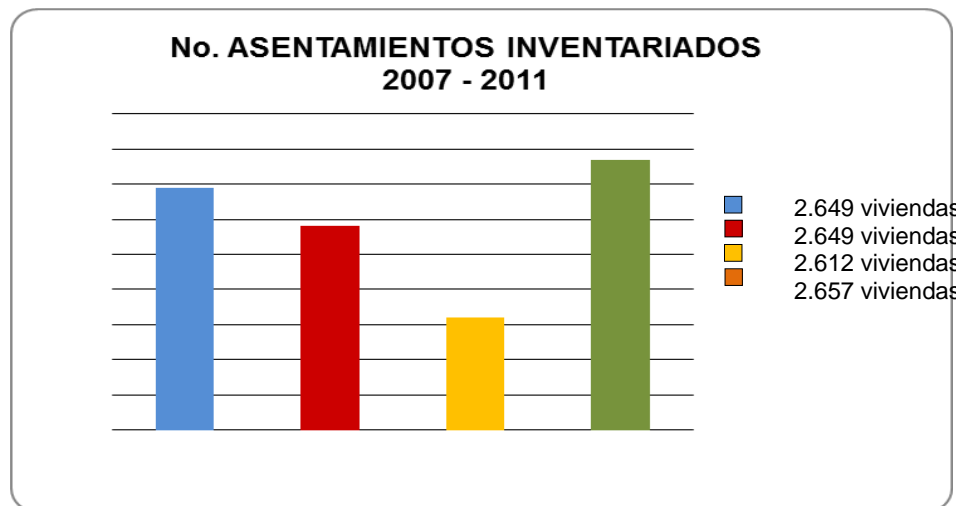
Para el reporte, identificación y localización de las viviendas identificadas en zonas de alto riesgo tanto las existentes, como las reubicadas (demolidas) y las nuevas. El programa utiliza una ficha referenciada para identificar la ubicación de las construcciones, por medio de un plano, el estado actual de la misma por medio de fotos y datos de los ocupantes.

Esta ficha sirve de control de las viviendas que se van demoliendo en el proceso de reubicación, como identificación del predio y sus ocupantes en situaciones de

desastres y como sustentación ante cualquier investigación sobre el proceso jurídico (Ver ANEXO 3.1)

Además al momento de la demolición de las viviendas reubicadas la OMPAD, hoy llamada Unidad de Gestión del Riesgo Municipal, expide un certificado firmado por su director en donde se certifica que el predio fue demolido por sus poseedores, acogiéndose al programa de demolición voluntaria y que transfirieron el derecho de dominio o posesión de sus lotes al Municipio de Manizales. (Ver ANEXO 3.2).

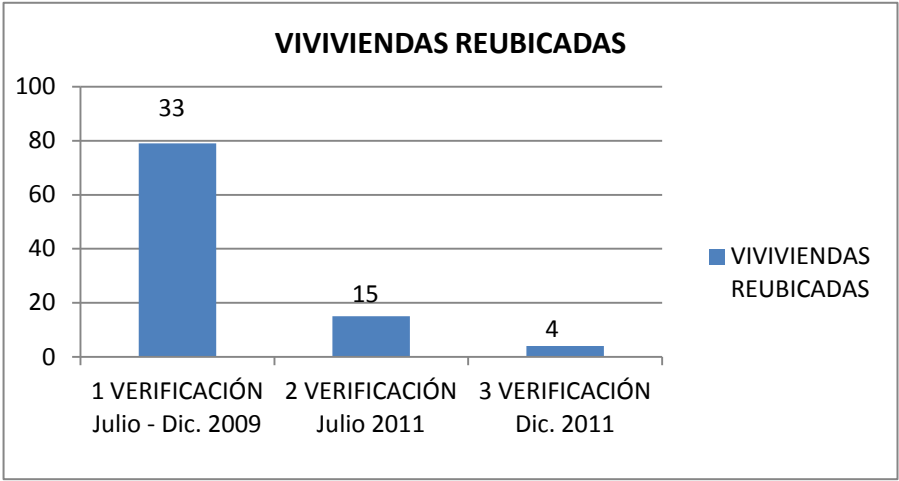
En Manizales, desde el “Programa Guardianas de la Ladera”, en el “Inventario Físico y Poblacional de Viviendas ubicadas en Zonas de Alto Riesgo”, se han reportado ante la administración municipal 283 asentamientos espontáneos nuevos en zonas de alto riesgo, durante el periodo que va desde el 2007 hasta el 2012; de los cuales ninguno ha sido efectivo su desalojo, y que empiezan a ser parte de las viviendas inventariadas en el censo normal de viviendas en zonas de alto riesgo. Así, este número de vivienda cada día aumenta y no es equilibrado con el número de viviendas reubicadas. Como se puede observar en las gráficas estadísticas:



*Figura 51. Número de asentamientos inventariados.  
Fuente: elaboración propia con base en los datos del Inventario físico y poblacional de Viviendas en zonas de alto riesgo.*

En la gráfica se puede observar que el número de asentamientos en los barrios estaba disminuyendo por los procesos de reubicación, pero, entre los años de 2007 y 2010 no se tenían en cuenta las viviendas nuevas identificadas dentro del censo

normal. Ya para el año 2011, sobre los asentamientos que se reportaron como nuevos al no tener en cuenta su demolición, o desalojo, se tomó la decisión de incorporarlos al censo, por lo cual el número del inventario de viviendas se incrementó.



Fuente: elaboración propia con base en los datos del Inventario físico y poblacional de viviendas en zonas de alto riesgo.

En la grafica anterior se puede evidenciar la disminución de viviendas reubicadas entre el 2009 y el 2011 y esto demuestra que en Manizales no existen actualmente programas de viviendas para tal fin.

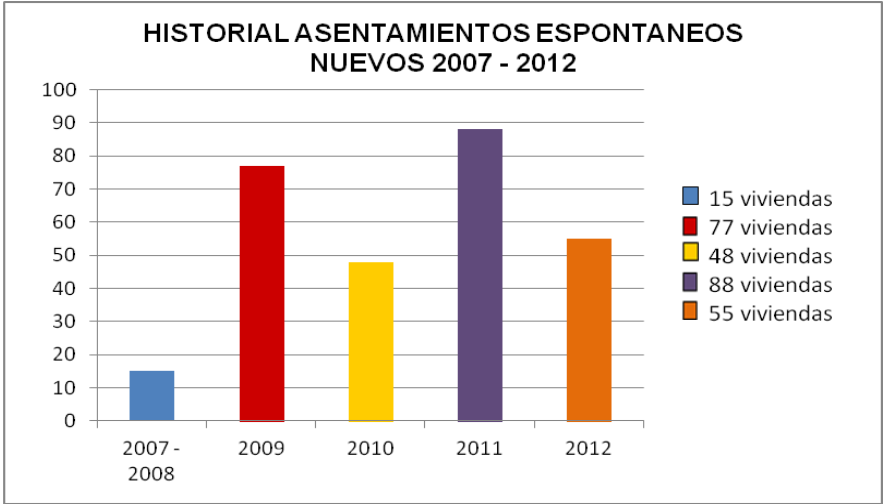


Figura 53 . Historial de asentamientos espontáneos nuevos.  
Fuente: elaboración propia con base en los datos del Inventario físico y poblacional de viviendas en zonas de alto riesgo.

En esta gráfica se observa que, en entre los años 2007 y 2009, se detectaron solo 15 asentamientos espontáneos nuevos, esto porque el inventario se empezó a desarrollar en marzo de 2007. Ya en el 2009, se incrementó el número de viviendas nuevas a 77, en el 2010 disminuyó a 48, pero, en el 2011 se disparó la cifra y llegó a 88 viviendas, en el 2012, 55 viviendas. En total, 283 asentamientos nuevos en dicho periodo.

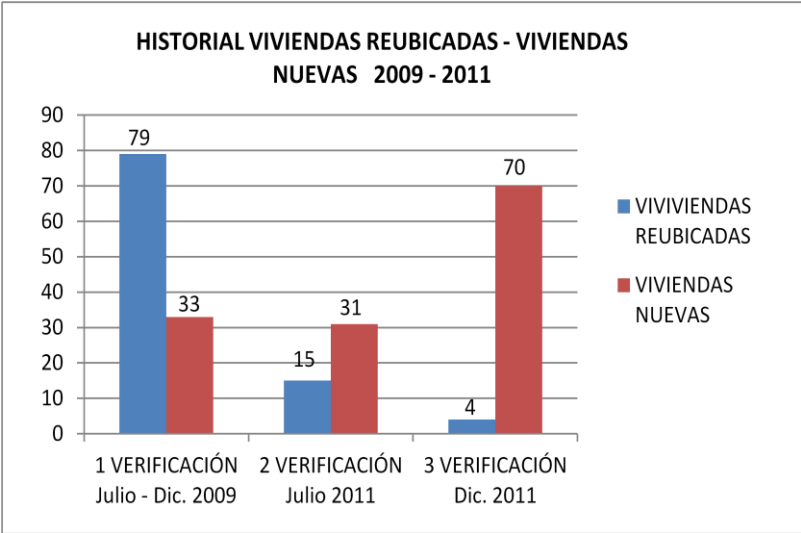


Figura 54. Cuadro comparativo entre las viviendas reubicadas y las viviendas nuevas

Fuente: elaboración propia con base en los datos del Inventario físico y poblacional de viviendas en zonas de alto riesgo.

En la anterior grafica se puede evidenciar lo dicho anteriormente, que son mayor el número de asentamientos nuevos que las viviendas que se reubican, demostrando así la insostenibilidad de ocupación en las laderas de zonas de riesgo de la ciudad de Manizales.

## 2. CONTROL URBANO EN PEREIRA

Pereira se asentó sobre el valle del río Otún y parte del valle del río Cauca, su crecimiento demográfico y la presión urbana ha hecho que esta crezca hacia sectores con relieves semipendientes y ondulados, y en consecuencia la mayoría de asentamientos espontáneos se han localizado sobre estas zonas perimetrales al casco urbano y sobre la rivera de los ríos.

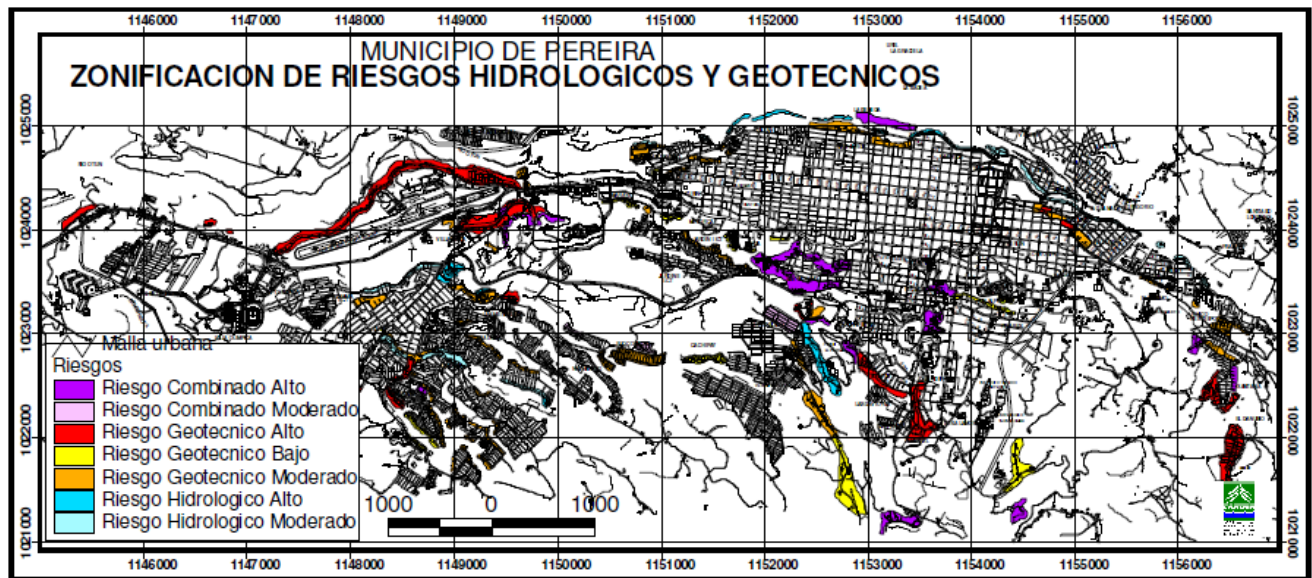


Figura 55. Plano zonificación de riesgos hidrológicos y geotécnicos del municipio de Pereira.  
Fuente: Alcaldía municipal.

El proceso de control urbano de asentamientos espontáneos en zonas de alto riesgo de la Ciudad de Pereira es desarrollado desde la Oficina de Control Urbano, adscrita a la Secretaría de Gobierno.

Los asentamientos nuevos se detectan por las acciones de inspección de campo o porque son reportados por la comunidad o por algún funcionario público u entidad. Y para la inspección solo cuentan con 2 personas a cargo y un carro.

En cuanto a inventarios de las viviendas en zonas de alto riesgo, Pereira ha sido líder en el tema, pues desde 1998 iniciaron este proceso y hasta la fecha llevan ya cinco fases, pero cada fase recoge datos de diferentes comunas y sectores, lo que ha hecho que no se pueda tener un seguimiento estadístico de viviendas censadas en

zonas de riesgo de 1998 a hoy. Adicionalmente a esto, el inventario es un instrumento muy completo en cuanto a estudios geológicos, sociales, culturales y económicos de las poblaciones residentes en estas zonas, pero en términos cuantitativos, solo identifican las viviendas existen en la zona y no identifican las viviendas reubicadas ni los asentamientos nuevos. Datos importantes para llevar un seguimiento de las dinámicas de ocupación de estas zonas.

Sin embargo se encontró en una investigación de maestría del 2009, un análisis estadístico de las viviendas que se habían reubicado, las destruidas y las reinvasadas, sustentando que:

Igualmente y de acuerdo con las conclusiones del estudio que la Carder contrató en el año 2003 con la firma G.C. Ambiental S.A. para la "Formulación del proyecto de recuperación ambiental de áreas liberadas por procesos de reubicación en el municipio de Pereira", de los 2.685 predios reubicados entre los años 2001 y 2003, para el año 2004 el 55% (1.476 viviendas) aproximadamente habían sido objeto de reinvasión [...]En la actualidad, confrontando los inventarios realizados se encontró que aproximadamente el 70% de los predios que se habían liberado (1.880 viviendas) fueron reinvasados por la falta de control y vigilancia por parte del municipio (Dávila, 2012: 353).

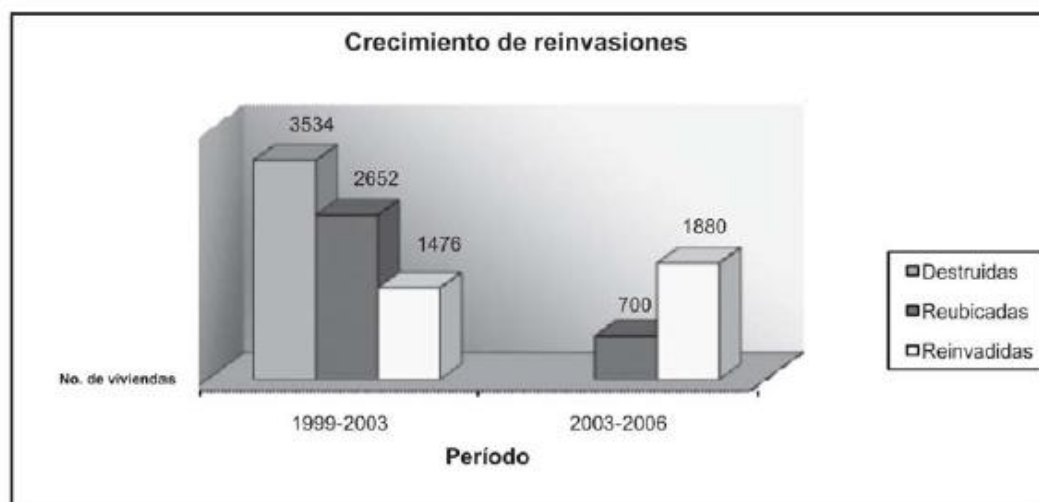


Figura 56. Gráfica estadística del historial del crecimiento de las invasiones en Pereira.  
Fuente: Cuaderno de clase 2-2.

Adicionalmente en la Tesis expresa las razones por las cuales vuelven a invadir estos lotes ya liberados:

En el caso de muchos poseedores y arrendatarios beneficiarios, que vieron en el subsidio una oportunidad, persiste la cultura de la ilegalidad propiciada por las precarias condiciones económicas, el desarraigo social y cultural, y en donde se presentan mayores niveles de desaptabilidad e insatisfacción, porque han hecho de ella su forma de vida, y es el segmento de donde más enajenan sus viviendas para retornar a la condición en que se encontraban antes del sismo. A esto se agrega la falta de control por parte de los municipios, existen las normas, pero no la debida articulación y operatividad de las mismas en el Plan de Ordenamiento Territorial y en los Planes de Desarrollo, como una clara estrategia de prevención y de gestión del riesgo (Dávila, 2012: 353).

Se encontró además que la ciudad de Pereira para el año 2007 tenían otro dato nuevo de asentamientos espontáneos, “Según los estudios realizados por la Dirección Operativa de Prevención y Atención de Desastres – DOPAD, para la actualización de viviendas en zonas de riesgo al año 2007, el Municipio de Pereira, tiene 4908 viviendas, a las cuales se le deberá dar solución para su reubicación”. (Alcaldía de Pereira, 2008). Dato que supero las cifras que se registraron en 1999 año del terremoto del eje cafetero, pues en esta epoca se detectaron 3.534 viviendas y en comparación en las detectadas en el 2007 con 4.908, confirma que las zonas liberadas tras proceso de reubicación fueron nuevamente ocupadas sin un control administrativo ni policivo de estas ocupaciones.

Ya para el año 2010 la Alcaldía de Pereira realizó un desalojo masivo por medio del programa llamado “Pereira sin Invasiones”. En este programa se lograron desalojar 294 casas, de tres sectores de la ciudad en lo que denomina La cascada, dentro de este los sectores de Miraflores, sector “Padre Valencia” y sector El Dorado. Proceso liderado por la alcaldía de Pereira, y acompañado por la policía, secretaria de

gobierno, secretaria de infraestructura, secretaria de desarrollo social, ICBF y personería.

Según la pagina EJE 21 fue difundida la noticia del desalojo, expresando que: *Según la dirección operativa de control físico municipal, dentro de su programa de recuperación de los bienes de uso público, realizará este jueves en horas de la mañana la recuperación de los terrenos ocupados ilegalmente por la comunidad denominada “La Cascada” en la Comuna Consota en los sectores de El Dorado, Padre Valencia y Miraflores, mediante actos administrativos ejecutoriados para darle cumplimiento a la recuperación del espacio público según lo estipulado en la constitución Política de Colombia”.* (Eje 21, 2013). Pero según entrevista a funcionarios de la oficina de bienes de la alcaldía municipal, estos lotes liberados no fueron objeto de ninguna recuperación o proyecto especial y hoy son invadidos por nuevos asentamientos.

En cuanto al presupuesto para el proceso anteriormente citado fue: para la operación en el sector de La Cascada \$55.455.000, gastos que soportaron en alimentación del personal, transporte, hidratación y herramientas.

Se encontró además en una tesis elaborada en el 2011, llamada Alternativas de gestión Socioambiental de áreas liberadas en los municipios de Pereira y Dosquebradas que hasta el momento *“Los municipios no han incorporado las áreas liberadas al espacio público, generándose pérdidas de los mismos por invasión de lotes y reutilizando recursos para la re-reubicación de las viviendas en zonas de riesgo. Se estima que el municipio de Pereira perdió más de 118000 m2 por reinvasión de las áreas liberadas”* (Suárez Ospina, 89).

En Pereira se ha incorporado el proyecto de huertas urbanas con apoyo de la CARDER, pero según entrevista a funcionarios, el proyecto funciono en su momentom pero ya hoy los lotes para este fin muchos han sido reinvadidos, característica que, información que aun no tiene datos de sustentación porque según ellos no existe un estudio como tal.

Después de desarrollar las cinco fases del inventario, Pereira posee hoy el inventario “zero”, desarrollado en el 2012 en el que se recogieron todos los datos cuantitativos de todas las viviendas existentes en zonas de riesgo tanto mitigable, no mitigable y aceptable, a continuación algunas graficas estadísticas de este inventario.

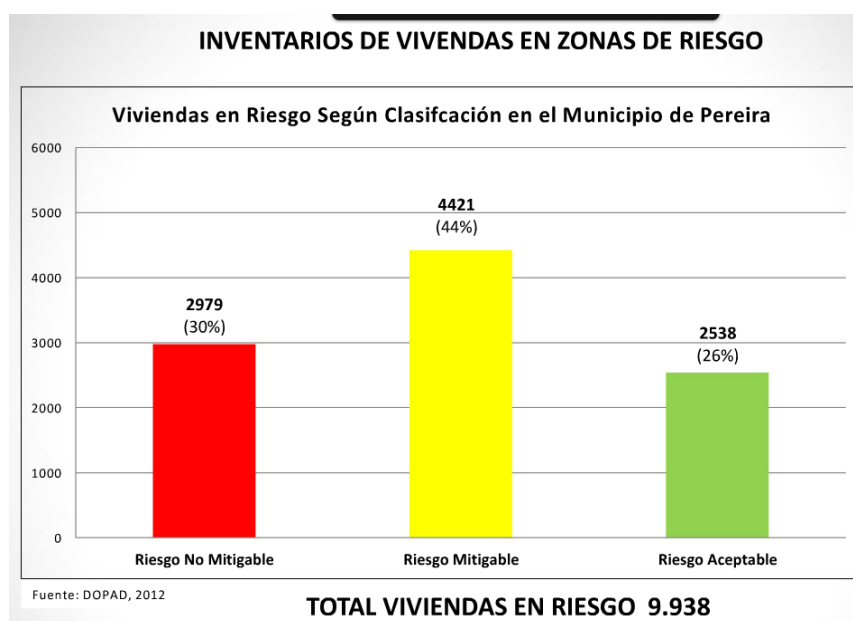


Figura 57. Inventario de viviendas en zonas de riesgo no mitigable, mitigable y aceptable.  
Fuente: Inventario ZERO.

Según el inventario ZERO, existen al 2012 9.938 viviendas en zonas de riesgo mitigable, no mitigable y riesgo aceptable.

Según los datos anteriormente mencionados se tiene entonces que: en el año 2007 las viviendas en zonas de alto riesgo aumentaron significativamente.

### 3. CONTROL URBANO EN ARMENIA

La ciudad de Armenia se desarrolló sobre una topografía agreste, ondulada y empinada, pero esta se adecuó por medio de rellenos antrópicos sobre cauces y cuencas para poder asentarse allí, lo que hoy representa el sector del centro y norte de la ciudad. La parte norte se desarrolló ya sin rellenos y sobre la cuchilla de las laderas dejando las cuencas como un residuo territorial de indiferencia ciudadana. Por esta razón debido al crecimiento acelerado de la población, y está en búsqueda de un espacio para su hábitat se fue construyendo asentamientos ilegales en estas laderas.

Los asentamientos ilegales asentados sobre estas laderas fueron afectados por el terremoto y reubicados en barrios que construyeron en el momento, pero con el tiempo ocuparon nuevamente las laderas liberadas anteriormente por reubicación.

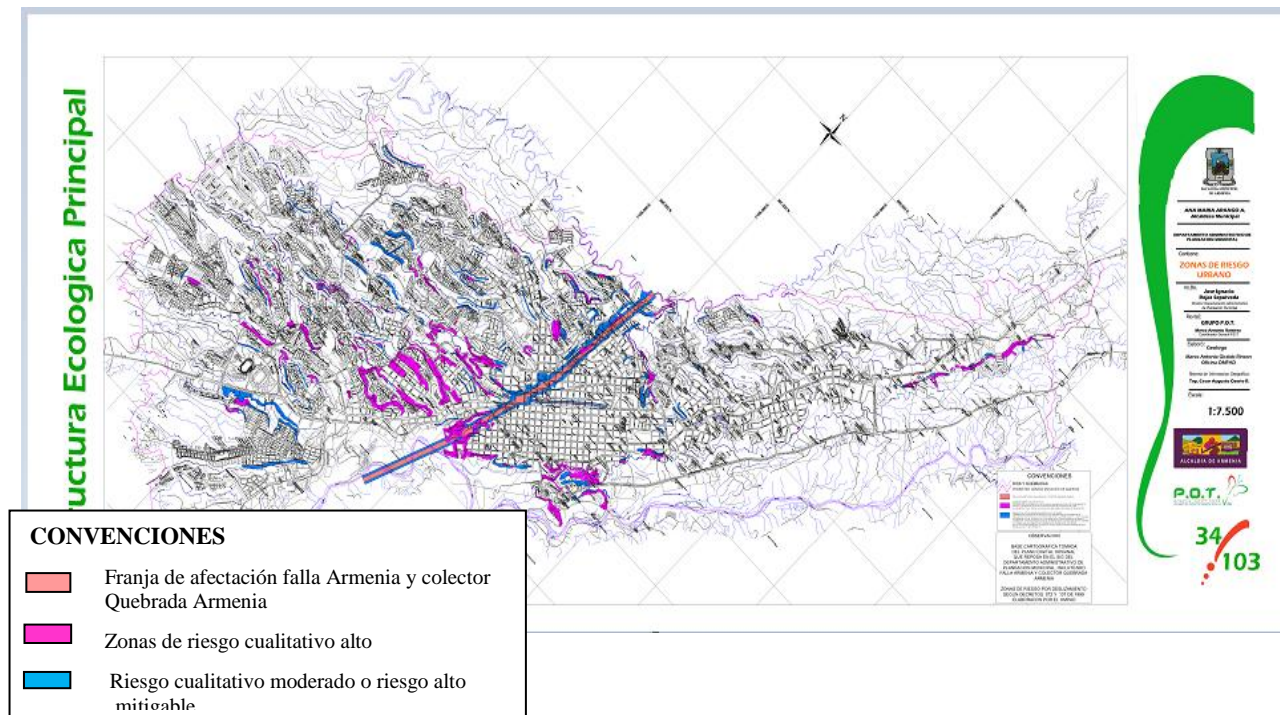


Figura 58. Plano riesgo Armenia.

Fuente: Alcaldía de Armenia. Plan de Ordenamiento Territorial.

La función del control urbano en la ciudad de Armenia se realiza por medio de la Oficina de Bienes y Suministros. Y aunque exista esta función, aun el proceso no es muy consolidado, pues si se llevan a cabo lanzamientos por ocupación de hecho de algunas construcciones nuevas, pero este proceso solo se lleva a cabo en casos prioritarios, donde todavía se esté a tiempo de evitar un asentamiento definitivo en suelo catalogado como de riesgo y reportado por la comunidad o por algún funcionario.

Además la oficina Bienes y Suministros para llevar a cabo la verificación en campo de asentamientos nuevos cuenta con poco personal y poco recurso físico (2 contratistas y un vehículo) y estas salidas son solo para verificar los reportes de las nuevas ocupaciones, no para hacer un barrido general de vigilancia sobre construcciones nuevas.

Para los procesos de reubicación utilizan una ficha de referencia de los predios en proceso, en donde se identifica la localización cartográfica, los poseedores del bien y sus habitantes, la foto de la vivienda a reubicar, la foto de la vivienda demolida por el proceso de reubicación y la foto de la vivienda nueva donde fue reubicada la familia. Ficha que fue diseñada en la Oficina de Prevención y Atención de Desastres de Manizales (OMPAD).<sup>4</sup>

Esta ficha sirve de control en el proceso de la reubicación y como sustentación ante cualquier investigación sobre el proceso, por ejemplo en el caso de reocupaciones en el mismo lote en donde se reubicó una vivienda. Para el reporte de la comunidad de asentamientos nuevos la Oficina de Bienes diseño y difundió unos volantes en donde se encuentra el número a donde pueden llamar para el aviso.

Entre el 2006 y 2007 se realizó un inventario de viviendas en zonas de alto riesgo no mitigable, que dio como resultado 3.716 viviendas de la Ciudad de Armenia y según el funcionario de la OMGER, en 1999 el FOREC Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero, reubicaron 4.000 viviendas en zonas de riesgo, y a los cinco años detectaron 4.200 viviendas en las mismas zonas de riesgo.

---

<sup>4</sup> Elaborada por la autora de esta investigación.

En el año 2010 se realizó un proceso de reubicación de 9 sectores de la ciudad, como se observa en la gráfica siguiente. En total sumaron 392 viviendas, pero en entrevista con un funcionario de la OMGER Oficina Municipal para la Gestión del Riesgo de Armenia, estas zonas liberadas tras el proceso de reubicación, aunque se entregaron a la Corporación Autónoma del Quindío CRQ, hasta el momento no han sido objeto de recuperación ambiental y ya hoy estas zonas han sido objeto de nuevas reocupaciones, pero la alcaldía no posee el dato de estos asentamientos nuevos, pues tienen solo un inventario de viviendas en riesgo realizado en el 2006 - 2007 y a no han elaborado verificaciones sobre éste, lo hace difícil percibir nuevas construcciones en estas zonas y apenas solo hasta este año planean hacer una verificación del inventario.

BARRIO Y/O SECTOR	Nº DE VIVIENDAS	Nº DE FAMILIAS	HABITANTES REGISTRADOS	FECHA INVENTARIO
EL MILAGRO	13	13	52	MAYO 25/10
LA CURVA DEL DIABLO	37	37	149	MAYO 25/10
LA CURVA DE LA UNION	12	12	48	JUNIO 10/10
BALBOA	5	7	28	JUNIO 09/10
MONTEVIDEO BAJO	6	6	24	MAYO 26/10
LA MARIA	2	2	5	MAYO 21/10
LA UNION BAJA	2	2	9	MAYO 19/10
LA MUCURA	18	18	72	ABRIL 21/10
LA ESTACION	2	2	5	ABRIL 21/10
<b>TOTALES</b>	<b>97</b>	<b>99</b>	<b>392</b>	

*Figura 59. Barrios reubicados en el 2010.*

*Fuente: Fichas referenciadas elaborada por la OMGER del inventario de viviendas en reubicación 2010.*

Para la reubicación de estos barrios mencionados anteriormente se utilizó como herramienta de identificación, una ficha de referencia (ver ANEXO 2.3), a los predios en proceso, en donde se identifica la localización cartográfica del predio, los poseedores del bien y sus habitantes, la foto de la vivienda a reubicar y la foto de la vivienda demolida por el proceso de reubicación y la foto de la vivienda nueva donde fue reubicada la familia. Ficha que fue diseñada en la Oficina de Prevención y Atención de Desastres (OMPAD) de Manizales por la autora de la presente

investigación. Estas fichas solo se utilizaron para la reubicación de los barrios anteriormente mencionados, pero no son utilizadas con frecuencia.

### 3. MATRIZ COMPARATIVA PROTOCOLO PARA EL CONTROL FISICO DE ASENTAMIENTOS ESPONTANEOS EN ZONAS DE ALTO RIESGO

DETERMINANTES	MANIZALES	PEREIRA	ARMENIA
Por proceso determinado para el control de asentamientos espontáneos en zonas de alto riesgo	NO	NO	NO
Existencia de recorridos y reportes periódicos a las zonas de alto riesgo identificando asentamientos nuevos	SI	NO	NO
Reportes estadísticos periódicos de viviendas nuevas y asentamientos nuevos	SI	NO	NO
Proceso de Restitución de Laderas	SI	SI	SI
Seguimiento del área donde se produjo el desalojo de asentamientos espontáneos nuevos	NO	NO	NO
Entrega del área liberada a la Corporación Autónoma para su recuperación Ambiental	NO	NO	NO
Elaboración y verificación de un inventario en zonas de alto riesgo	SI	SI	NO
Grupo especializado en la protección ambiental de las laderas y reporte de asentamientos nuevos	SI (Guardinas de la Ladera)	NO	NO
Fichas georeferenciadas como apoyo en los proceso de reubicación y reportes de asentamientos nuevos	SI	NO	SI (Algunas veces)

Articulación de actividades entre Planeación, oficina de Gestión de Riesgo, Secretaria de Gobierno, Secretaria del Medio Ambiente (si hay), Oficina de bienes y las Corporaciones Autónomas Regionales	NO	NO	NO
Estrategia exitosa realizada para evitar la reocupación de áreas desocupada tras proceso de reubicación	SI (La Playita)	NO ( Se desarrollo la estrategia de Huertas urbanas pero a hoy no ha sido exitosa)	NO
Volantes diseñados y repartidos entre la comunidad para el aviso de asentamientos nuevos	SI	NO	SI
Desalojo de familias ocupando construcciones nuevas sin incluirlas en proceso de reubicación	NO	SI	NO
<b>TOTALES</b>	<b>5 NO</b>	<b>10 NO</b>	<b>11 NO</b>

<b>DETERMINANTES</b>	<b>MANIZALES</b>	<b>PEREIRA</b>	<b>ARMENIA</b>
Oficina que desarrolla el control urbano en las zonas de alto riesgo e inscrita a que secretaria	Oficina de Restitución de laderas, adscrita a la Secretaria del Medio Ambiente	Oficina de Control físico, adscrita a la Secretaria de Gobierno	Departamento de Bienes y suministros, dependiente del Despacho del Alcalde
Recursos físicos	1 destinado para toda la oficina	1 destinado para toda la oficina	1 destinado para toda la oficina
Tipo de profesionales que desarrollan los recorridos y verificaciones en campo	un Abogado y un secretario	Dos contratistas	Dos contratistas

## 5. CONCLUSIONES CUADRO COMPARATIVO

Como conclusiones del análisis de las acciones para el control urbano en las zonas de alto riesgo, aplicadas por la administración pública de las ciudades de Armenia, Manizales y Pereira, podemos observar:

- Incipientes procedimientos para activar políticas de prevención, acción inmediata frente a un hecho de ocupación, seguimiento y control urbano en las zonas caracterizadas como de alto riesgo, protección ambiental y espacios públicos.
- Confusión en la formulación de los lineamientos que deben cumplir las diferentes instancias públicas para acometer un proceso de control urbano eficiente y eficaz.
- Deficiente interacción de funciones para el control urbano por parte de las instancias al interior de la administración municipal y, en particular, de dependencias como la Secretaría de Planeación, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Obras Públicas, la Secretaría del Medio Ambiente, la Secretaría de Hacienda; en el sector externo, la Personería Municipal, el Registro de Instrumentos Públicos, CORPOCALDAS, el Departamento de Policía; entre otros actores involucrados.
- Insuficiente rubro presupuestal establecido en el erario municipal para atender las labores de control urbano de manera eficiente y eficaz. Este aspecto está reflejado en la deficiente dotación de infraestructura, el poco personal a cargo, la falta de formación permanente de los funcionarios, autoridades y comunidad, la falencia en el mantenimiento de grupos de apoyo, como “Guardianes de la ladera”, y la falta de apoyo de estudios relacionados y pertinentes.
- Incipiente estrategia para el ejercicio del control urbano de manera activa, permanente y efectiva a partir de la vinculación de las organizaciones sociales y los habitantes de las zonas caracterizadas como vulnerables y en condición de riesgo.

Es de observar que, cada una de las administraciones municipales de las ciudades de Armenia, Manizales y Pereira, cuentan con dependencias que, de alguna manera, están vinculadas con el tema del control urbano; sin embargo, difieren en su jurisdicción, función, capacidad de acción y reacción, alcances y resultados de sus acciones.

Armenia tiene la dependencia adscrita al Departamento de Bienes y Suministros vinculada directamente al Despacho del Alcalde; para el caso de Manizales, esta dependencia está adscrita a la Oficina de Rehabilitación de Laderas, cuya coordinación está a cargo de la Secretaría del Medio Ambiente; en Pereira, esta actividad se inscribe dentro de las funciones que desarrolla la Oficina de Control Urbano adscrita a la Secretaría de Gobierno Municipal

## 6. REVISIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN –POT- MANIZALES, PEREIRA, ARMENIA.

- Comparativo entre POT

Para poder determinar el estado y la calidad del proceso de control urbano, desde los instrumentos de planificación de la ciudad de Manizales, se desarrolló un cuadro comparativo entre los POT de las tres capitales del eje cafetero: Armenia, Pereira y Manizales, que ayuda a determinar cuáles políticas se tienen en el tema y qué aplicabilidad se ha tomado en cada ciudad.

Es de tener en cuenta que, entre las tres ciudades en comparación, Armenia es la ciudad que posee un POT de segunda generación, característica que lo lleva ser un documento mucho mejor estructurado en todos sus componentes y, específicamente, en el tema de Riesgo se nota su fortaleza, pues se presenta en forma transversal en otros componentes, por ejemplo en el ambiental, vivienda y en el modelo de ocupación del territorio. Manizales y Pereira con sus POT de primera generación, apenas están en su revisión general y, por consiguiente, en el tema de gestión riesgo aún son muy débiles.

ESTRATEGIAS	MANIZALES	PEREIRA	ARMENIA
<b>CONTROL URBANO PARA PREVENIR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desaparecerá gradualmente y se trabajará en prevenir la ocurrencia de nuevas ocupaciones.</li> <li>• Realizar el control en los predios resultantes para que estos no vuelvan a ser invadidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar control y preservación del uso del suelo con el fin de prevenir la ocupación de asentamientos nuevos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En Estrategias está estipulado que las áreas desocupadas por proyectos de reubicación serán recuperadas e integradas urbanísticamente a la ciudad.</li> </ul>
<b>RECUPERACIÓN AMBIENTAL Y URBANA- POST REUBICACIÓN</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• ZAR que hayan sido desalojadas por proceso de reubicación serán incorporadas al suelo de protección para su recuperación y para evitar nuevos asentamientos. El éxito de este proceso depende del apoyo de toda la administración y de un sistema de control urbano eficiente, que dinamice la participación ciudadana y, que una vez sea desalojada la zona, se procederá a las obras de demolición, cercado, reforestación y estabilización de taludes.</li> </ul>
<b>INVENTARIOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inventario físico y poblacional no adoptado por el POT</li> </ul>	Adopción de los inventarios de viviendas en zonas de riesgo fase I, II, III, y IV	
<b>CORPORACIONES AUTONOMAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el objeto de políticas de reubicación está explícito que las áreas resultantes de la reubicación, en acuerdo con CORPOCALDAS, serán incluidas en un programa de reforestación,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las áreas de riesgo que hayan sido desalojadas por proyectos de reubicación deberán quedar en manos de la CARDER</li> </ul>	

	incluyendo tratamientos geotécnicos y un control por parte de Guardianas de la Ladera.		
<b>PROHIBICIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se permitirá ningún tipo de intervención antrópica, ni urbanística, ni constructiva en estas laderas. Para esta clase de laderas de protección, las intervenciones permitidas serán aquellas tendientes a la conservación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se prohíbe la construcción en áreas catalogadas como de alto riesgo no mitigable, con excepción si son obras de mitigación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Está estipulada la prohibición de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo por remoción en masa</li> </ul>
<b>OTRAS ESTRATEGIAS</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconoce las microcuencas como ejes articuladores del suelo urbano.</li> </ul>

**CAPÍTULO VI.  
MARCO NORMATIVO**

TEMA BASICO	NORMA- LEY	ARTICULOS
<b>PROTECCIÓN DE LA VIDA</b>	Constitución Política de Colombia de 1991	Artículo 2. <u>Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su VIDA, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.</u>
	sentencia T-232 de 1996	<p style="text-align: center;"><b>DERECHO A LA VIDA – Responsables</b></p> <p style="text-align: center;">Si un particular viola o amenaza el derecho a la vida, es responsable no solo en la esfera de lo penal, policivo o civil, sino también en el ámbito Constitucional.</p> <p style="text-align: center;">Este derecho fundamental adquiere dentro del Estado Social de Derecho una dimensión objetiva. La fuerza vinculante de este derecho, como la de los demás derechos fundamentales, se hace extensiva a las relaciones privadas, aunque es el Estado el principal responsable de su protección, garantías, respeto y desarrollo. No solamente el Estado es responsable de proteger la vida a los asociados, sino que el derecho a la vida, como todos los derechos fundamentales, es también responsabilidad constitucional de los particulares.</p>
<b>VIVIENDA</b>	Constitución Política de Colombia de 1991:	DE LOS DERECHOS SOCIALES, ECONOMICOS Y CULTURALES. Artículo 51. <u>Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna.</u> 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
	Ley 388 de 1997	artículo 51: “El acceso a la vivienda digna es uno de los derechos básicos que debe tener la población en un país, especialmente la población de bajos ingresos”.
	DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS por las Naciones Unidas	Artículo 25 <u>“El acceso a la vivienda digna es uno de los derechos básicos que debe tener la población en un país, especialmente la población de bajos ingresos”.</u>

<b>SUELO DE CONSERVACIÓN AMBIENTAL</b>	Constitución Política de Colombia:	ARTÍCULO 8. “ <u>Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación</u> ”. ARTÍCULO 49. “ <u>La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado</u> ”. ARTÍCULO 80. “ <u>El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados</u> ”.
	ley 388 de 1997	artículo 35 “No se legalizarán áreas o predios que se encuentren ubicados en: Suelo de protección en zonas de protección del medio ambiente y conservación de los recursos naturales”;
<b>PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE RIESGOS</b>	LEY 99 DE 1993 - Ley General Ambiental de Colombia	En el ARTÍCULO 1. En Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales: 9. <u>La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento.</u>
	ley 1523 de 2012	Artículo 40: INCORPORACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO EN LA PLANIFICACIÓN: (...) En particular se incluirán las previsiones de la ley 9 de 1989 y de la ley 388 de 1997 y normas que la sustituyan, tales como, los mecanismos para el inventario de asentamientos en riesgo, señalamiento, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a amenaza derivada de fenómenos naturales, socio naturales y antropogénicas no intencionales, incluidos los mecanismos de reubicación de asentamientos; la transformación del uso asignado a tales zonas para evitar reasentamientos en alto riesgo.
	Ley 388 de 1997	Artículo 1: El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.
<b>ESPACIO PÚBLICO</b>	Constitución Política de Colombia	artículo 82: “Es deber del estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”.

	Visión Colombia 2019	capítulo 4 Construir ciudades amables: Meta 1. Incrementar el espacio público en las ciudades de más de 100.000 habitantes a 10 m2/hab”, teniendo en cuenta que las áreas liberadas por procesos de reubicación de viviendas entrarán a ser parte del espacio público [...] Meta 4. Evitar la conformación de nuevos asentamientos precarios.
	ley 388 de 1997	Artículo 1. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. En el cumplimiento de la función pública del urbanismo, los municipios y distritos deberán dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo
	CONPES 3718	Débil control urbano para el monitoreo y sanción de la ocupación irregular del espacio público. Los municipios y distritos no disponen de políticas, instrumentos y presupuesto adecuados para ejercer el control urbano y evitar la ocupación de dichos espacios por los fenómenos de la urbanización y la economía formal e informal Citado en Estudio Diagnóstico y Recomendaciones para la Formulación de una Política de Control Urbano.
<b>SERVICIOS PÚBLICOS</b>	Constitución Política de Colombia	<b>CAPÍTULO 5. DE LA FINALIDAD SOCIAL DEL ESTADO Y DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS:</b> Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a TODOS los habitantes del territorio nacional. Y además en el Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. Artículo 368. El estado podrá subsidiar el pago de servicios domiciliario a personas de menores ingresos.

	Ley 813 de 2003	<p>PODER PÚBLICO - RAMA LEGISLATIVA. Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006:</p> <p>Artículo 99. PROHIBICIÓN DE INVERTIR RECURSOS PÚBLICOS EN INVASIONES, LOTEOS Y EDIFICACIONES ILEGALES. Queda absolutamente prohibida la inversión de recursos públicos en asentamientos originados en invasiones o loteos ilegales realizados con posterioridad a la vigencia de la presente ley. De la misma manera, las entidades prestadoras de servicios públicos se abstendrán de suministrarlos a las edificaciones que se ejecuten en estas condiciones.</p> <p>Pero este artículo fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante sentencia No C-1189-08 de 3 de Diciembre de 2008</p>
<b>PLANIFICACIÓN TERRITORIAL</b>	. La Ley 388 de 1997	<p>Artículo 1: 3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y a la prevención de desastres.</p>
	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	<p>Visión Colombia 2019 en la cual plantea la estrategia de “Construir Ciudades Amables”. En el 2019 las ciudades Colombianas habrán adoptado patrones de desarrollo urbano planificado y de uso eficiente del suelo, optimizando la localización de sus habitantes y sus actividades. Serán generadoras de crecimiento económico, amables con los ciudadanos, ambientalmente sostenibles, fuertes institucionalmente e integradas territorialmente [...] El objetivo fundamental es evitar que las grandes ciudades sigan creciendo sin una planificación adecuada, lograr consolidar una red de servicios sociales en las intermedias y mejorar las condiciones de vida de las pequeñas, como estrategia fundamental para facilitar la gobernabilidad de las ciudades.</p>

<b>PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PLANES DE DESARROLLO</b>	Ley 9 de 1998	<p>ARTÍCULO 56: los alcaldes y el intendente de San Andrés y Providencia levantarán y mantendrán actualizado su inventario de las zonas que presenten altos riesgos para la localización de asentamientos humanos por ser inundables o sujetas a derrumbes o deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.</p> <p>Esta función se adelantará con la asistencia y aprobación de las oficinas locales de planeación o en su defecto con la de la correspondiente oficina de planeación departamental, comisarial o intendencial, los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia con la colaboración de las entidades a las que se refiere el Decreto 919 de 1989, adelantarán programas de reubicación de los habitantes, o procederán a desarrollar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo en los asentamientos localizados en dichas zonas. Mientras existan asentamientos humanos en las zonas de alto riesgo los inmuebles a los cuales se declare extinción de dominio en aplicación del literal a) del artículo 80 o declarados de utilidad pública o interés social en desarrollo de los literales b) y d) del artículo 10, sólo podrán destinarse a la reubicación de los habitantes que a la vigencia de la presente Ley se encuentren localizados en zonas de alto riesgo. Los funcionarios públicos responsables que no den cumplimiento a lo dispuesto en este inciso incurrirán en causal de mala conducta. Cualquier ciudadano podrá presentar al alcalde o intendente la iniciativa de incluir en el inventario una zona o asentamiento determinado.</p>
	Decreto 919 de 1989	<p>Artículo 6°. EL COMPONENTE DE PREVENCIÓN DE DESASTRES EN LOS PLANES DE DESARROLLO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Todas las entidades territoriales tendrán en cuenta en sus planes de desarrollo, el componente de prevención de desastres y, especialmente, disposiciones relacionadas con el ordenamiento urbano, las zonas de riesgo y los asentamientos humanos, así como las apropiaciones que sean indispensables para el efecto en los presupuestos anuales. Cuando sobre estas materias se hayan previsto normas en los planes de contingencia, de orientación para la atención inmediata de emergencias y en los planes preventivos del orden nacional, regional o local, se entenderá que forman parte de los planes de desarrollo y que modifican o adicionan su contenido.</p>

Decreto 919 de 1989	<p>Artículo 34. ESTUDIOS SOBRE LOCALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y EDIFICACIONES. [...] Con base en estos estudios los alcaldes municipales ordenarán la reubicación de las comunidades dentro de plazos prudenciales, vencidos los cuales ordenarán las demoliciones a que haya lugar, con arreglo a los procedimientos legales pertinentes.</p>
Decreto 2480 de 2005	<p>Artículo 6. Parágrafo 3. Corresponderá al municipio delimitar las zonas de alto riesgo no mitigable por situación de desastre, situación de calamidad pública o emergencias previstas en el artículo 1° de este decreto. Con la delimitación se establecerán las restricciones de uso y ocupación con miras a la prohibición de licencias de construcción para realizar edificaciones en estos predios. De igual manera, corresponderá a los municipios definir los programas para el manejo y control de las áreas liberadas con el fin de evitar que estas sean habitadas nuevamente. Se entenderá que estas disposiciones se incorporan al plan de ordenamiento territorial del respectivo municipio.</p>
Ley 9 de 1989	<p>ARTÍCULO 65. FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS, DE LOS DISTRITOS. Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo</p>
Decreto-ley 1333 de 1986	<p>del artículo 2 y el artículo 34, con las modificaciones que le fueron introducidas por la Ley 9ª de 1989. l) Las Corporaciones Autónomas Regionales asesorarán y colaborarán con las entidades territoriales para los efectos de que trata el artículo 6º, mediante la elaboración de inventarios y análisis de zonas de alto riesgo y el diseño de mecanismos de solución.</p>
Decreto Nacional 2201 de 2003	<p>Determinantes de los planes de ordenamiento territorial: Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales, así: d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.</p>

	Decreto 1504 de 1998	Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial: ARTÍCULO 22. Con el objeto de generar espacio público en áreas desarrolladas, el municipio o distrito podrá crear áreas generadoras de derechos transferibles de construcción y desarrollo, para ser incorporadas como elementos del espacio público al Plan de Ordenamiento Territorial o a los Planes Parciales que lo desarrollen, de conformidad con lo establecido en el Decreto-ley 151 de 1998.
<b>ACCIONES ÁREAS LIBERADAS</b>	Ley 388 de 1997	CAPÍTULO XIII. DISPOSICIONES GENERALES, Artículo 121: Las áreas catalogadas como de riesgo no recuperable que hayan sido desalojadas a través de planes o proyectos de reubicación de asentamientos humanos serán entregadas a las Corporaciones Autónomas Regionales o a la autoridad ambiental para su manejo y cuidado de forma tal que se evite una nueva ocupación. En todo caso el alcalde municipal o distrital respectivo será responsable de evitar que tales áreas se vuelvan a ocupar con viviendas y responderá por este hecho
	decreto 2480 de 2005	Corresponderá al municipio delimitar las zonas de alto riesgo no mitigable por situación de desastre, situación de calamidad pública o emergencias previstas en el artículo 1° de este decreto. Con la delimitación se establecerán las restricciones de uso y ocupación con miras a la prohibición de licencias de construcción para realizar edificaciones en estos predios. De igual manera, corresponderá a los municipios definir los programas para el manejo y control de las áreas liberadas con el fin de evitar que estas sean habitadas nuevamente. Se entenderá que estas disposiciones se incorporan al plan de ordenamiento territorial del respectivo municipio.
<b>PROCESO DE RESTITUCIÓN DE LADERAS</b>	Ley 9 de 1989	Artículo 69°.- Los alcaldes municipales, el del Distrito Especial de Bogotá y el Intendente de San Andrés y Providencia, de oficio, o a solicitud de cualquier ciudadano directamente o por conducto de la Personería Municipal, podrán iniciar las acciones policivas tendientes a ordenar la desocupación de predios y el lanzamiento de ocupantes de hecho cuando el propietario o su tenedor no haya incoado la acción a que se refiere la Ley 57 de 1905 y su Decreto Reglamentario 992 de 1930, siempre que la ocupación o los asentamientos ilegales que se hayan efectuado, se estén llevando a cabo o que sea previsible determinar que se efectuarán, a juicio del Alcalde o Intendente, atenten o puedan presentar riesgo para la comunidad o cualquier ciudadano o vayan contra las normas de urbanismo y planeación de la localidad.

		<p>Los Alcaldes y el Intendente o quienes hagan sus veces, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley 11 de 1986, podrán iniciar de oficio la acción a que se refiere el artículo anterior cuando se presenten ocupaciones de hecho o asentamientos ilegales en las cuales, de conformidad con los reglamentos de usos del suelo o las condiciones físicas del terreno, no esté permitido adelantar construcciones, no sean aptas para ello o de alguna forma presenten riesgos para la seguridad, la tranquilidad o la salubridad de la comunidad</p> <p>Las autoridades a que se refieren los artículos anteriores, al expedir las órdenes de desocupación o lanzamiento, podrán ordenar la demolición de los bienes que se hayan construido sin permiso de autoridad competente, así como también la ejecución de las obras de conservación o restauración del bien inmueble que se estimen necesarias. Las obras que se disponga realizar de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo serán por cuenta del propietario del predio, en el evento que éste no las ejecute en el plazo otorgado por el Alcalde, Intendente o quien haga sus veces. La administración podrá disponer su ejecución y el costo de las mismas, adicionado en un 10% por concepto de administración, se incluirá en las respectivas facturas del impuesto predial, pudiendo cobrarse por jurisdicción coactiva si es del caso</p>
<p><b>SANCIONES</b></p>	<p>La Ley 388 de 2007</p>	<p>Artículo 104º.- Modificado por el art. 2 de la Ley 810 de 2003. <u>SANCIONES URBANÍSTICAS. El artículo 66 de la Ley 9 de 1989, quedará así: Si la construcción, urbanización o parcelación se desarrollan en terrenos de protección ambiental, o localizados en zonas calificadas como de riesgo, tales como humedales, rondas de cuerpos de agua o de riesgo geológico, la cuantía de las multas se incrementará hasta en un ciento por ciento (100%) sobre las sumas aquí señaladas, sin perjuicio de las responsabilidades y sanciones legales a que haya lugar. Ver el Decreto Nacional 1052 de 1998. Multas sucesivas que oscilarán entre cien (100) y quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.</u></p> <p>Parágrafo 1º.- <u>Si dentro de los plazos señalados al efecto los infractores no se adecuan a las normas, ya sea demoliendo las obras realizadas en terrenos no urbanizables o parcelables, solicitando la licencia correspondiente cuando a ello hubiere lugar o ajustando las obras a la licencia se procederá por la autoridad competente a la imposición de nuevas multas sucesivas, en la cuantía que corresponda teniendo en cuenta la reincidencia o reiteración de la conducta infractora, sin perjuicio de la orden de demolición, cuando a ello hubiere lugar y la ratificación de la suspensión de los servicios públicos domiciliarios.</u></p>

	<p>Parágrafo 2º.- El producto de estas multas ingresará al tesoro municipal, distrital o del departamento especial de San Andrés y Providencia, y se destinará a la financiación de programas de reubicación de los habitantes en zonas de alto riesgo, si los hubiere. Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-495 de 1998</p>
La Ley 388 de 2007	<p>Artículo 107º. - Modificado por el art. 4 de la Ley 810 de 2003. Hace referencia a: Restitución de elementos del espacio público. <u>Los elementos constitutivos del espacio público en inmuebles y áreas de conservación, que fuesen destruidos o alterados, deberán restituirse en un término de dos meses contados a partir de la providencia que imponga la sanción.</u> El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la imposición de multas sucesivas por cada mes de retardo, en las cuantías señaladas en el numeral 4 del artículo 104 de la presente Ley y la suspensión de los servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994. Ver el art.88, Decreto Nacional 1052 de 1998</p>
Ley 308 del 1996	<p>Modificase el artículo 367 del Código Penal, el cual quedará así: “Artículo 367. Invasión de tierras o edificaciones. El que con el propósito de obtener para sí o para un tercero provecho ilícito, investigar si aplica invada terreno o edificación ajenos, incurrirá en prisión de dos (2) a cinco (5) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La pena establecida en el inciso anterior se aumentará hasta en la mitad para el promotor, organizador o director de la invasión. Parágrafo. Las penas señaladas en los incisos precedentes se rebajarán hasta en las dos terceras partes, cuando antes de pronunciarse sentencia de primera instancia, cesen los actos de invasión y se produzca el desalojo total de los terrenos y edificaciones que hubieren sido invadidos”.</p>

## 1. CUADRO ANÁLISIS APLICABILIDAD DE NORMATIVA

TEMA BASICO		LEY - NORMA –POLITICA	
PROTECCIÓN Y DERECHO A LA VIDA	1	Constitución política de Colombia	(AV)
	2	La sentencia T–232 de 1996	(AV)
	3	Sentencia 18 de mayo – 2000	(AV)
VIVIENDA	4	Constitución política de Colombia	(AV)
	5	Ley 388 de 1997	(AV)
	6	Declaración universal de los derechos humanos	(AV)
	7	Mundial de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, HABITAT II, (Estambul, junio de 1996).	(AV)
	8	CONPES 91 de 2005 - Objetivos del milenio	(NC)
SUELO DE CONSERVACIÓN AMBIENTAL	9	Constitución política de Colombia - Art. 8	(AV)
	10	Constitución política de Colombia - Art. 49	(AV)
	11	Constitución política de Colombia - Art. 80	(NC)
	12	Constitución política de Colombia - Art. 79	(AV)
PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE RIESGOS	13	LEY 99 DE 1993 - Art 1	(NC)
ESPACIO PÚBLICO	14	Constitución política de Colombia - Art. 82	(AV)
	15	propuesta Visión Colombia 2019, capítulo 4	(NC)
SERVICIOS PÚBLICOS	16	Constitución política de Colombia - Art. 365	(SC)
	17	la Ley 813 de 2003 - Art. 99	INEXEQUIBLE
PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL, PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	18	Ley 9 de 1998 Artículo 56	(SC)
	19	Decreto 919 de 1989 Artículo 6º	(SC)
	20	Decreto 919 de 1989 Artículo 34	(SC)
	21	Ley de Desarrollo Territorial 388 de 1997	(AV)
	22	Decreto 2480 de 2005, Artículo 6. Parágrafo 3.	(NC)
FUNCIONES DE LOS ACTORES RESPONSABLES	22	Ley 388 de 1997 - Artículo 121	(NC)
PROCESO DE RESTITUCIÓN DE LADERAS	23	Ley 9 de 1989 Artículo 69º	(SC)
SANCIONES	24	Ley 810 de 2003, Artículo 2 - artículo 66 de la Ley 9 de 1989	(NC)
	25	La Ley 388 de 2007 en el Artículo 107º	(NC)
	26	Código Penal, artículo 367	(NC)

CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA	#	%
(SC) - Si se cumple	5	19.22
(NC) - No se cumple	9	36.61%
(AV) - Se cumple algunas veces	12	46.15%
INEXEQUIBLE	1	1%

## 2. MATRIZ MARCO FUNCIONAL Y DE ACTORES

	OFICINA	FUNCIÓN
PREVENIR	UNIDAD DE GESTIÓN DEL RIESGO (ANTES OMPAD)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar, programas y proyectos relacionados con la gestión del riesgo en coordinación con otras oficinas para la ATENCIÓN DE EMERGENCIAS.</li> <li>• Coordinar la aplicabilidad de proyectos de normas con destino, código de construcciones,               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación con universidades en investigación</li> </ul> </li> <li>• Además de la vigilancia en ejecución de obras, para la ejecución de obras de estabilidad y la educación a la comunidad.</li> <li>• Ejecutar programas de mejoramiento del entorno y rehabilitación; erradicación y/o reubicación de personas que estén ubicadas en ZAR</li> </ul>
CONSERVAR	SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adelantar y ejecutar acciones para el cumplimiento del tema ambiental del municipio</li> <li>• Coordinar la incorporación del tema ambiental en los instrumentos de planificación</li> <li>• Coordinar el tema ambiental con las entidades públicas y privadas en el diseño de herramientas de planificación ambiental               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinar con otras Secretarías pertinentes el tema del espacio público.</li> </ul> </li> <li>• Liderar la planificación, procesos de gestión, restitución y adquisición de predios de suelos de protección y áreas de interés ambiental para el municipio</li> <li>• Desarrollar actividades de control para la defensa del espacio público y el medio ambiente</li> </ul>
PLANEAR	SECRETARÍA DE PLANEACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientar la planificación territorial del municipio</li> <li>• Regular los usos del suelo y de construcciones</li> <li>• Proponer planes, programas y normas para el desarrollo urbanístico de la ciudad</li> </ul>
ACTUAR	SECRETARÍA DE GOBIERNO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicar y dar cumplimiento a las normas de policía; coordinar las políticas y campañas al control de establecimientos públicos</li> <li>• Coordinar y desarrollar programas para garantizar el orden público y seguridad y la convivencia pacífica de los habitantes del municipio y velar por los derechos civiles y salvaguardar la vida, honra y bienes de los ciudadanos,               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinar y ejecutar las políticas de vigilancia y control de espacio público.</li> <li>• Coordinar con las autoridades correspondientes el mantenimiento del orden público, la seguridad, la prevención y la atención de calamidades públicas.</li> </ul> </li> <li>• Desarrollar las actividades necesarias para implementar las atribuciones conferidas en el Plan de Ordenamiento Territorial que sean inherentes a la naturaleza de la Dependencia</li> </ul>

## CONCLUSIONES

### CONTROL URBANO DE MANIZALES

- Respecto al tema de las políticas públicas en materia de control urbano, es evidente que la administración pública de Manizales no plantea estrategias contundentes que eviten los asentamientos ilegales, por un lado, y que resuelva estructuralmente el tema del control post reubicación, como lo hemos detectado en los casos motivo de análisis en el presente estudio.
- Con respecto a la evaluación del control urbano en zonas de alto riesgo de la ciudad de Manizales, en comparación con las ciudades de Pereira y Armenia, se concluye que Manizales ha adelantado importantes actividades con respecto a la mitigación del riesgo y en la identificación de poblaciones vulnerables a riesgos naturales, por medio del programa Guardianas de la Ladera, quienes no solo ayudan a mantener ambientalmente estable las laderas, sino que, además, por medio del inventario físico poblacional se cuenta con estadísticas y datos de la dinámica de las poblaciones y los asentamientos en zonas de alto riesgo, un buen inicio para lograr un eficiente control urbano en zonas de riesgo. No obstante, aún falta por fortalecer acciones desde la PREVENCIÓN, ACCIÓN INMEDIATA, SEGUIMIENTO Y RECUPERACIÓN de las zonas de protección ambiental y suelos, de espacio y uso público que son objeto de la ocupación por asentamientos espontáneos.
- A partir de la comparación entre los barrios caso de estudio, se pudo evidenciar que, en primer lugar, el barrio Bajo Andes, es un reflejo de la realidad de ocupaciones de asentamientos espontáneos en los sectores con características similares, catalogados de riesgo no mitigable por deslizamiento

en la ciudad de Manizales, territorios sin gobernabilidad y con desequilibrio en cuanto a la ocupación del suelo.

Segundo, con base en las visitas y entrevistas realizadas a los residentes del barrio Camino Viejo a Villamaría, se identificó la ausencia del Estado en cuanto al control urbano, pues este se ejerce por parte de la comunidad que habita allí.

Tercero, en el barrio La Playita se detectó una estrategia exitosa de reubicación de asentamientos espontáneos en zonas de alto riesgo no mitigable, debido a tres razones: a. la decisión de reubicar todo el barrio, b. la decisión, desde el Plan de Ordenamiento Territorial, de ubicar una escombrera municipal en el área liberada por el proceso de reubicación y, c. la reubicación del 80% de la población a vivienda usada, proceso que aportó a la ciudad el ahorro de suelos de expansión para viviendas nuevas, utilizando la infraestructura existente para acomodar a los reubicados.

- Con base en los casos referentes recopilados, proyectos estratégicos ejecutados en áreas desocupadas por proceso de reubicación a nivel nacional e internacional para evitar las reinvasiones, se detectaron granjas urbanas, recuperación de los espacios por medio de declaratoria de espacio público y suelo de protección, parques recreativos, parques urbanos ambientales y jardín botánico; proyectos que pueden aportar en la planeación y aplicación de estrategias de reasentamiento para la ciudad de Manizales.
- En lo referente a la normativa, se detectó la existencia de una base legal que da herramientas para la correcta y oportuna gestión del control urbano de asentamientos espontáneos en zonas de alto riesgo; normativas para la realización de inventarios poblacionales, procesos de reubicación,

recuperación ambiental y el cuidado de las áreas liberadas, restitución de laderas o lanzamiento por ocupación de hecho de las nuevas construcciones espontáneas, normativa para las competencias de actores del Estado y las sanciones para ocupaciones en suelo de protección y espacio público. Pero son normativas dispersas, no articuladas apolíticas de Gestión ambiental ni Gestión del Riesgo Municipales. además, su aplicación no ha sido a cabalidad, al parecer por la desarticulación de entidades a cargo, la falta de personal y recursos físicos para la ejecución y la poca voluntad política para actuar sobre el tema y, algunas veces, por el desconocimiento de las mismas.

- En referencia específica al tema de Control Urbano de las Zonas de Alto riesgo, se detectó que en los tres instrumentos existen objetivos y estrategias tendientes a evitar la ocupación ilegal en los suelos liberados o en protección ambiental, como lo dice el Decreto 2480 de 2005, artículo 6, parágrafo 3, la Ley 388 de 1997, artículo 13, y la Ley 1523 de 2012, artículo 40, pero falta fortalecer y crear estrategias contundentes y aplicables a la recuperación ambiental para la reubicación o reasentamientos en articulación con las diferentes dependencias y entidades involucradas para el control de asentamientos nuevos.

Es de rescatar y de tener en cuenta el POT de Armenia, que reconoce las cuencas, como un eje estructurante de articulación urbana e incluyente en la Estructura Ecológica Principal de la ciudad, modelo de ocupación importante para entender las laderas como recuperación ambiental y suelo de espacio público. También, al POT de Pereira se le atribuye la adopción de los inventarios en zonas de alto riesgo, como está estipulado en la Ley 9 de 1989, artículo 56, y la directriz explícita de accionar en conjunto con la CARDER para la recuperación ambiental de las áreas liberadas tras proceso de reubicación, como lo dice la Ley 388 de 1997, artículo 121.

- En referencia al tema de las funciones de los actores involucrados en el proceso del control urbano en zonas de alto riesgo (Oficina de Control Urbano - Secretaría de Planeación-, Oficina de Restitución de Laderas -Secretaría del Medio Ambiente-, Inspecciones de Policía -Secretaría de Gobierno-, Unidad de Gestión del Riesgo -Secretaría Jurídica-, Oficina de Bienes -Secretaría de Hacienda-), si bien están estipuladas por medio de resoluciones para cada Secretaría y funcionario, estas son aplicadas en acciones independientes, algunas veces contradictorias entre funcionarios.

En relación a la función específica del control y vigilancia de laderas para evitar la ocupación de asentamientos espontáneos, que debe estar a cargo de la Oficina de Restitución de Laderas, Secretaría del Medio Ambiente, pero que ha pasado por varias Secretarías y en ninguna ha funcionado, se detectaron como posibles causas de sus falencias, el poco personal encargado, la desarticulación de aplicabilidad normativa sobre los debidos procesos en la restitución de Laderas y la ausencia de un diseño metodológico y estratégico por parte de la administración para el control urbano en zonas de alto riesgo.

Frente a este hecho, resulta muy difícil cumplir con el control urbano efectivo de las zonas re-ocupadas por nuevos asentamientos en razón de la incipiente tarea cumplida por los pocos funcionarios encargados, además, de los altos costos que demanda la mitigación de los riesgos, la dificultad de tipo técnico y jurídico para reubicar a los ocupantes de estas zonas, entre otros factores, que evidencian una debilidad en el manejo del control urbano en la ciudad.

## RECOMENDACIONES

- Diseño de un procedimiento que corresponda a estrategias y lineamientos de políticas frente al hecho de ocupación, seguimiento y control urbano en las zonas de alto riesgo, suelos de protección ambiental y espacio público, teniendo en cuenta:
  - La articulación y la interacción de funciones, en particular las dependencias de Secretaría de Planeación, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Obras Públicas, Secretaría del Medio Ambiente, Secretaría de Hacienda, Unidad de Gestión del Riesgo; en el sector externo, Personería Municipal, Registro de Instrumentos Públicos, CORPOCALDAS, Departamento de Policía; entre otros actores involucrados.
  - Gestión para la mejora del rubro presupuestal para la dotación de infraestructura, personal a cargo, formación permanente de los funcionarios y autoridades, mantenimiento de grupos de apoyo, como “Guardianas de la Ladera” y en el apoyo de estudios relacionados y pertinentes, para atender las labores del control urbano de forma eficiente y eficaz.
  - Estrategia para el ejercicio del control urbano con la vinculación de organizaciones sociales y habitantes de la zona de manera activa y permanente para el efectivo proceso.
  - Tener claridad y concordancia en el conocimiento y aplicabilidad de la normativa existente por parte de los funcionarios a cargo, para llevar un debido proceso en jurisdicción, función, capacidad de acción y reacción, alcances y resultados de sus acciones en el control urbano en zonas catalogadas zonas de alto riesgo.

- Adoptar estrategias dentro de los procesos de reubicación o reasentamientos, que eviten las reocupaciones de asentamientos espontáneos como: incorporación de las áreas liberadas al suelo de protección ambiental y espacio público, *agrovillas*, parques recreativos, parques urbanos ambientales y jardines botánicos.
- Estructurar dentro del Plan de Ordenamiento Territorial de Manizales, un modelo de Ocupación sostenible enfocado a la incorporación de las cuencas como parte de un sistema estructurante de espacios que articulen urbanísticamente la ciudad; además, adoptar los inventarios físicos y poblacionales en zonas de riesgo. Igualmente, fortalecer e incorporar nuevas estrategias para la aplicación del instrumento en la prevención de nuevos asentamientos espontáneos, como lo dice la nueva Política de Gestión del Riesgo y Desastres, Ley 1523 de 2012, artículo 40.
- Reconsiderar la ubicación de la función del control urbano en zonas de alto riesgo, hoy ubicadas en la Secretaría del Medio Ambiente, para que los esfuerzos sean pertinentes y operativamente funciona es dentro de la Secretaría de Gobierno.
- Fortalecer el programa “Guardianas de la Ladera”, creando un actor que haga parte de las comunidades caracterizadas como vulnerables, quien informe rápido y efectivamente de nuevas ocupaciones en las laderas catalogadas como de riesgo.
- Diseñar e implementar un Sistema de Información Geográfica en red con las oficinas relacionadas, involucrando grupos de rescate, con base de datos y localización cartográfica de los asentamientos espontáneos en zonas de alto riesgo, para la agilidad de procedimientos en la atención de desastres, reubicación y control en estas zonas.

## BIBLIOGRAFÍA

- *Alcaldía de Medellín. (s.f.). Centro de Desarrollo cultural de Moravia. Medellín: Alcaldía de Medellín y Comfenalco Antioquia.*
- \_\_\_\_\_. (2011). *Intervención Integral del Barrio Moravia. Recuperado el 26 de abril de 2011, de Sitio oficial de la Alcaldía de Medellín:*  
[http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/l\\_gestion/index.jsp?idPagina=985](http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/l_gestion/index.jsp?idPagina=985)
- *Álvarez, J. (2009). Territorio. Bogotá: Escala.*
- *Arias, J. (2008). Ciudad. Bogotá: Gigo.*
- *Aristizábal, N. (2009). 100 personajes. Rogelio Salmona. Maestro de Arquitectura. Bogotá: Panamericana.*
- *Boisier, E. S. (2009). Un ensayo epistemológico y axiológico sobre gestión del desarrollo territorial: conocimiento y valores. En: Rodríguez, U. (comp.). Cuaderno de clase 01-02. Maestría en Desarrollo Regional y Planeación del Territorio. Manizales: Universidad Autónoma de Manizales.*
- *Boisier. (2010). Fundamentación teorica de la planificación y el desarrollo Territorial. En: Rodríguez, U. (comp.). Cuaderno de clase 01-02. Maestría en Desarrollo Regional y Planeación del Territorio. Manizales: Universidad Autónoma de Manizales.*
- *Cabas García, M. (2011). Lo intangible del espacio arquitectónico. En: ACFA-HITO, Revista de Arquitectura, Vol. I(25), p. 7.*
- *Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. [IDRC]. (2007). Gestión del riesgo hoy. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. Obtenido de:*  
<http://hdl.handle.net/10625/35170>
- *Chardon, A. C. (2001). www.alcaldiamanizlaes.gov.co. Recuperado el 14 de 07 de 2010*
- \_\_\_\_\_. (2002). *Un enfoque Geografico de la Vulnerabilidad en zonas urbanas expuestas a amenazas naturales, un ejemplo andino de Manizales - Colombia. Manizales: Universidad Nacional de Colombia*
- *COLCIENCIAS. (1995). Perfil Ambiental Urbano de Colombia, Proyecto Experimental, Estudio caso de Manizales.p.10*

- \_\_\_\_\_ (1995). *Perfil Ambiental Urbano de Colombia, Proyecto Experimental, Estudio caso de Manizales.p.5*
- \_\_\_\_\_ (1995). *Perfil Ambiental Urbano de Colombia, Proyecto Experimental, Estudio caso de Manizales.p.18*
- Congreso de la República. Colombia. (2001). *Constitución Política de Colombia. Bogotá. P.01*
- Congreso de la República. (1993). *Ley 9 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. Bogotá.*
- Congreso de la República. (1997). *Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y se dictan otras disposiciones. Bogotá.*
- Córdoba, A. (2003). *Entre planeación y gestión gubernamental: recontextualización. Bogotá: CIDER, Universidad de los Andes.*
- Corporación Autónoma Regional de Caldas. [CORPOCALDAS]. *Agenda para la Gestión ambiental del municipio de Manizales. Manizales.*
- Corpocaldas, (2002) *Agenda Ambiental Manizales.p. 179*
- \_\_\_\_\_(2002) *Agenda Ambiental Manizales.p. 55*
- \_\_\_\_\_ (2002) *Agenda Ambiental Manizales.p. 101*
- \_\_\_\_\_(2002) *Agenda Ambiental Manizales.p. 130*
- \_\_\_\_\_ (2002) *Agenda Ambiental Manizales.p. 134*
- \_\_\_\_\_ (2002) *Agenda Ambiental Manizales.p. 138*
- Cramsa, C.R. (1980). *Para la defensa de la ciudad de Manizales. Manizales.*
- DANE. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Bogotá.*
- Dávila, M. (2009). *El proceso de reconstrucción post sismo 1999, un desafío para la sostenibilidad de la gestión del riesgo en los procesos de desarrollo. Lecciones por aprender en el municipio de Pereira. En: Rodríguez, J. (comp.). Cuaderno de clase No. 02-02. Manizales: Universidad Autónoma de Manizales, Maestría Desarrollo Regional y Planificación del Territorio.*

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. [DANE]. (2010). La dinámica poblacional como base de la planificación del territorio. Recuperado el 11 de septiembre de 2011, de: [http://www.dane.gov.co/daneweb\\_V09/index.php?option=com\\_content&view=article&id=307&Itemid=124](http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=307&Itemid=124)
- Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación [COLCIENCIAS]. (1995). Perfil ambiental en Colombia. Proyecto experimental, estudio de caso de Manizales. Manizales: Manizales Ambiental.
- Departamento Nacional de Planeación, (D. N.P) (Julio de 2008). Lineamientos de política Nacional para los Asentamientos Localizados en Zonas de Riesgo. Bogota.p.20
- Ducci, M.E. (2006). Conceptos básicos de urbanismo. México: Trillas.
- García Montes, C. (14 de abril de 2008). Incorporación del riesgo en el Plan de Ordenamiento Territorial de Manizales. Ponencia.
- García, R.C. (2009). Microeconomía del desarrollo. En: Rodríguez, J. (comp.). Cuaderno de clase No. 01-02. Manizales: Universidad Autónoma de Manizales, Maestría Desarrollo Regional y Planificación del Territorio.
- Gómez, G. (s.f.). Renovación urbana San José. Obtenido de: [www.skyscrapercity.com/archive/index](http://www.skyscrapercity.com/archive/index).
- Gómez Montoya, J.C. y Arias Aristizábal, R. (2010). Formulación de una propuesta de Desarrollo Institucional para la ejecución de una política pública de vivienda de la subregión Centro sur del departamento de Caldas. Manizales.
- Heidegger, Construir, pensar, habitar. Traducción de Eustaquí Barjau, en conferencias y artículos, serbal. Barcelona 1994  
[http://www.heideggeriana.com.ar/textos/construir\\_habitar\\_pensar.htm](http://www.heideggeriana.com.ar/textos/construir_habitar_pensar.htm)
- Hincapié Salazar, L.C. y Sánchez Sánchez, U.N. (2002). Microzonificación geotécnica del a vertiente occidental de la quebrada Marmato. Tesis de grado. Manizales.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (1997a). Guía metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial municipal. Santafé de Bogotá: Linotipia Bolívar.
- \_\_\_\_\_. (1997a) Guía metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial municipal. Santafé de Bogotá: Linotipia Bolívar. Cita a Boisier. P.03

- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (1997b). *Bases conceptuales y guía metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial departamental*. Santafé de Bogotá D.C: linotipia Bolívar.
- \_\_\_\_\_ (1997b). *Bases conceptuales y guía metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial departamental*. Santafé de Bogotá D.C: linotipia Bolívar. Cita a Boisier. P. 31
- Jaude, J.D. (16 de junio de 2006). *Planificación y Gestión estratégica*. Recuperado el 14 de noviembre de 2010, de: <http://planificacion-y-gestion-estrategica.blogspot.com/2006/03/que-es-un-instrumento-de-planificacin.html>
- Lezama, L. (1976) cita a Lefebvre, en *Teoría Social, Espacio y Ciudad*. 10
- \_\_\_\_\_, (1976) cita a Lefebvre, en *Teoría Social, Espacio y Ciudad*. 1976. 132
- \_\_\_\_\_, (1976) cita a Lefebvre, en *Teoría Social, Espacio y Ciudad*. 1976. 252
- Lincoln Institute of land pilicy. (s.f). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. .
- Márquez Duque, Luis Felipe (2010) *Habitat y Planificación Urbana. Instrumentos para la planificación del hábitat a escala del barrio: Ciudades intermedias – Caso Manizales* p.147
- Marín Pedraza, P. (1996). *Tugurios, su eliminación y renovación*. Manizales. Pag. 1
- Martínez Muñoz, L. (s.f). *Territorial y urbano. Conceptos, proceso legal y articulación*.
- Max-Neff, M. (26 de noviembre de 2010). *Entrevista*. Recuperado el 30 de abril de 2011, de: [http://www.salsa.ecofondo.org.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=24](http://www.salsa.ecofondo.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=24)
- Max Weber, (1979) “*Economía y Sociedad*”. Francisco Gil Villegas. México p. 35
- Ministerio de Educación. (2003). *Al Tablero* No. 18 de Marzo 2003. <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-87334.html>
- Moreno, M. (28 de mayo de 2010). *Lo mejor de la historia*. Recuperado el 12 de mayo de 2012, de: <http://lahistorialomejor.blogspot.com/2010/05/zonas-privilegiadas-y-barrios.html>
- Noguera, A.P. (2010). *Pensamiento ambiental complejo y gestión del riesgo: una propuesta epistémico-ético-estética*. Manizales: Universidad Autónoma de Manizales, Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio.

- Ocampo, D.J. (2010). *El ordenamiento territorial o Colombiano o Tela de Penélope*. Ibagué.
- Orellana Ossandón, A. (2010). En: Rodríguez, J. (comp.). *Cuaderno de clase No. 2-3. Manizales: Universidad Autónoma de Manizales, Maestría Desarrollo Regional y Planificación del Territorio*.
- Organización Panamericana de la Salud, 2000, citado en, *Manizales: ciudad para la gente, 2000*
- Primed, P. (1996). *Una experiencia exitosa en la intervención urbana*. Medellín: Multigráficas.
- Restrepo, J. M. (1914). *Apuntes para la historia de Manizales*. Manizales: Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia. p. 30
- UN -HABITAT - Ministerio de Vivienda - . (2005). *Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Practicas*. Bogotá.
- \_\_\_\_\_ (1914). *Apuntes para la historia de Manizales*. Manizales: Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia. p. 36
- \_\_\_\_\_ (1914). *Apuntes para la historia de Manizales*. Manizales: Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia. p. 38
- Restrepo Ospina, B.I. y Matis Jurado, L. (1966). *Estudio socioeconómico de tugurios en Manizales*. Manizales.
- Roble Joya, S. (2005). *Impactos sobre el reasentamiento por vulnerabilidad en áreas de alto riesgo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- \_\_\_\_\_(2005). *Impactos sobre el reasentamiento por vulnerabilidad en áreas de alto riesgo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Cita a Chardon A. C. P.19
- Robledo, J.E. (1996). *La ciudad de la colonización antioqueña*. Manizales: Universidad Nacional de Colombia. P. 616
- Rodríguez Rodríguez, J.C. (1992). *El Ordenamiento Territorial de cara al país*. Manizales: Universidad de Manizales, Centro de Comunicaciones.
- \_\_\_\_\_. (2009). *La Epistemología y la Axiología*. En: Rodríguez, J. (comp.). *Cuaderno de clase No. 01-02*. Manizales: Universidad Autónoma de Manizales, Maestría Desarrollo Regional y Planificación del Territorio.

- \_\_\_\_\_. (2009b). *Las Naciones Unidas y los postulados del xxxx*. En: Rodríguez, J. (comp.). *Manizales: Universidad Autónoma de Manizales, Maestría Desarrollo Regional y Planificación del Territorio*.
- *Secretaría de Gobierno*. (15 de septiembre de 2011). *Municipio de Dosquebradas*. Recuperado el 12 de mayo de 2012, de: [http://www.dosquebradas.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5666%3Aalotes-liberados-por-procesos-de-reubicacion-seran-ade cuados-para-el-desarrollo-de-nuevos-proyectos&catid=57%3Anoticias-secretaria-de-gobierno&Itemid=92&lang=es](http://www.dosquebradas.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=5666%3Aalotes-liberados-por-procesos-de-reubicacion-seran-ade cuados-para-el-desarrollo-de-nuevos-proyectos&catid=57%3Anoticias-secretaria-de-gobierno&Itemid=92&lang=es)
- Sen, A. (2009). *Desarrollo económico y libertad*. En: Rodríguez, U. (comp.). *Cuaderno de clase 01-02. Maestría en Desarrollo Regional y Planeación del Territorio*. Manizales: Universidad Autónoma de Manizales.
- Suárez Ospina, J. (2011). *Alternativas de gestión socioambiental de áreas liberadas en los municipios de Pereira y Dosquebradas Risaralda*. Tesis de grado. Universidad Tecnológica de Pereira. Facultad de Ciencias Ambientales. Programa de Administración Ambiental. Pereira.
- Tauber, F. (s.f.). *El desarrollo y su planificación. Evolución del concepto y su influencia en procesos urbanos endógenos, sustentables y participativos*.
- *Universidad Autónoma de Manizales (2009) a Borda, Maestría Desarrollo Regional y Planificación del Territorio*. 269
- *Universidad Nacional de Colombia*. (16 de junio de 2011). *En gestión del riesgo la región caldense sigue siendo líder*. Recuperado el 31 de agosto de 2011, de: <http://www.manizales.unal.edu.co/Articulo2560.pdf>
- *Universidad Nacional de Colombia. Sede Manizales. Gestión de Riesgos en Manizales, 2005*  
[http://idea.manizales.unal.edu.co/gestion\\_riesgos/amenazas5.php](http://idea.manizales.unal.edu.co/gestion_riesgos/amenazas5.php)
- Uribe Restrepo, C. (agosto de 2010). *Dinámica de la relación entre el derecho y el territorio en el marco de la intervención urbanística del barrio Moravia de Medellín*. *Revista facultad de Derecho y Ciencias políticas*. Medellín: Universidad de Antioquia.

- Vallejo, M.C. (2009). *Programa de competitividad para Caldas*. En: Rodríguez, J. (comp.). *Cuaderno de clase No. 01-02*. Manizales: Universidad Autónoma de Manizales, Maestría Desarrollo Regional y Planificación del Territorio.
- Wilches Chau, G. (2010). *Xxxx*. En: Rodríguez, J. (comp.). *Cuaderno de clase No. 02-02*. Manizales: Universidad Autónoma de Manizales, Maestría Desarrollo Regional y Planificación del Territorio.
- Zarama, J. (2011). *Planificación Filadelfia*. Manizales: Universidad Católica de Manizales.
- Zuluaga González, J.A y González, M. (1999). *Desarrollo urbano de la Ciudad de Manizales y su impacto sobre sus recursos hídricos y forestales*. Manizales.

## **ANEXOS**

### **ANEXO 1. ENTREVISTAS**

#### **1. Entrevista a funcionarios de la Alcaldía de Manizales**

##### UNIDAD DE GESTIÓN DEL RIESGO - ANTES OMPAD-

- Director
- Geólogo
- Ingeniero

##### SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

- Secretario
- Abogado Oficina control urbano

##### SECRETARÍA JURIDICA

- Abogada

##### SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE

- Secretario
- Abogado de la Oficina de Restitución de Laderas

##### CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO DE CALDAS

- Contratista Arquitecta Inventario Físico espacial zonas de alto riesgo programa Guardianas de la Ladera
- Coordinadores programa Guardianas de la Ladera

## **2. Entrevista a habitantes del sector reubicado Camino Viejo a Villamaría**

### **PREGUNTAS BASES A FUNCIONARIOS**

1. ¿Cree usted que en la ciudad de Manizales existe un control urbano en las zonas de alto riesgo no mitigable por asentamientos espontáneos?
2. Si existe, ¿cree usted que este procedimiento es eficiente y oportuno? ¿Por qué?
3. Actualmente la función del control urbano está a cargo de la SECRETARÍA del Medio Ambiente por medio de la Oficina de Restitución de Laderas. ¿Cree usted que esta función se debe hacer por medio de esta SECRETARÍA? ¿Por qué?
4. La oficina de Restitución de Ladera, realiza el proceso de Lanzamiento por ocupación de hecho. ¿Cree usted que este proceso es eficiente?
5. ¿Cree usted que actualmente existen la normativa suficiente para la aplicación en el control urbano de las zonas de alto riesgo?
6. Si la respuesta anterior es no, ¿qué normativa haría falta para aplicar el control urbano en zonas de riesgo?
7. ¿Cree usted que los funcionarios que existen hoy en día en el control urbano son suficientes?
8. A su juicio, ¿qué hace falta o cuál es la debilidad (desde lo operativo, administrativo, normativo, presupuestal) para lograr un eficiente control en zonas de alto riesgo?

### **PREGUNTAS VARIAS**

1. ¿cómo fue el surgimiento del barrio La Playita?
2. ¿quién diseñó la trama urbana del barrio La Playita?
3. ¿Por qué cree usted que el control urbano no es eficiente en la ciudad de Manizales?

4. ¿Cómo es el proceso del control urbano en zonas e riesgo?
5. ¿Existe algún teléfono donde la gente pueda reportar asentamientos?
6. ¿Actualmente en el municipio de Manizales se le está llevando el servicio público a la gente que habita zonas de alto riesgo?
7. ¿Cree que existe control urbano en estas zonas de alto riesgo?
8. ¿Cómo es el proceso para el reporte de asentamientos nuevos en zonas de alto riesgo?
9. ¿han visto que se haya realizado alguna actividad de desalojo sobre ellos?
10. ¿Qué falencias has detectado por lo que se falla en el control urbano en estas zonas de alto riesgo?
  
11. Actualmente la función del control urbano está a cargo de la SECRETARÍA del Medio Ambiente por medio de la Oficina de Restitución de Laderas. ¿Sabe usted por qué esta SECRETARÍA después de estar en SECRETARÍA de Gobierno, después OMPAD hoy está en SECRETARÍA del Medio Ambiente? ¿Esta oficina si debe quedar aquí?
12. ¿dónde debería quedar ubicada la Ofician de Restitución de Laderas?
13. ¿Pero la Oficina de Restitución de Laderas no debería quedar en la SECRETARÍA de Gobierno, también para agilizar procesos, como ocurrió con la OMPAD, cuando dependía de SECRETARÍA de Obras Publicas y pasó a ser parte directa del Despacho del Alcalde para agilizar proceso administrativos?
14. ¿Qué normativa hay que tener en cuenta para un control urbano de las zonas de alto riesgo?
15. ¿Cuál es el proceso de Restitución de Laderas?
16. ¿Qué entidades desarrollan el desalojo de estos asentamientos?
17. ¿Existe alguna ley donde se exprese que hay que sensibilizar primero a la población ocupante antes de demolerles?.
18. ¿Qué pasa con las viviendas que son desalojadas y al tiempo vuelven a construir el mismo asentamiento?

19. ¿cree usted que la oficina de Restitución de Ladera si debe quedar en la SECRETARÍA del Medio Ambiente?
20. ¿Por qué la oficina de Restitución de Ladera después de pasar por la SECRETARÍA de Gobierno y por la OMPAD, hoy día está en la SECRETARÍA del Medio Ambiente?
21. ¿Qué norma dice en cuanto tiempo se puede desalojar a las personas de un asentamiento nuevo?
22. ¿Por qué los bienes que son invadidos, en el momento de su desalojo, tienen que ser certificados como propiedad de uso público, este no se daría por hecho?
23. ¿Si los certificados realizados por la OMPAD de las viviendas demolidas por procesos de reubicación, como transferencia del derecho de dominio o posesión de sus lotes al Municipio de Manizales, se entregan oficialmente a la oficina de Bienes, ¿serviría de algo para sustentar e impedir que se vuelvan a re - ocupar y desalojar a los ocupantes sin incluirlos en un proceso de reubicación?
24. ¿Cuando se desalojan a las familias que habitan en una zona de alto riesgo, hay que incluirlos en un proceso de reubicación, pero si se comprueba que es una re – invasión, ¿se pueden desalojar sin incluirlos en el programa de subsidios de vivienda?

## **PREGUNTAS BASES A HABITANTES**

1. ¿Hace cuánto vive aquí?
2. ¿Conoce usted algún caso de re-ocupación de lotes en el sector?
3. ¿Conoce usted algún caso de re-ocupación de lotes en el sector?
4. ¿Conoce las razones de la re-ocupación?

5. Si el sector no ha sido objeto de re-ocupaciones, ¿por qué cree usted el por qué?
6. ¿Cree usted que la comunidad debe ayudar a reportar estas invasiones para su desalojo?
7. ¿Existe alguna entidad donde se puede llamar a reportar las invasiones?
8. ¿La entidad a donde se llama para el reporte de invasiones sí es eficaz?
9. ¿Cree usted que en el barrio ha existido control urbano sobre las re-ocupaciones?
10. ¿Sabe usted quien ejerce el control urbano en Manizales en las zonas de alto riesgo?














## ANEXO 2. FORMATOS PARA PROCESOS DE REUBICACIÓN

### ANEXO 2.1. FICHAS REFERENCIADAS PARA PROCESOS DE REUBICACIÓN Y REPORTES DE ASENTAMIENTOS NUEVOS CIUDAD DE MANIZALES

PROCESO DE REUBICACION VIVIENDAS ZONAS DE ALTO RIESGO MUNICIPIO DE MANIZALES																																					
BARRIO: GALAN		COMUNA: SAN JOSE																																			
<p style="text-align: center; font-size: small;">LOCALIZACION GENERAL</p>	<p><b>1. IDENTIFICACION DE LA VIVIENDA</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 60%;">DIRECCION: Cil 31 - Cr 2</td> <td style="width: 40%;">No. 02 - 01</td> </tr> </table> <p><b>2. IDENTIFICACION HABITANTES</b></p> <p style="font-size: x-small;">2.1 PROPIETARIO</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 40%;">NOMBRE</th> <th style="width: 20%;">IDENTIFICACION</th> <th style="width: 10%;">EDAD</th> <th style="width: 30%;">PARENTE SCO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>HERNANDO ARIAS QUINTERO</td> <td>10.237.371</td> <td></td> <td>PADRE</td> </tr> </tbody> </table> <p style="font-size: x-small;">2.2 NUCLEO FAMILIAR</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 40%;">NOMBRE</th> <th style="width: 20%;">IDENTIFICACION</th> <th style="width: 10%;">EDAD</th> <th style="width: 30%;">PARENTE SCO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>MARINA GARCIA MUÑOZ</td> <td>25.128.283</td> <td></td> <td>MADRE</td> </tr> <tr> <td>FABIAN ARIAS QUINTERO</td> <td>Menor de Edad</td> <td></td> <td>HUJO</td> </tr> <tr> <td>QUIRVEY ARIAS GARCIA</td> <td>Menor de Edad</td> <td></td> <td>HUJO</td> </tr> <tr> <td> </td> <td> </td> <td> </td> <td> </td> </tr> <tr> <td> </td> <td> </td> <td> </td> <td> </td> </tr> </tbody> </table>			DIRECCION: Cil 31 - Cr 2	No. 02 - 01	NOMBRE	IDENTIFICACION	EDAD	PARENTE SCO	HERNANDO ARIAS QUINTERO	10.237.371		PADRE	NOMBRE	IDENTIFICACION	EDAD	PARENTE SCO	MARINA GARCIA MUÑOZ	25.128.283		MADRE	FABIAN ARIAS QUINTERO	Menor de Edad		HUJO	QUIRVEY ARIAS GARCIA	Menor de Edad		HUJO								
DIRECCION: Cil 31 - Cr 2	No. 02 - 01																																				
NOMBRE	IDENTIFICACION	EDAD	PARENTE SCO																																		
HERNANDO ARIAS QUINTERO	10.237.371		PADRE																																		
NOMBRE	IDENTIFICACION	EDAD	PARENTE SCO																																		
MARINA GARCIA MUÑOZ	25.128.283		MADRE																																		
FABIAN ARIAS QUINTERO	Menor de Edad		HUJO																																		
QUIRVEY ARIAS GARCIA	Menor de Edad		HUJO																																		
ANTE S	DEMOLICIÓN	VIVIENDA DE DESTINO	<p><b>3. DATOS SUBSIDIO</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 100%;">OTORGADO POR: PNV</td> </tr> <tr> <td>FECHA: Junio de 2006</td> </tr> <tr> <td>DE DESTINO FAMILIA: vivienda usada Barrio Comunitario Cil. 51F N. 3ª - 48</td> </tr> </table> <p><b>4. DEMOLICION</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td>FECHA: Enero 18 de 2007</td> </tr> </table>	OTORGADO POR: PNV	FECHA: Junio de 2006	DE DESTINO FAMILIA: vivienda usada Barrio Comunitario Cil. 51F N. 3ª - 48	FECHA: Enero 18 de 2007																														
OTORGADO POR: PNV																																					
FECHA: Junio de 2006																																					
DE DESTINO FAMILIA: vivienda usada Barrio Comunitario Cil. 51F N. 3ª - 48																																					
FECHA: Enero 18 de 2007																																					
			<p style="font-size: x-small;">FICHA No.</p> <p style="font-size: large; font-weight: bold;">02 - 01</p>																																		




# ANEXO 2.3 FICHA REFERENCIADA DE VIVIENDAS REUBICADAS EN ARMENIA

INVENTARIO FISICO Y POBLACIONAL DE VIVIENDAS EN ZONA DE REUBICACION MUNICIPIO DE ARMENIA 2010									
BARRIO: LA FLORIDA BAJA		COMUNA: EL CAFETERO (7)							
LOCALIZACION GENERAL									
		<b>1. IDENTIFICACION DE LA VIVIENDA</b> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;">ASENTAMIENTO: LA FLORIDA BAJA</td> <td style="width: 50%;">CALLE 17 B/O CASA 8</td> </tr> </table>		ASENTAMIENTO: LA FLORIDA BAJA	CALLE 17 B/O CASA 8				
ASENTAMIENTO: LA FLORIDA BAJA	CALLE 17 B/O CASA 8								
<b>2. IDENTIFICACION HABITANTES</b>									
2.1. PROPIETARIO									
NOMBRE	IDENTIFICACION	EDAD	PARENTESCO						
FUOR ALBA ECHAVARRIA VILLAMIL	SO. 348.428	41	CABEZA DE HOGAR						
2.2. NUCLEO FAMILIAR									
NOMBRE	IDENTIFICACION	EDAD	PARENTESCO						
FUOR ALBA ECHAVARRIA VILLAMIL	SO. 348.428	41	MADE						
GABRIEL ANTONIO GUTIERREZ GONZALES		45	ESPOSO						
ANA GABRIEL ECHAVARRIA		16	HUJA						
NICOL SOFIA GARDIN GUTIERREZ		15	NIETA						
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center;">ANTES</td> <td style="width: 50%; text-align: center;">DEMOLICION</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">  </td> <td style="text-align: center;">  </td> </tr> </table>		ANTES	DEMOLICION			<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="text-align: center;"> <b>3. DATOS SUBSIDIO</b>                  OTORGADO POR: N/A                  FECHA:                  DESTINO FAMILIA: (PROVISIONAL) vivienda usada             </td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"> <b>4. DEMOLICION</b>                  FECHA:             </td> </tr> </table>		<b>3. DATOS SUBSIDIO</b> OTORGADO POR: N/A FECHA: DESTINO FAMILIA: (PROVISIONAL) vivienda usada	<b>4. DEMOLICION</b> FECHA:
ANTES	DEMOLICION								
									
<b>3. DATOS SUBSIDIO</b> OTORGADO POR: N/A FECHA: DESTINO FAMILIA: (PROVISIONAL) vivienda usada									
<b>4. DEMOLICION</b> FECHA:									
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center;">  </td> <td style="width: 50%; text-align: center;">  </td> </tr> </table>				<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 70%;">                 JAVIER VELEZ GOMEZ                  SUICHI ARENAS OSUNA                  OMGER             </td> <td style="width: 30%; text-align: center;">                 FICHA No.             </td> </tr> </table>		JAVIER VELEZ GOMEZ SUICHI ARENAS OSUNA OMGER	FICHA No.		
									
JAVIER VELEZ GOMEZ SUICHI ARENAS OSUNA OMGER	FICHA No.								


## ANEXO 3. VOLANTES

### ANEXO 3.1. VOLANTE PARA EL AVISO DE NUEVOS ASENTAMIENTOS EN LA CIUDAD DE MANIZALES



**SECRETARÍA DE  
GOBIERNO MUNICIPAL**

**RESTITUCIÓN  
DE LADERAS**



**CAPACITACIÓN  
SOBRE  
OCUPACION  
DE LADERAS**

¿ ¿ ¿ COMO DENUNCIAR ANTE  
LAS AUTORIDADES LAS  
AREAS A OCUPAR Y/O A  
INVADIR ???

Si usted evidencia o constata cualquiera de las conductas anteriormente descritas puede formular la queja o denuncia ante las siguientes dependencias

- Oficina de Quejas y Reclamos ubicada en el primer piso del Centro Administrativo Municipal Calle 19 No 21 44 Tel 8879700.

- Oficina de Restitución de laderas Carrera 28 A 14 08 dependencias de la Casa de la Justicia de la Comuna La Macarena.

3. Ante la Personería Municipal de Manizales Primer piso del Edificio Centro Administrativo Municipal Carrera 22 Calle 18.

4. Línea Gratuita de Atención al Usuario 018000968988

5- Puede dirigirse a la página [www.alcaldiamanizales.gov.co](http://www.alcaldiamanizales.gov.co)

## ANEXO 3.2. VOLANTE PARA EL AVISO DE NUEVOS ASENTAMIENTOS EN LA CIUDAD DE ARMENIA

Al invadir un predio usted puede ser penalizado entre 2 y 5 años de cárcel y de (50) a (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Que las construcciones y urbanizaciones que se realicen en invasiones de predios tienen pena de 3 a 7 años y una multa de (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes

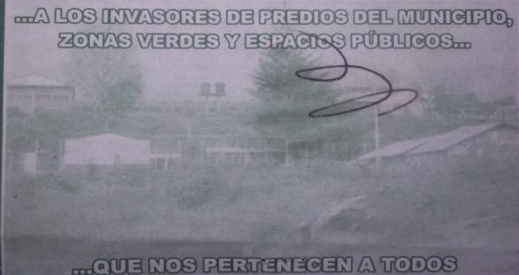
3417100 +0317

Que si usted permite que se realice una invasión en su barrio le puede acarrear pérdidas materiales y desvalorizar su propiedad

Que un servidor público que promueva, induzca, tolere, colabore o permita invasiones, incurrirá en inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas de 3 a 5 años. sin perjuicio de sanciones penales a

### DENUNCIE...


...A LOS INVASORES DE PREDIOS DEL MUNICIPIO, ZONAS VERDES Y ESPACIOS PÚBLICOS...



...QUE NOS PERTENECEN A TODOS

AYÚDENOS A CONSERVAR  
LOS PREDIOS DEL MUNICIPIO,  
DENUNCIE A LOS INVASORES

189



ALCALDIA DE ARMENIA

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO