

Contraloría General de Medellín - Centro de Investigación, Estudios y Análisis- CIEA. (2019). Análisis de la Relación Existente entre el Control Social, la Participación Ciudadana y el Control Fiscal en el Proyecto Valorización El Poblado (2019). Centro de Investigación, Estudios y Análisis - CIEA- Contraloría General de Medellín. Director: Julio Humberto Arboleda Mejía (Comp). Medellín: Sello Editorial Contraloría General de Medellín.

200 páginas, 16.5 X 22.5 cm.

1. Resumen 2. Abstract 3. Introducción 4. Planteamiento y formulación del problema 5. Objetivo General 6. Justificación 7. Metodología 8. Marco Teórico 9. Participación en el proyecto Valorización El Poblado 10. Relación existente entre el control social, la participación ciudadana y el control fiscal en el proyecto Valorización El Poblado 11. Conclusiones 12. Recomendaciones 13. Bibliografía. Centro de Investigación, Estudios y Análisis - CIEA; Presidente: Patricia Bonilla Sandoval, Director: Julio Humberto Arboleda Mejía, Miembros: Luis Humberto Ossa Chavarriaga (Secretario Organismo de Control), Luis Alfonso Barrera Sossa (Jefe Oficina Asesora Jurídica), Óscar Darío Castañeda Rendón (Contralor Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva), Luisa Fernanda Ospina Restrepo (Jefe Oficina Asesora de Planeación), Dora Edith Pérez Restrepo (Secretaria del Comité del CIEA).

CONTRALORÍA GENERAL DE MEDELLÍN

Centro de Investigación, Estudios y Análisis - CIEA

Contraloría General de Medellín

Contralora

Patricia Bonilla Sandoval

Julio Humberto Arboleda Mejía

Director Administrativo de Gestión del Conocimiento, Capacitación e Investigaciones

Director Centro de Investigación, Estudios y Análisis - CIEA

Investigador Principal

Héctor Gustavo Castro Trujillo

Profesional Especializado

Contraloría General de Medellín

Olga Cecilia Ruiz Piedrahita

Profesional Universitario 2

Contraloría General de Medellín

Jorge Hernán Ospina Zapata

Profesional Universitario 2

Contraloría General de Medellín

Par evaluador

Darío Alberto Bonilla Giraldo
Subcontralor General de Medellín

Franz Alexander Restrepo Grisales
Contador Público y Especialista en Legislación Tributaria
Contraloría General de Medellín

ISBN Obra independiente: 978-958-52616-1-7

Sello Editorial Contraloría General de Medellín
Calle 53 Número 52-16, Oficina 805
julio.arboleda@cgm.gov.co

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en sistema recuperable o transmitida en ninguna forma o por medio electrónicos, mecánicos, fotocopias, grabación u otra, sin la previa autorización por escrito del Sello Editorial Contraloría General de Medellín. Ley 44 de 1993 y 1379 de 2010, decretos 460 de 1995, 2150 de 1995, 358 de 2000.

PRÓLOGO

Habitualmente las Contralorías Territoriales han desarrollado actividades relacionadas con la promoción y aplicación de los mecanismos de participación ciudadana orientados a atender las diferentes quejas, denuncias y derechos de petición interpuestos por la ciudadanía y relacionadas con la gestión de las entidades públicas y la prestación de los servicios a su cargo, tendencia que todavía presenta fallas evidenciando en el campo de la gestión de los organismos de control, una “débil participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal”.

No obstante la Constitución de 1991, implantó en el país una variedad de mecanismos para que los ciudadanos puedan ser parte de los asuntos políticos y sociales, como la participación social en la planeación, en la salud, en los servicios públicos, en lo ambiental, en la educación, entre otros campos; la intervención ciudadana pocas veces se canaliza para la vigilancia de los recursos públicos mediante mecanismos como el “Control Fiscal Participativo” articulando para este propósito la Participación Ciudadana y su relación con el Control Social y el Control Fiscal.

De acuerdo con los nuevos desarrollos legislativos orientados a potenciar el ejercicio del control fiscal, en especial el Acto Legislativo No 04 de septiembre 18 de 2019, por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal, este libro invita a familiarizarse con las características y atributos de un modelo auditor que procura la integración del control social a lo público y el control fiscal, con el propósito de incrementar la eficacia de la vigilancia fiscal y contribuir a la mejora y transparencia en la gestión pública.

Esta obra es el resultado de un ejercicio investigativo riguroso que propone a partir de la comprensión de la relación existente entre los procesos de Control Social y Participación Ciudadana y el Control Fiscal en el proyecto Valorización El Poblado en la Comuna 14 de la ciudad de Medellín, un mecanismo de auditoría con enfoque de veeduría especializada articulada con las organizaciones de la sociedad civil de este sector de la ciudad, para la vinculación activa de asociaciones afines al proyecto Valorización El Poblado en el proceso auditor que ejecuta la Contraloría General de Medellín.

Es por tanto, que la herramienta propuesta, tiene por finalidad enriquecer la labor realizada por los equipos auditores contribuyendo a una mayor cobertura y evaluación del ciclo de las políticas públicas; la obtención de evidencias técnicas que fortalecen los hallazgos, los beneficios del Control Fiscal y el mejoramiento de la gestión; una actuación anticipada para influir con efectividad en la gestión de los sujetos de control; y el reconocimiento del control social, como impulsor de la rendición de cuentas de los poderes públicos, no sólo para mejorar la calidad de sus decisiones y de sus resultados, sino para contribuir a la gobernabilidad democrática al empoderar a la ciudadanía en el ejercicio directo de sus responsabilidades políticas.

Patricia Bonilla Sandoval
Contralora

TABLA DE CONTENIDO

	Pág
1. RESUMEN.....	9
2. ABSTRACT.....	12
3. INTRODUCCIÓN.....	15
4. PLANTEAMIENTO Y FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	17
4.1. Proyecto de Valorización El Poblado.....	18
4.2. Proyecto de Valorización El Poblado y las protestas fiscales.....	26
4.3. Pregunta de investigación.....	48
5. OBJETIVO GENERAL.....	48
5.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	48
6. JUSTIFICACIÓN.....	49
7. METODOLOGÍA.....	49
8. MARCO TEÓRICO.....	51
8.1. ¿Qué es la participación ciudadana?.....	51
8.1.1. Mecanismos de consulta a las comunidades.....	51
8.1.2. Mecanismos deliberativos.....	52
8.1.3. Mecanismos de democracia directa.....	53
8.1.4. Otros mecanismos.....	53
8.2. ¿Qué es control social?.....	55
8.3. ¿Qué son las veedurías ciudadanas?.....	57
8.4. Control fiscal cívico y participativo.....	62
8.5. Acción Colectiva.....	67
8.6. La contribución por valorización.....	69
9 PARTICIPACIÓN EN EL PROYECTO VALORIZACIÓN EL POBLADO.....	74
9.1. Organización y participación comunitaria en la Comuna 14 - El Poblado (generalidades).....	74
9.2. Instancias de participación ciudadana en el Proyecto Valorización El Poblado.....	79
9.2.1. Junta de representantes.....	79
9.2.2. Comité ciudadano de obra.....	83
9.2.3. Veedurías ciudadanas del poblado inscritas en la base de datos de la Contraloría General de Medellín.....	84

9.2.4.Veedurías ciudadanas del poblado inscritas en el rúe -departamento de antioquia.....	86
9.2.5.Entidades sin ánimo de lucro y veedurías de el poblado inscritas en el rúe -cámara de comercio de medellín.....	87
9.2.6.Otras instancias de participación en el proyecto valorización el poblado.....	90
9.2.7. Posición de gremios y academia.....	97
10. RELACIÓN EXISTENTE ENTRE EL CONTROL SOCIAL, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL CONTROL FISCAL EN EL PROYECTO VALORIZACIÓN EL POBLADO.....	125
10.1. ENCUESTA CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO	141
10.2. DISEÑO DEL MECANISMO DE VEEDURÍAS CIUDADANAS ESPECIALIZADAS EN EL CONTROL FISCAL	150
10.2.1. Etapas de las veedurías ciudadanas especializadas.....	150
11. CONCLUSIONES.....	163
12. RECOMENDACIONES.....	167
13. BIBLIOGRAFÍA.....	169
14. ANEXO N° 1.....	176
14.1. Encuesta control fiscal participativo noviembre 24 de 2018 - resultados.....	176
15. ANEXO N° 2.....	194
15.1. Modelo bitácora.....	194
16. ANEXO N° 3.....	200
16.1. Encuesta de satisfacción al cliente - Modelo.....	200
17. ANEXO N° 4.....	202
17.1. Ficha técnica para organizaciones de la sociedad civil.....	202
18. ANEXO N° 5.....	203
18.1. Ficha técnica indicadores del objetivo (generalizado).....	203

ÍNDICE DE TABLAS

	Pág
Tabla 1. Barrios Comuna 14 - El Poblado.....	19
Tabla 2. Veedurías ciudadanas en la Comuna 14 - El Poblado.....	85
Tabla 3. Registro de veedurías ciudadanas en la Comuna 14 - El Poblado.....	86
Tabla 4. Registro de Entidades sin Ánimo de Lucro y Veedurías en la Comuna 14 - El Poblado.....	87
Tabla 5. Reporte cualitativo Encuentro con Sentido Público.....	138

ÍNDICE DE MAPAS

	Pág
Mapa 1. Comunas de Medellín, Área Urbana.....	18
Mapa 2. División Barrial, Comuna 14, El Poblado 2016.....	20
Mapa 3. Proyecto Valorización El Poblado, Zona de Influencia.....	24
Mapa 4. Obras del Proyecto Valorización El Poblado (febrero 19 de 2019).....	25
Mapa 5. Las fases que componen la ampliación de la Avenida 34	110

ÍNDICE DE FIGURAS

	Pág
Gráfico 1. Principales resultados comparativos EOD 2005, 2012 y 2017.....	32
Gráfico 2. Precios reales de la vivienda en Colombia por ciudades (Promedio 2005=100, 2005-2017, octubre 2017).....	40
Gráfico 3. Colombia: Índices de Precios reales e ingresos (Promedio 2005=100, 2005-2017)	41
Gráfico 4. Índice de valorización predial encadenado para Medellín y Total Nacional, 2003 - 2017.....	42
Gráfico 5. Índice de valorización predial para Medellín y Total Nacional, 2003 - 2017	42
Gráfico 6. Índice de Precios de Vivienda Nueva IPVN - Variaciones anuales para Medellín y Medellín - Estrato Alto, 1998 - 2018	43
Gráfico 7. Etiqueta del Café con Vos	127
Gráfico 8. Momento 1, Mesa general: Presentación CGM y CA Participación Ciudadana	130
Gráfico 9. Momento 2, rendición de cuentas Proyecto Valorización El Poblado, CAAF Obras Civiles	131
Gráfico 10. Momento 3, Trabajo de construcción conjunta de las preguntas por mesas de trabajo bajo la metodología del Café con Vos	132
Gráfico 11. Momento 4, Plenaria de las relatorías de cada mesa de trabajo bajo la metodología del Café con Vos	132

1. RESUMEN

El objetivo principal de la investigación es analizar la relación existente entre los procesos de Control Social y Participación Ciudadana y el Control Fiscal en el proyecto Valorización El Poblado en la Comuna 14 de la ciudad de Medellín. El enfoque utilizado es de tipo cualitativo, siendo abordado mediante un estudio de caso, buscando comprender la relación de los procesos citados con el Control Fiscal adelantado por la Contraloría General de Medellín -CGM frente a la vigilancia de los recursos públicos.

Los instrumentos utilizados son: encuestas, World Café, encuentros con sentido público; consulta de fuentes documentales privilegiadas: registros y actas de las organizaciones civiles, gremios y Concejo de Medellín, trazabilidad del trámite de PQRSD en la CGM relacionadas con el Proyecto Valorización El Poblado, archivos de prensa y medios de comunicación, y técnicas de grupos focales.

Como resultado, se observa que existe un mecanismo formalizado de interlocución y diálogo con los representantes de las comunidades reconocible, identificando el Consejo Municipal de Valorización; en un segundo nivel la Junta de Representantes de los propietarios y poseedores que constituye un mecanismo de democracia directa, por su parte los Comités Ciudadanos de Obra no son un instrumento de participación formal y se inscriben en el marco de la participación comunitaria enunciada en la Ley 80 de 1993.

La acción de los grupos conformados por el Comité de Valorización, la Corporación Dignidad Colombia, y Corpoblado, se asemeja al nivel meso del análisis de la Acción Colectiva, en tanto puede advertirse cierta organización de estas asociaciones, así como algunas de las estrategias de movilización y actuaciones, evidenciando, en menor medida, una característica del nivel macro que tiene que ver con la oportunidad de protesta que genera el contexto, relacionada directamente con las modificaciones realizadas al proyecto de valorización El Poblado inicialmente diseñado, especialmente el incremento del valor a recaudar.

Por último se caracteriza un nivel de participación de índole sectorial que los integra como Comuna, cuando, debido al cobro de valorización, se genera un punto de encuentro que confluye con los intereses particulares de agremiaciones, corporaciones, veedurías y entidades sin ánimo de lucro, los cuales representan un sector de unidades residenciales y de comunidades de diferentes estratos socioeconómicos (especialmente 4, 5 y 6), para resolver una problemática identificada asociada con el Proyecto Valorización El Poblado.

La intervención de las agremiaciones, como expresión de participación, en las dinámicas sociales de la Comuna 14, se está realizando desde una esfera privada que no ha sido impactada por la institucionalidad pública, lo anterior posibilita colegir, desde el Control Fiscal Territorial, que se puede influir positivamente, independientemente del estrato socioeconómico, a través de mecanismos de control fiscal cívico en el que se fusionen de manera coordinada el Control Social y el Control Fiscal, sin perder las competencias de orden legal que poseen ambos sistemas desde su ámbito de actuación.

De conformidad con las respuestas entregadas por los asistentes al Encuentro con Sentido Público, se evidencia que la participación ciudadana identificada y representada en la convocatoria realizada en el evento en mención se origina en la comunidad perteneciente a la Comuna 14 El Poblado, pero, según lo expresado por los actores intervinientes, estas experiencias relacionadas con el ejercicio del control social no han sido promovidas por la CGM y tampoco se vinculan al control fiscal para alcanzar un efectivo control social participativo.

Sobre el proceso auditor, las organizaciones sociales consultadas señalan que es contradictorio que un ente de control no analice todo el proceso de valorización como tal en una auditoría, e interpelan al respecto manifestando que “la Contraloría es un ente que no escucha, abandonó a la comunidad y no tiene en cuenta las opiniones”.

Como respuesta al reproche de los colectivos sociales examinados, los diferentes grupos y actores intervinientes coincidieron en afirmar que una salida justa es que la comunidad reciba una respuesta clara a sus requerimientos y quejas; en este sentido, los integrantes de las organizaciones sociales estudiadas demandaron que los ciudadanos sean escuchados para que las autoridades competentes actúen teniendo en cuenta el llamado de la comunidad, no sólo a partir de estudios que se realicen, sino considerando a quienes habitan el sector; exigen también la atención de todas las quejas y reclamaciones de la ciudadanía, censurando la selectividad de este procedimiento, al considerar que se tramitan, según ellos, sólo las presentadas por algunas personas con cierto poder ante algunos organismos estatales.

Los resultados de la encuesta aplicada a 37 personas vinculadas con la Comuna 14 El Poblado, evidenciaron que un 72.2% manifestó no haber utilizado los servicios de participación y control social de la Contraloría General de Medellín -CGM. En cuanto al fomento del control social y la vinculación de la Comuna 14 en el ejercicio del control fiscal en el Proyecto Valorización El Poblado mediante los servicios ofrecidos por la CGM, el 51.4% de los encuestados respondieron afirmativamente y el 48.6% de manera negativa.

En contraste, al indagarse por el apoyo recibido de la CGM en la veeduría y control social que realiza la Comuna 14 al Proyecto Valorización El Poblado, el 86.5% respondió negativamente y el 13.5% manifestó haber sido respaldado por el organismo de control. Sobre la percepción acerca de la integración y sensibilización de la Comuna 14 por parte de la CGM para que los ciudadanos se apropien de lo que les pertenece como contribuyentes del Proyecto Valorización El Poblado, el 81.8% estuvieron en desacuerdo con esta afirmación y el 18.2% la confirmaron.

En relación con las prácticas de Participación Ciudadana en las que los encuestados estarían dispuestos a intervenir para ejercer el control social de los recursos aportados por la comunidad en el Proyecto Valorización El Poblado, se encontró que el 40.7% participaría en Auditorías articuladas con organizaciones de la Comuna 14, el 22.2% lo haría en la conformación, asesoría y acompañamiento a los comités de vigilancia ciudadana, 22.2% acompañaría el seguimiento a los procesos contractuales de FONVALMED, SIF y EDU realizados por los gremios de la construcción (SAI, CCI, CAMACOL) y el 11.1% ejercería acciones de carácter legal como la tutela, acción popular, acción de grupo, etc.

Para el mejoramiento de los servicios de participación ciudadana prestados por la CGM en la Comuna 14 y en el control fiscal del Proyecto Valorización El Poblado, los encuestados sugirieron primordialmente lo siguiente: armonizar e integrar el control social y el control fiscal; capacitar organizaciones y veedores cualificados en control fiscal participativo con énfasis en auditorías especializadas; articular el control social con el control fiscal para lograr una efectiva vigilancia de los recursos invertidos en las 23 obras que conforman el proyecto de Valorización El Poblado; mayor difusión de los resultados de responsabilidad fiscal, planes de mejoramiento e involucrar las veedurías en el control fiscal; realizar con más frecuencia acciones de sensibilización sobre la misión y funciones de la CGM y dar a conocer los resultados de las auditorías de manera oportuna en la Comuna 14; mayor participación tanto presencial como en los portales de Medellín Digital donde se planteen los problemas que afectan a los ciudadanos de la Comuna 14 con relación al Proyecto Valorización El Poblado y las soluciones a los mismos.

2. ABSTRACT

The main objective of the research is to analyze the relationship between the processes of Social Control and Citizen Participation and Fiscal Control in the Valorización El Poblado project in 14 Commune of the city of Medellín. The approach used is qualitative, being addressed through a case study, seeking to understand the relationship of the aforementioned processes with the Fiscal Control advanced by the CGM against the monitoring of public resources.

The instruments used are: surveys, semi-structured interviews with social actors, World Café, meetings with public sense; consultation of privileged documentary sources: records and minutes of civil organizations, guilds and Council of Medellín, traceability of the PQRSD process in the CGM related to the Project, press and media archives, and focus group techniques.

As a result, it is observed that there is a formalized mechanism for dialogue and dialogue with the representatives of the recognizable communities, identifying the Municipal Valuation Council; On a second level, the Board of Representatives of the owners and holders of a mechanism of direct democracy, for its part, the Citizen Works Committees are not an instrument of formal participation and are part of the community participation framework enunciated in Law 80 of 1993.

The action of the groups formed by the Valorization Committee, the Corporación Dignidad Colombia, and Corpoblado, is similar to the meso level of the analysis of the Collective Action, insofar as certain organization of these associations can be noticed, as well as some of the mobilization strategies and actions, evidencing, to a lesser extent, a characteristic of the macro level that has to do with the opportunity for protest generated by the context, directly related to the modifications made to the El Poblado valuation project initially designed, especially the increase in value to be collected .

Finally, there is a level of participation of a sectorial nature that integrates them as a Commune, when, due to the collection of valuation, a meeting point is generated that merges with the particular interests of associations, corporations, oversight and non-profit entities, which represent a sector of residential units and communities of different socioeconomic strata (especially 4, 5 and 6), to solve an identified problem associated with the El Poblado Valorization Project.

The intervention of the unions, as an expression of participation, in the social dynamics of the 14 Commune, is being carried out from a private sphere that has not been impacted by public institutions, this makes it possible to draw, from the Territorial Fiscal Control, that it can positively influence, independently of the socioeconomic stratum, through mechanisms of civic fiscal control in which Social Control and Fiscal Control are merged in a coordinated manner, without losing the legal competences that both systems have from their scope of action.

In accordance with the answers given by those attending the Meeting with Public Sense, it is found that the citizen participation identified and represented in the call made in the aforementioned event originates in the community belonging to 14 Commune El Poblado, but, as expressed by the intervening actors, these experiences related to the exercise of social control have not been promoted by the CGM nor are they linked to fiscal control to achieve an effective participatory social control.

Regarding the audit process, the social organizations consulted point out that it is contradictory that a control entity does not analyze the entire valorization process as such in an audit, and they question the matter stating that "The Contraloría General de Medellín is an entity that does not listen, abandoned the community and does not take into account the opinions".

In response to the criticism of the social groups examined, the different groups and actors involved agreed that a fair solution is for the community to receive a clear response to their requests and complaints, in this sense, the members of the social organizations studied demanded that the citizens are listened to so that the competent authorities act taking into account the call of the community, not only from studies that are realized, but considering to those who inhabit the sector; they also demand the attention of all complaints and claims of the citizens, censuring the selectivity of this procedure, considering that they are processed, according to them, only those presented by some people with certain power before some state agencies.

The results of the survey applied to 37 people linked to the 14 Commune El Poblado, showed that 72.2% said they had not used the services of participation and social control of the Contraloría General de Medellín -CGM. Regarding the promotion of social control and the linking of 14 Commune in the exercise of fiscal control in the Project Valorización El Poblado through the services offered by the CGM, 51.4% of surveyed responded positively and 48.6% replied negatively.

In contrast, when inquiring about the support received from the CGM in the monitoring and social control carried out by 14 Commune to the Project Valorización El Poblado, 86.5% responded negatively and 13.5% said they were supported by the Organism of control. On the perception of the integration and sensitization of the 14 Commune by the CGM to the citizens to appropriate what belongs to them as contributors of the Project Valorización El Poblado, 81.8% disagreed with this statement and 18.2% confirmed it.

Regarding the practices of Citizen Participation in which respondents would be willing to intervene to exercise social control over the resources contributed by the community in the Project Valorización El Poblado, found that 40.7% would participate in audits articulated with 14 Commune organizations, 22.2% would participate in the formation, advising and accompanying of citizen surveillance committees, 22.2% would accompany the monitoring of the contractual processes of FONVALMED, SIF and EDU carried out by the construction guilds (SAI, CCI, CAMACOL) and 11.1% would exercise legal actions such as guardianship, popular action, group action, etc.

For the improvement of the services of citizen participation provided by the CGM in 14 Commune and in the fiscal control of the Project Valorización El Poblado, the respondents primarily suggested the following: harmonize and integrate social control and fiscal control; train organizations and skilled overseers in participatory tax control with emphasis on specialized audits; articulate social control with fiscal control to achieve effective monitoring of the resources invested in the 23 civil construction that make up the project of Valorización El Poblado; greater dissemination of the results of fiscal responsibility, Improvement plans and involvement of monitoring in fiscal control; more frequent awareness raising on the mission and functions of CGM and timely disclosure of audit results in 14 Commune; greater participation both in person and in the portals of Medellín Digital where the problems affecting the citizens of 14 Commune are raised in relation to the Valorización El Poblado Project and the solutions to them.

3.INTRODUCCIÓN

La Constitución Política en su artículo primero, contiene una serie de nociones que identifican la naturaleza del Estado, entre ellos, que Colombia es un Estado Social de Derecho, Democrático y Participativo. En términos generales, el concepto de Estado Social de Derecho implica que son finalidades del Estado la búsqueda del bienestar general, la prosperidad y el servicio a la comunidad; es Democrático, ya que los ciudadanos tienen mecanismos de participación y de elección de sus gobernantes, por ejemplo, el voto; y Participativo, porque otorga a los ciudadanos alternativas de involucrarse en los asuntos públicos y de interés general.

De estos tres elementos, el de Participación Ciudadana y su relación con el Control Social es al que se refiere esta investigación, en particular, la intervención ciudadana que se canaliza para la vigilancia de recursos públicos, la cual se puede categorizar como "Control Fiscal Participativo". Y es a partir de la Constitución de 1991, el momento en que se implantó en el país una variedad de mecanismos para que los ciudadanos puedan ser parte de los asuntos políticos y sociales, como la participación social en la planeación, en la salud, en los servicios públicos, en lo ambiental, en la educación, entre otros, temas que se intervienen a través de grupos organizados, a manera de ejemplo, consumidores, veedurías ciudadanas, corporaciones, comités de vigilancia, asociaciones de diversos tipo, sindicatos, gremios y grupos de investigación en instituciones universitarias de nivel superior. De todos ellos solo se hará énfasis en las organizaciones sociales organizadas y legalmente constituidas para el ejercicio de la veeduría ciudadana con cierto grado de especialización para el control de recursos públicos, encauzados primordialmente a la ejecución de obras por valorización en un caso específico como el del Proyecto Valorización El Poblado.

Si de una parte se da la posibilidad a los ciudadanos de intervenir en asuntos públicos, de otro lado, el Estado Colombiano cuenta en su estructura de poder público con organismos autónomos e independientes que tienen en sus funciones la intervención Estatal en esa materia. Son los llamados organismos de control territorial, la Contraloría General de la República - CGR y Procuraduría General de la Nación - PGN, que tienen como misión general intervenir para combatir prácticas corruptas; las primeras en relación a los dineros y recursos públicos, que es la que se desarrolla en este trabajo de investigación, y la segunda, respecto a las conductas de los funcionarios públicos.

Los organismos de control del Estado, como lo es la Contraloría General de Medellín y la ciudadanía, que para este caso concreto son las organizaciones sociales de la Comuna 14 El Poblado de la ciudad de Medellín, pueden dirigir esfuerzos en una misma dirección mediante el control fiscal participativo, con el objeto de legitimar el control y vigilancia de la gestión pública. Sin embargo, el control social y la participación ciudadana, son un término abstracto ajeno al conocimiento del ciudadano del común, quien generalmente desconoce sus derechos y deberes, y en consecuencia es víctima de las decisiones que toman sus gobernantes sobre la inversión de los recursos públicos, en especial aquellos provenientes de la contribución por valorización, de forma que sus necesidades se han visto insatisfechas y la ejecución de los presupuestos asignados a las obras que conforman los proyectos han sido, según la percepción ciudadana de la comunidad afectada, ineficientes y en muchos casos corrupta.

En virtud de lo anterior, la propuesta de investigación se dirige, en lo que respecta al control de la gestión y los recursos públicos, en proponer como alternativa el control ciudadano articulado con el ejercicio del control fiscal territorial, acción que a juicio de los investigadores contribuye con el mejoramiento de la gestión de la Contraloría General de Medellín y de la organización ciudadana en lo referente a actores, prácticas y la interrelación entre control social, participación ciudadana, control fiscal y el manejo de los recursos en el Proyecto Valorización El Poblado.

4. PLANTEAMIENTO Y FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

De acuerdo con los resultados del proyecto de investigación "Propuesta de mejoramiento al control fiscal territorial", desarrollado por la Universidad del Rosario con el apoyo de la Agencia Técnica de Cooperación Alemana (GTZ) en el año 2006, en el resumen de debilidades del Sistema de Control Fiscal Territorial, se evidenció en el campo de la Gestión, una "Débil participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal", dificultad que implica una acción decidida en el mejoramiento de la gestión de las contralorías territoriales y de organización ciudadana.

Si bien, de acuerdo con los diagnósticos realizados, existe una fuerte tendencia en las Contralorías Territoriales hacia el desarrollo de actividades relacionadas con la promoción y aplicación de los mecanismos de participación ciudadana orientados a atender las diferentes quejas, denuncias y derechos de petición interpuestos por la ciudadanía y relacionadas con la gestión de las entidades públicas y la prestación de los servicios a su cargo, esta actividad hasta ahora es solo una tendencia que está comenzado y que todavía presenta muchas fallas.

Por esta razón, en lo que respecta al control de la gestión y recursos públicos del Proyecto Valorización El Poblado en la Comuna 14 de Medellín, se propone como una alternativa de auditoría en la Contraloría General de Medellín el Control Fiscal Participativo para lograr mejores resultados en la vigilancia de la gestión fiscal vinculando para tal efecto a las veedurías ciudadanas afines con el proyecto en mención.

Para llenar el vacío descrito, la articulación del Control Ciudadano (Comités de Vigilancia Ciudadana, Veedurías Ciudadanas) a los procesos de vigilancia fiscal, sería el punto de encuentro entre la ciudadanía y la Contraloría General de Medellín, con el propósito de ejercer un control efectivo sobre los proyectos de alto impacto y por grupos de interés en la inversión del Municipio a través de las entidades públicas y privadas que los ejecutan.

Por esta razón, la problemática a ser investigada consiste en la débil participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal territorial que implica una acción decidida en el mejoramiento de la gestión de la Contraloría General de Medellín y de la organización ciudadana en lo referente a actores, prácticas y la interrelación entre control social, participación ciudadana, control fiscal y el manejo de los recursos en el Proyecto Valorización El Poblado.

4.1. Proyecto de Valorización El Poblado

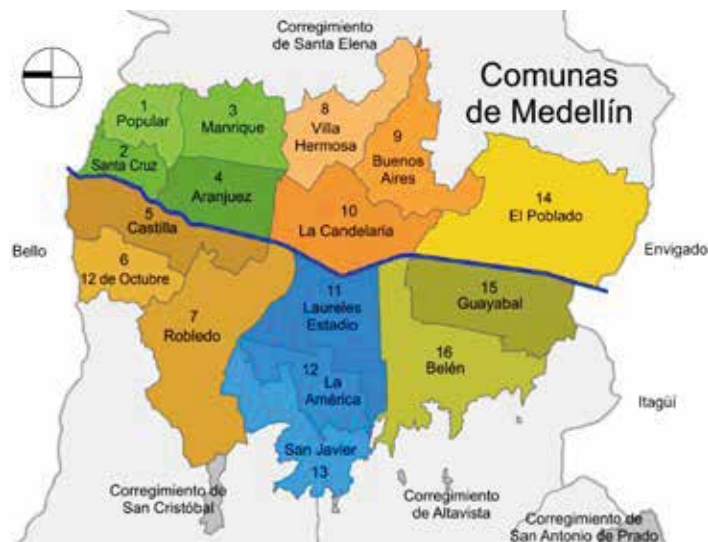
Para contextualizar el proyecto de Valorización El Poblado, es conveniente hacer referencia a la división político-administrativa del municipio de Medellín y a la ubicación geoespacial del proyecto.

El suelo urbano de Medellín se divide en zonas, comunas y barrios. La mayor división corresponde a las seis (6) zonas en las cuales se divide el suelo urbano: zona 1 Nororiental, zona 2 Noroccidental, zona 3 Centro-oriental, zona 4 Centro-occidental, zona 5 Suroriental y zona 6 Suroccidental. Luego las zonas se dividen en las 16 comunas que tiene la ciudad, y finalmente, éstas últimas se dividen en barrios. (Acuerdo 38, 1990). En cuanto a la división del suelo rural, éste se divide en cinco (5) corregimientos, y estos se subdividen en veredas. (Acuerdo 38, 1990).

El Poblado que corresponde a la zona urbana 5 (Suroriental), es la única zona conformada por una comuna: la comuna 14, las otras cinco zonas están conformadas por dos, tres o cuatro comunas.

El Poblado, que básicamente es el área de influencia del Proyecto Valorización El Poblado, se localiza en el extremo suroriental del suelo urbano; limita al norte con las comunas de La Candelaria y Buenos Aires, el perímetro urbano y el corregimiento de Santa Elena; al sur con el municipio de Envigado; al oriente con el perímetro urbano que lo separa del corregimiento de Santa Elena; y al occidente con el río Medellín que lo separa de la comuna 15 Guayabal y el costado nororiental del municipio de Itagüí.

Mapa 1. Comunas de Medellín, Área Urbana



Fuente: Alcaldía de Medellín, s.f., www.medellin.gov.co

La Comuna 14, El Poblado, tiene un área aproximada de 1.442,24 Ha (14,42 Km²). En cuanto a las zonas en las cuales se divide el suelo urbano, El Poblado que se constituye en la Zona Suroriental o Zona 5, tiene la menor extensión; sin embargo, en la división del suelo urbano en 16 comunas, ocurre lo contrario, la comuna 14 que corresponde a El Poblado representa el porcentaje de participación más alto.

Su organización político-administrativa está conformada por 22 barrios descritos en la siguiente tabla:

Tabla 1. Barrios Comuna 14 - El Poblado

Código	Nombre del barrio	Área (m²)Á	rea (ha)
1401	Barrio Colombia	401.695,56	40,17
1403	Villa Carlota	935.238,74	93,52
1404	Castropol	606.194,12	60,62
1405	Lalinde	230.067,75	23,01
1406	Las Lomas No.1	486.162,63	48,62
1407	Las Lomas No.2	335.765,61	33,58
1408	Altos del Poblado	911.035,38	91,10
1409	El Tesoro	1.174.895,29	117,49
1410	Los Naranjos	965.401,84	96,54
1411	Los Balsos No.1	1.403.638,44	140,36
1412	San Lucas	1.227.892,68	122,79
1413	El Diamante No.2	666.901,77	66,69
1414	El Castillo	722.780,02	72,28
1415	Los Balsos No.2	486.377,35	48,64
1416	Alejandría	432.167,93	43,22
1417	La Florida	767.693,81	76,77
1418	El Poblado	261.441,94	26,14
1419	Manila	274.148,57	27,41
1420	Astorga	222.224,45	22,22
1421	Patio Bonito	729.082,40	72,91
1422	La Aguacatala	622.125,72	62,21
1423	Santa María de Los Ángeles	559.520,71	55,95
Total		14.422.452,71	1.442,24

Fuente: Geodatabase del POT. Estudio Socioeconómico Proyecto Valorización El Poblado, 2013.

De acuerdo con la reseña histórica realizada por Zapata, el Proyecto de valorización de El Poblado se definió en la Resolución 0725 del 29 de julio de 2009, por medio de la cual se decretaron obras susceptibles de financiarse total o parcialmente con la contribución de valorización. Esta Resolución se articuló a un cuerpo de normas que conforman un marco de actuación para la Administración municipal en cuanto al cobro de la valorización. Algunas de las obras se desagregaron para ser ejecutadas parcialmente; pero, lo más importante para destacar fue la salida de 7 obras del proyecto de construcción inicial.

La justificación del retiro de estas obras del proyecto inicial se sustentó en el Considerando 8, de la Resolución 725 de 2009, esto es: la situación macroeconómica del país, la relación costo-beneficio y la prioridad de la Administración de no lesionar económicamente a los propietarios de la zona. Las obras retiradas fueron: mejoramiento Loma de Los Mangos, Pasos a desnivel transversal superior con Loma de Los Balsos, Lateral Norte Quebrada Zúñiga (Av. El Poblado-Sistema vial del Río), Pasos a desnivel transversal superior con calle 10 y carrera El Tesoro, Prolongación carrera 15 (San Lucas-San Marcos de la Sierra), Construcción Vial Lateral Sur Quebrada La Presidenta y Paso a desnivel transversal inferior con calle 10. (Zapata, 2017, p. 123)

Las cuales, describe Zapata, no se ejecutarían en la Administración Salazar (2008-2011), pero se retomaría posteriormente, es decir, en la Administración Gaviria (2012-2015). Luego, bajo la Administración Gaviria, se decidió que el proyecto de valorización de El Poblado se realizaría en dos etapas, así como el retiro de algunas obras (Resolución 246, 2012) y la ampliación de la zona de derrame de valorización.

En 2014 hubo dos modificaciones más, la primera, mediante la Resolución 0197 del 11 de marzo, estableció una nueva zona de citación, justificando su ampliación en el ajuste de los estudios de beneficio. "Ese ajuste al estudio y el consecuente ajuste de la Zona de Citación surgen de la solicitud de la Junta de Propietarios y el Concejo de la ciudad" (Resolución 0197, 2014). La segunda, mediante el artículo primero de la Resolución 094 del 22 de septiembre, se constituyó el conjunto de obras que integrarían finalmente el proyecto de valorización de El Poblado, pasando de 14 obras en 2009 a 23 obras en 2014.

Esas obras fueron: 1. Ampliación Avenida 34 en doble calzada (Poblado); 2. Prolongación de la Loma de Los Balsos hasta Transversal Superior; 3. Prolongación de la Loma de Los Parra (Av. Poblado-las Vegas); 4. Empalme Vía Linares a la calle 10; 5. Apertura vía Linares a la Calle 7 (Urbanización Montesclaros); 6. Vía Linares

entre la Loma de Los Balsos y Los González; 7. Conexión de la Carrera 43C-D entre calles 11 y 11ª (barrio Manila); 8. Conexión de la carrera 43C entre Calles 8 y 9 (barrio Astorga); 9. Conexión de la carrera 43C entre calles 7 y transversal 6, Puente sobre La Presidenta; 10. Prolongación Carrera 37A hasta vía Las Palmas; 11. Paso a desnivel Transversal Inferior con Loma Los Balsos; 12. Prolongación de la Loma de Los Parra desde la Transversal Inferior hasta la carrera 29; 13. Mejoramiento Loma Los Mangos; 14. Paso a desnivel Transversal Superior con Loma Los Balsos; 15. Lateral Norte Quebrada Zúñiga (Av. El Poblado-Sistema Vial del Río); 16. Paso a desnivel Transversal Superior con calle 10; 17. Pasos a desnivel Transversal Superior con carretera El Tesoro; 18. Prolongación carrera 15 (San Lucas-San Marcos de La Sierra); 19. Paso a desnivel transversal inferior con calle 10; 20. Paso a desnivel de la Carretera El Tesoro con la Vía Linares (carrera 29D); 21. Ampliación a Doble Calzada de la Loma de Los Parra entre la Avenida El poblado y la Avenida 34; 22. Paso a desnivel de la Transversal Inferior con la loma de Los González; y 23. Paso a desnivel de la transversal Inferior con la Loma de Los Parra. (Zapata, 2017, p. 123)

De hecho, se adopta como zona de influencia de los predios beneficiados con el Proyecto Valorización El Poblado (Resolución 094, 2014), la siguiente:

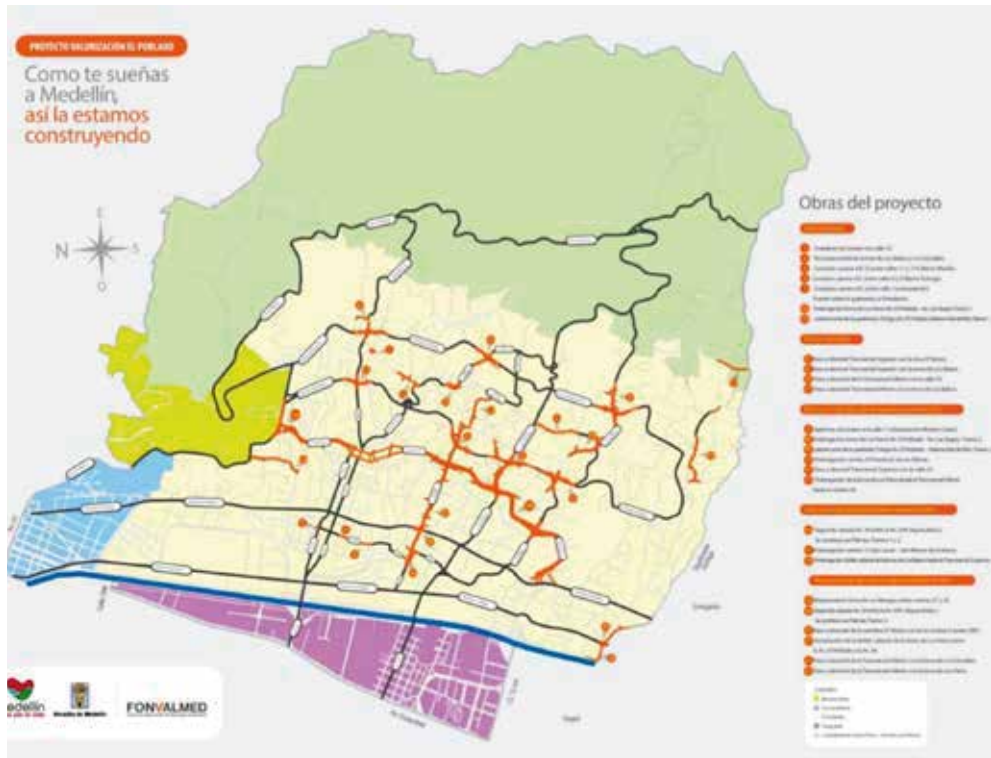
Partiendo de la calle 12 Sur con el Río Medellín, siguiendo por el Río Medellín, aguas arriba, hacia el Sur hasta el límite con el Municipio Envigado, siguiendo por el perímetro con el Municipio de Envigado hacia el oriente, siguiendo en sentido norte hasta el Límite Catastral de la vereda las Palmas, continuando en sentido norte por la margen occidental del predio identificado con el código 90040000176 hasta llegar nuevamente al Límite Catastral de la vereda las Palmas, continuando por el costado norte del Seminario Mayor de Medellín en sentido occidente y el costado sur del predio con identificación predial 90040000917, continuando por éste en sentido norte, por el costado occidental de los predios 90040000916 y 90040000915, continuando en sentido occidental por el costado norte de los predios 90040000880 (Seminario Conciliar de Medellín), 90040000881 (Seminario Conciliar de Medellín) y 90040000882 (Universidad Pontificia Bolivariana), hasta llegar al predio 09130940113 (Universidad Pontificia Bolivariana), tomando el sentido norte por el costado oriental de éste predio, rodeando por el costado norte hasta llegar al predio 09130940114 (Universidad Pontificia Bolivariana) por la calle 37, tomando el costado oriental de los predios 09130940114 y 09130120023, rodeando éste por el costado norte, continuando por el costado norte del predio 091130120032, bordeando éste por el costado occidental, hasta llegar al predio 09130940114, continuando por el costado norte de éste en sentido occidental y continuando por los predios 09130940113

(Universidad Pontificia Bolivariana) y 09130940094, rodeando éste por su costado occidental hasta el predio 09130940004 (carreras 28A y 28), continuando por el costado occidental de éste hasta el predio 09130940111, en sentido occidental por el costado norte de los predios 0913094011 1 (Urbanización San Diego Campestre) y 09130940007 (Deposito de Buses de Loreto), continuando al occidente por el costado norte del predio 09140010293 (Conjunto Residencial Bosques de San Diego) y el predio 09140010292 (Conjunto Residencial Bosques de San Diego), continuando por la carrera 33 en sentido norte hasta el predio 09140010325 (Urbanización Entre Palmas de San Diego), por el costado oriental de ésta en sentido norte continuando por el costado oriental del predio 09140010259 (Unidad Residencial Acuarelas de San Diego), bordeando éste por el costado norte de los predios 09140010014, 09140010015 (Unidad residencial Prados de San Diego), 09140020007 (Urbanización Sierra Morena), 09140020008 (Urbanización Terrazas de San Diego), 09140020010 (Condominio San Bartolomé) y 09140020020 hasta la Variante de Las Palmas, por ésta hasta la Glorieta de San Diego, continuando por la calle 37 (Avenida 33) hasta la Glorieta con la Avenida Alfonso López (Avenida del Ferrocarril), tomando el Complejo Eduardo Santos (Puente de Nutibara) hasta el Río Medellín, por éste aguas arriba hasta la calle 29B, por ésta en sentido occidente hasta la Avenida Guayabal, siguiendo por ésta hasta la Calle 12 Sur, tomando la Calle 12 Sur en sentido oriente hasta el Río Medellín, punto de partida.



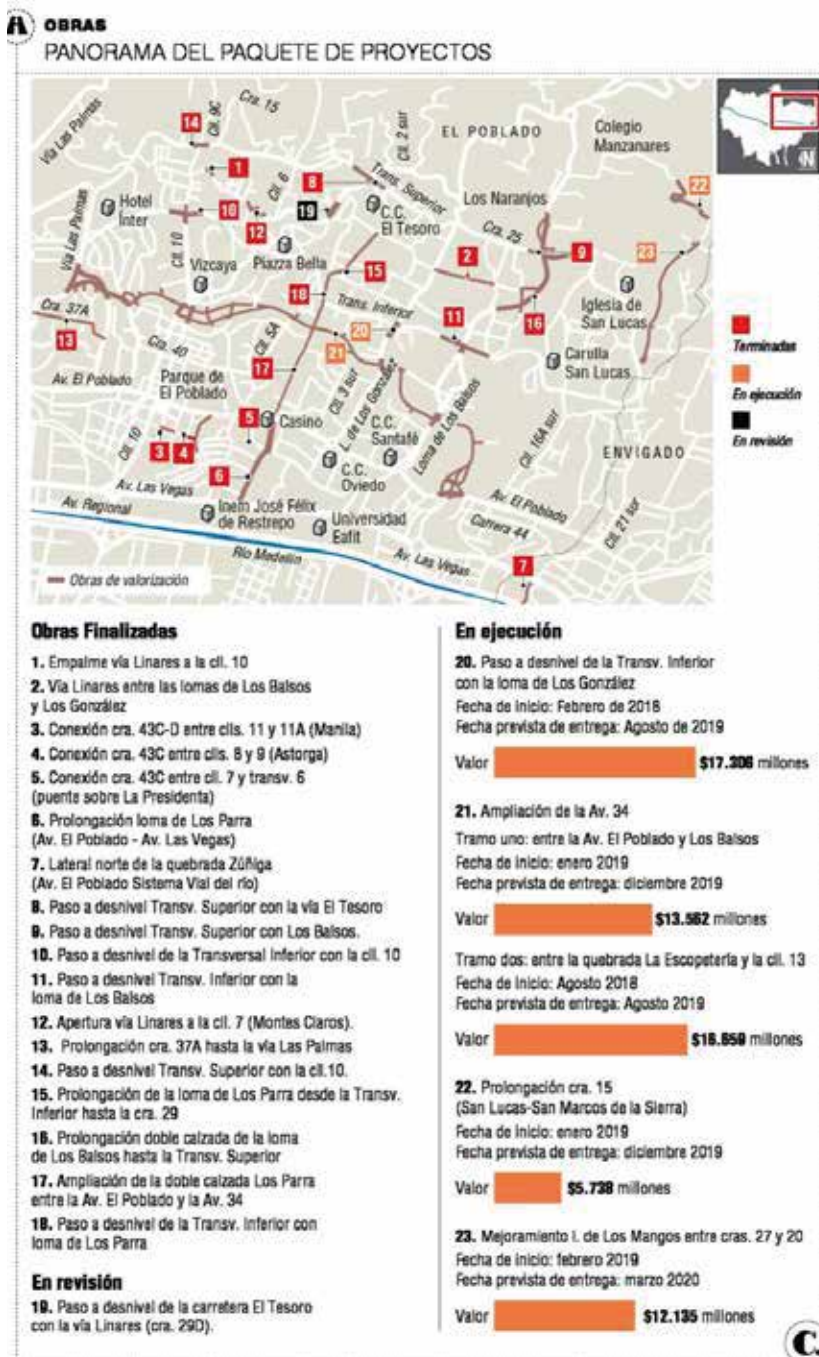
Fuente: Contraloría General de Medellín

Mapa 3. Proyecto Valorización El Poblado, Zona de Influencia



Fuente: Fondo de Valorización del Municipio de Medellín -FONVALMED. Plano anexo, Resolución 094 de 2014.

Mapa 4. Obras del Proyecto Valorización El Poblado (febrero 19 de 2019)



Fuente: Fondo de Valorización de Medellín. Infografía: EL COLOMBIANO

En concepto de Zapata, todos estos cambios incidieron en el costo final de las obras, pasando de un total pronosticado en 2009 de COP 197.712.000.000 a COP 425.633.427.385 en 2012, aumentando en un 215% el valor total. Pero, lo más inquietante fue que se pasó de cobrar por valorización COP 182.712.000.000 a COP 458.362.761.892.

Datos presentados por el Fonvalmed durante la Sesión plenaria ante el Concejo de Medellín del 13 de noviembre de 2014 en la cual se dio el debate sobre la valorización en la Comuna 14". (Zapata, 2017, p. 124)

Es decir, inicialmente los propietarios beneficiarios de estas obras cubrirían el 92,4% de estas por concepto de valorización en la Administración Salazar; sin embargo, en la Administración Gaviria, los propietarios pasaron a cubrir el 100% del costo de las obras. Del total de beneficiarios (70.867), el 87,8% corresponde a propietarios de El Poblado, quienes finalmente cubrirían COP 408.961.628.019 por valorización, la cual se empezaría a pagar a partir del segundo semestre del 2014, con un plazo de hasta seis años. Esto, sin duda, a juicio de Zapata, fue una de las causas de las protestas ciudadanas ocurridas entre el 2012 y el 2015.

A propósito, entre los datos principales del Proyecto, de acuerdo con información dispuesta por FONVALMED en su página web, se destacan: 23 obras, 2012 como año de inicio de las obras y 2019 como año proyectado de terminación de las mismas, 200 empleos generados, 166.386 m2 de espacio público generado, 20.441 metros de nuevas vías vehiculares y 13.000 metros de vías vehiculares mejoradas. En cuanto a la contribución, el valor calculado de la capacidad de pago del área de influencia es de COP 1.123.283.742.448, el beneficio que genera el proyecto se estimó en COP 701.452.741.916, el valor de distribución asciende a COP 458.362.761.892 y el plazo máximo de pago para la contribución es de 72 meses; el Municipio de Medellín pagó COP 7.117.648.141 por sus propiedades y COP 3.921.773.901 por los estratos 1, 2 y 3.

4.2. Proyecto de Valorización El Poblado y las protestas fiscales

En la sinopsis de Zapata se indica, con base en datos presentados por el Fonvalmed durante la Sesión plenaria ante el Concejo de Medellín del 13 de noviembre de 2014, en la cual se dio el debate sobre la valorización en la Comuna 14, que frente a este proyecto de valorización se presentaron un total de 23.346 recursos de reposición por parte de 20.821 propietarios. Entre los motivos expuestos en dichos recursos se encontraron: solicitud de revocatoria, 31,9%; solicitud de descuentos, 21,4%;

inconsistencias en la identificación del propietario, 19,8%; valor alto, 18,4%; entre otros. Y como mecanismos para solucionar las inquietudes y dar respuestas a los recursos de reposición formulados por los propietarios, de tal modo que acercara la Administración municipal a los contribuyentes, Fonvalmed utilizó: i) un micrositio de su página web para las preguntas frecuentes sobre el proyecto específico de El Poblado, el responsable de las obras, la cuantía de la valorización, cómo pagar y los responsables de su pago, entre otras, para ampliar información, sugiere el autor visitar la página <http://fonvalmed.gov.co/>; y ii) una encuesta online, que si bien tenía como propósito recoger las opiniones de los contribuyentes, la cantidad de respuestas no es representativa para los habitantes del sector.

Por ejemplo, respecto a la pregunta sobre el principal problema de El Poblado, el 67,4% de un total de 258 votos respondió que era la movilidad vehicular; a la pregunta por la importancia de las obras, de un total de 80 respuestas, el 57,5% seleccionó la ampliación de la Avenida 34, seguido de un 20% que seleccionó la prolongación de la Loma de los Balsos. Ante la pregunta por la percepción de los ciudadanos de las obras de valorización, el 40% de un total de 85 respuestas, piensa que estas son Absolutamente necesarias, seguidas por un 29,4% que piensa que son Necesarias. Cabe anotar que entre las opciones para que las personas eligieran no se incorporó la categoría de Innecesarias o Poco necesarias. Otras dos preguntas a destacar de dicha encuesta son: en primer lugar, ¿en qué mejorará El Poblado con las obras? ante cual el 68,5% (de un total de 54 respuestas) respondió que en movilidad y en último lugar, quedó el espacio público con un 9,2%. Este último es uno de los objetivos principales del proyecto de valorización. En segundo lugar, la pregunta por el conocimiento que los ciudadanos tienen de la contribución de valorización, el 47,3% de un total de 57 respuestas, lo asoció a un impuesto, seguido del 28% que indicó que era un tributo. El autor remite, para confirmar la información sobre la encuesta, a la dirección: <http://fonvalmed.gov.co/Encuestas.php?seccion=7>. Datos actualizados a junio 7 de 2015. (Zapata, 2017, p. 124)

A pesar de la implementación de estos mecanismos, las protestas de los habitantes del El Poblado no se hicieron esperar. Por ejemplo, cita Zapata (2017) que:

Solo en el periódico El Colombiano, principal periódico de la ciudad, se registraron 38 noticias referentes a protestas por valorización para el período 2008-2015, siendo los años con mayor número de protestas el 2014, con 17 noticias; y el 2013, con 11, respectivamente. Otros periódicos e informativos también registraron noticias acerca de las protestas por el cobro de la valorización en El Poblado.

De acuerdo con Zapata (2017), las primeras protestas se presentaron durante la sesión conjunta de las comisiones primera y tercera del Concejo de Medellín, el 26 de noviembre de 2008, cuando se aprobó el primer debate del proyecto de valorización. “En las barras del Concejo las voces de protesta frente al tema se dejaron oír. Tanto, que mientras el concejal Santiago Martínez exponía su propuesta los gritos de un grupo de mujeres no paraban” (El Colombiano, noviembre 27 de 2008). Y aunque, algunos de los concejales señalaban las ventajas de la contribución por valorización, argumentando que con este instrumento la ciudad podría recuperar el atraso vial de 20 años, uno de los líderes comunales interpeló estos argumentos señalando que “El sistema de valorización es útil cuando se incorporan terrenos al desarrollo, pero en ciudades saturadas, donde la escasez de tierra es evidente, imponer este sistema es algo que no es bien visto” (El Colombiano, noviembre 27 de 2008).

Destaca Zapata en su cronología que, si bien las protestas se mantuvieron en el período 2008-2015, fueron recurrentes e intensas entre 2013 y 2014. Algunas de ellas no solo se enfocaron en contra de la valorización, sino también en el incremento del impuesto predial y los avalúos catastrales. Esos fueron los argumentos de la protesta del 17 de febrero en el parque de El Poblado, cuyos promotores recolectaron firmas para solicitar un cabildo abierto, al tiempo que llamaban a más contribuyentes a protestar en días posteriores: se cuestiona “(...) que el considerable aporte de este sector en impuestos no se ve retribuido” (El Colombiano, febrero 17 de 2013). Pocos días después, el 21 de febrero de 2013, se realizó otra protesta fundamentada en la escasa diferencia de días para pagar dos facturas, la del impuesto predial y la de valorización. Por este motivo, los manifestantes destruyeron las facturas que llevaron consigo, cuyas tarifas oscilaban entre los 2 y 5 millones de pesos. En respuesta, el Alcalde se comprometió a “buscar fórmulas para suavizar esa carga para el ciudadano” (El Colombiano, febrero 21 de 2013), a la vez que fue enfático en afirmar que no aplazaría la valorización.

Cinco meses después, explica Zapata, los habitantes de El Poblado y Envigado (municipio que colinda con el barrio El Poblado de la ciudad de Medellín) realizaban otra protesta, esta vez en contra de la tala de árboles ubicados en el lateral norte de la quebrada Zúñiga, entre las avenidas Las Vegas y Regional. Así, a la problemática de movilidad generada por las obras, se sumó la afectación al medio ambiente. Para defender el medio ambiente, los manifestantes interpusieron una acción popular para evitar la tala de estos árboles, sin embargo, la respuesta de la Administración se sustentó en: primero, la imposibilidad de invertir en el municipio de Envigado, por lo que cambiar el diseño de la vía y el parque lineal era imposible jurídicamente; segundo, la obligación de cumplir con lo estipulado en el POT, en el que se incluye el parque lineal.

Según Zapata, uno de los efectos de las protestas ciudadanas fue el aplazamiento, en tres oportunidades, de la emisión de las facturas por parte de la Administración municipal. La última emisión de la resolución de cobro de la valorización se agendó para el 22 de septiembre de 2014, fecha avalada por la Junta de Representantes de los propietarios; y aunque con esta decisión se esperaba que pararan las protestas, el 8 de octubre se realizó un plantón en el parque principal de El Poblado, con la intención de que sus demandas fueran escuchadas, según lo expresó el presidente de la Junta de Acción Comunal del barrio Manila, Rodrigo Molina Morales. Las demandas se siguieron concentrando en el incremento de los gastos asociados al aumento de los precios del suelo para los habitantes del sector, así como los problemas de movilidad y la percepción de injusticia en el cobro por valorización: “las obras no solo valorizan a los barrios aledaños a El Poblado, sino a todos los habitantes de Medellín” (El Colombiano, octubre 8 de 2014).

El 17 de octubre de 2014, expone Zapata, los ciudadanos del sector cumplieron la cita para realizar una nueva protesta. “Con carteles que reiteran su «No a la valorización», los manifestantes expresan su inconformidad por los cobros que está realizando la Alcaldía de Medellín y la supuesta inequidad en los mismos” (El Colombiano, octubre 17 de 2014). En este mismo evento, el presidente de la Junta de Acción Comunal Poblado Sur y miembro del Comité de Valorización del Poblado, Alfonso Vergara, convocó a otras dos protestas más, a realizarse el 24 y 31 de octubre. En esta ocasión, se sumó el argumento de cobros que no deberían ser atribuidos a los propietarios, como el caso de los arreglos en la Avenida 34. Esta protesta, aunque obstruyó el paso vehicular en la Avenida El Poblado, no colapsó la movilidad del sector.

Prosigue Zapata, con cada protesta se agregan nuevos argumentos a favor de la ciudadanía para no pagar el cobro por valorización. Por ejemplo, en la manifestación del 31 de octubre, se argumentó “que las obras contempladas en el plan de valorización de El Poblado, en lugar de beneficiarlos, afectan su calidad de vida” (El Colombiano, octubre 31 de 2014). La afectación de la calidad de vida se sustentó en el aumento del ruido y la inseguridad que estas obras pueden generar. También se reiteró lo injusto que resultaban los cobros para la comunidad.

Para el 13 de noviembre del 2014, relata Zapata, las protestas pasaron del parque de El Poblado a las instalaciones del Concejo de Medellín. Los manifestantes insistieron nuevamente en que la valorización no era equitativa, puesto que las obras benefician a varios sectores de la ciudad y no solamente a El Poblado. Producto de las presiones sociales, el 26 de noviembre el Concejo de Medellín solicitó al Alcalde Gaviria la

suspensión del cobro de la valorización en El Poblado, argumentando falta de estudios técnicos y la no garantía de incremento de valor en los predios. El Fonvalmed no estuvo de acuerdo con la solicitud del Concejo y aunque la Junta de Propietarios de El Poblado citó a nuevas protestas, tanto las obras como el cobro de la valorización siguieron su curso.

En el 2015, diserta Zapata, las voces de los ciudadanos que protestaban se fueron apagando; de un lado, por el fallo en segunda instancia emitido por el Tribunal Administrativo de Antioquia a favor del Fonvalmed, lo que dio vía libre al cobro de la valorización en tanto “el procedimiento de notificación se realizó atendiendo las normas vigentes (Estatuto de valorización, Acuerdo 058 de 2008), quedando surtido el recurso legal. Por otro lado, la Administración local empezó a entregar las obras según lo programado. En marzo de 2015 se entregaron las obras Transversal Inferior con la calle 10 y Paso a desnivel de la Transversal Superior con la Loma del Tesoro, sumando un total de 7 obras de las 23 del proyecto de valorización. Según Fonvalmed, para ese mismo mes ya se había recaudado el 15% del costo total de las obras y para el mes de mayo ya se habían recaudado COP 100.413.273.311, es decir, el 22% del valor total, tan solo en seis meses de haberse iniciado el proceso de facturación.

Se precisa que, a junio 5 de 2018, el recaudo de contribución de valorización reportado por Fonvalmed en su página web ascendía a COP 368.016 millones, o sea el 80,29% del valor total. Se informa también en el portal que a esa fecha 20.000 propietarios habían pagado el total de la contribución, es decir, el 28,22% del total de beneficiarios.

Expone Zapata que, Fonvalmed esperaba entregar, según anuncio del Director del Fondo para la época, Luis Alberto García, a finales del 2015, 19 de las 23 obras y las restantes en 2016, logrando así, de acuerdo con el experto en movilidad de la Universidad Nacional, Iván Sarmiento, que además participó en los estudios de la infraestructura vial, que cuando finalicen las obras los trayectos en ese lado de la ciudad disminuirán entre cinco y 12 minutos, esa reducción, explicó, se debe a las 13 nuevas conexiones que comunicarán vías que estaban interrumpidas, así como a nuevos puentes, pasos a desnivel, dobles calzadas, carriles y glorietas.

En palabras de Sarmiento, a lo anterior se le suma que esos trayectos estarán libres de semáforos para que la movilidad fluya más rápido. Además, Sarmiento complementó: “los nuevos carriles, comparados con los actuales, recibirán el doble de carros. La cifra de vehículos que circularán por cada uno será de 2.000, mientras que hoy es de 1.000”.

El objetivo de las obras, añadió García en el artículo del periódico El Tiempo, es que los conductores no solo dependan de las avenidas Las Vegas y El Poblado para conectarse con el resto de la ciudad en sentido sur - norte y viceversa. En dos años habrá cinco posibilidades: las transversales Inferior y Superior, la carrera 29, la avenida 34 y la carrera 43 BCD. (El Tiempo, enero 8 de 2015).

Sin embargo, en opinión de Zapata, el problema de la movilidad no se resolverá por completo, porque según el experto en movilidad de la Universidad Nacional, Iván Sarmiento, "en siete años estas no serán suficientes por el crecimiento desmedido del parque automotor y de vivienda". Para que el proyecto sea sostenible, necesita obras complementarias y medidas que restrinjan el automóvil. Asimismo, inversión en el transporte público y ciclorrutas, explicó Sarmiento. (El Tiempo, enero 22 de 2015). Pero estas nuevas obras costarían más de COP 200.000 millones. Y según el Fonvalmed y la Secretaría de Infraestructura, serían obras necesarias para contrarrestar el aumento del flujo vehicular que se pronostica para dentro de tres años.

Respecto a la insuficiencia de las obras para mejorar la movilidad, se reportaba que: "Cuando la Alcaldía entregue las 23 obras de valorización de El Poblado, en el 2016, quedarán pendientes proyectos que serán necesarios para completar la red vial que descongestionará esa zona del sur de la ciudad. Se trata de la ampliación del puente de la 4 Sur, la conexión de este con la loma de Los González, los pasos a desnivel (vía sobre vía) de la avenida El Poblado y la avenida 34 sobre las calles 10 y 10 A" (El Tiempo, enero 22 de 2015).

Finalmente, para Víctor Valencia, profesor de la Universidad Nacional y magíster en ingeniería de tránsito y transporte, quien fue consultado por El Tiempo, su crítica expresa con claridad lo que muchos ciudadanos de El Poblado y Medellín piensan respecto de las obras de valorización:

Para Valencia, las obras de valorización no serán suficientes porque en "El Poblado hay un problema de movilidad acumulado de muchos años y una deficiencia de planeación".

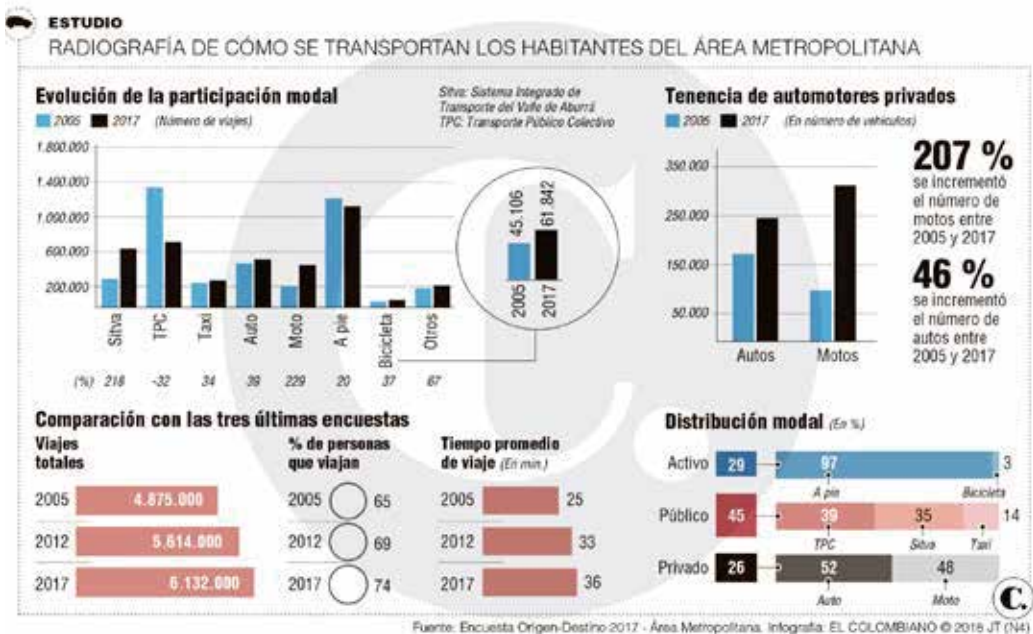
Según su análisis en vez de mejorar, por el contrario, causará más problemas por los cambios de sentidos, modificación y ampliación de vías, trabajos que para él no se hacen de forma racional ni basados en un estudio profundo.

Por ejemplo, dijo el especialista, para adecuar el crecimiento de la malla vial no se ha previsto el crecimiento del tránsito, no solo de vehículos particulares sino de transporte público.

“Cada día es más difícil resolverlo, la forma como se soluciona no es solo de manera estructural, esos son pañitos de agua tibia, que no tienen vigencia de mucho tiempo ni continuidad en las administraciones”, advirtió. (El Tiempo, enero 22 de 2015).

En respaldo de las opiniones emitidas por los expertos en movilidad mencionados, la principal conclusión de la Encuesta Origen-Destino (EOD) 2017, estudio realizado cada cinco años por el Área Metropolitana para conocer la dinámica de transporte regional (ver Gráfico 1), es que cada uno de los 6,13 millones de viajes diarios realizados en el Valle de Aburrá demora 36 minutos en promedio, 11 minutos más de lo que tardaba el mismo desplazamiento hace 12 años, esto demuestra que, la movilidad en el Valle de Aburrá, es cada vez más lenta y los recorridos se demoran 44% más si se comparan con los resultados obtenidos en la EOD de 2005. (El Colombiano, abril 25 de 2018).

Gráfico 1. Principales resultados comparativos EOD 2005, 2012 y 2017



Fuente: Encuesta Origen-Destino 2017 – Área Metropolitana. Infografía: El Colombiano, abril 25 de 2018.

Piedad Patricia Restrepo, directora de Medellín Cómo Vamos, consideró en la nota periodística reseñada que, el incremento del número de trayectos es propio de economías en crecimiento, con la consecuente alza en viajes laborales, educativos y de esparcimiento, debido a la mayor capacidad adquisitiva y a una clase media emergente. Pero el factor más determinante para el aumento en los tiempos de desplazamientos es el número de automotores: entre 2005 y 2007 la tenencia de motos se incrementó 207 %; y 46 % la de carros. Y en 12 años la región pasó de tener 30 motos y 52 autos por cada 1.000 habitantes, a 81 motos y 66 autos. (Ver Gráfico 1).

“La tenencia de vehículos es propia del crecimiento económico, otra cosa es que pasa con el uso del vehículo y cuando se utiliza”, añadió Restrepo.

Para Viviana Tobón, subdirectora de Movilidad del Área Metropolitana citada por El Colombiano, si la región no cambia la forma de movilizarse, los tiempos de desplazamiento tienden a empeorar porque no habrá vías para evacuar el cada vez más grande parque automotor.

Con respecto a la participación de los modos de transporte, El Colombiano en su artículo destaca que según la EOD 2017, incrementaron su participación en el total de viajes los modos privados (moto, 229 %; y carro, 39 %) y el Sistema Integrado de Transporte (metro, cables, Metroplús y tranvía) en 218 %.

De otro lado, el medio periodístico indica que el uso de los buses y busetas (sistema de transporte colectivo) bajó en 32 %. Pese al cambio de políticas regionales y a la modificación del modelo de ocupación para promover la movilidad humana, la caminata y la bicicleta registraron incrementos mínimos de 1.5 % y 0.3 %, respectivamente.

Describe El Colombiano, que Restrepo llamó la atención al respecto y dijo que las autoridades deben revisar los planes de movilidad porque los resultados no han sido contundentes. “Medellín tiene grandes apuestas a 2027, por lo que necesita acelerar la inversión en infraestructura, seguridad vial y campañas para peatones y ciclistas”, dijo.

Por su parte, al ser consultado por El Colombiano, Carlos Cadena Gaitán, coordinador académico de Urbam de Eafit, explicó que existe relación directa entre la disminución de la participación del bus y el incremento pronunciado de las motos, por la falta de eficiencia del transporte público. “Preocupa el incremento de los tiempos de viaje porque el propósito es que, por lo menos, se mantengan estables”, aseguró.

De la consulta realizada a los resultados de la Encuesta Origen Destino 2017, dispuesta por el Área Metropolitana en su página web, en la macrozona Medellín - El Poblado se llevan a cabo 448.189 viajes, lo cual representa un 7 % del total de la ciudad. En promedio, los viajes tienen una duración de 41 minutos, 5 minutos por encima del promedio de la ciudad y la distancia promedio recorrida es de 8.0 kms, 1.1 kms más que el total.

De esos cerca de 450.000 viajes, el 31.7 % tienen como destino El Poblado mismo; un 6.5 % al centro (La Candelaria); un 5 % para Laureles - Estadio y un 4.8 % para Belén.

La autoridad de transporte del Valle de Aburrá oficializó el martes 24 de abril de 2018 los resultados que indican cómo se movilizan los ciudadanos metropolitanos. La Encuesta fue aplicada a 16.340 hogares en zonas urbanas y rurales del Valle de Aburrá. Los resultados de la encuesta permitieron identificar, entre otros datos, el número de viajes diarios realizados, el porcentaje de viajeros que usan un modo de transporte y el tiempo promedio de los viajes del Valle de Aburrá. La ciudadanía puede consultar todos los resultados y elaborar sus propios informes de la encuesta en un tablero de visualización en: http://www.metropol.gov.co/encuesta_od2017_v2/index.html#/.

El modo principal de viaje es el auto en el 41 % de los casos, mientras que el metro se consolida como el segundo modo de transporte, con un 16 % de los viajes; seguido de la moto (10 %), transporte público (10 %), los taxis (8 %) y a pie (5 %).

De los viajes en auto, un 50,5 % tiene como destino la misma comuna. Además, un 48 % de estos viajes tiene una duración promedio entre los 15 y 30 minutos y son conducidos por propietarios de estratos 6 (61 %), 5 (21 %), 3 (7 %) y 4 (6 %).

Los viajes en auto en la Comuna 14, totalizan 188.064, 3% del total de la ciudad, duran en promedio 33 minutos, 3 minutos menos que el total y la distancia promedio recorrida en este modo de transporte es de 6,0 kms, 0,9 kms menos que el total.

Validando estos conceptos, El Colombiano en mayo 8 de 2018, informó que con el propósito de aumentar la capacidad de la malla vial y mejorar el flujo vehicular en la comuna 14 de Medellín, desde hace dos años la Administración ha focalizado la intervención en 29 tramos que se volvieron unidireccionales y en cuatro que ahora son bidireccionales.

Cita el medio de comunicación a Martha Suárez, jefe de la Unidad de Prospectiva de la Secretaría de Movilidad, quien explicó que este tipo de acciones busca optimizar el uso de la infraestructura existente debido a que es imposible que las vías crezcan al ritmo del parque automotor.

De acuerdo con El Colombiano, las medidas cobran sentido si se tiene en cuenta que El Poblado es la comuna con el mayor número de carros en la ciudad. Según la Encuesta Origen-Destino 2017, realizada por el Área Metropolitana, en la zona hay un auto por cada tres habitantes.

Explica además el medio periodístico que, pese a la disminución de conflictos viales y a la mayor fluidez en algunos sectores de El Poblado, Luis Carlos Díaz, experto en infraestructura de transporte, consideró que estas medidas han llevado a que los conductores lleguen más rápido al siguiente trancón.

“Como las medidas no están en un contexto general, se traslada el problema a otros puntos como la calle 10, la 4 Sur, la Frontera o la loma del Campestre”, opinó Díaz.

En el mismo reportaje, Francisco Darío Bustamante, integrante de la junta de representantes de propietarios para las obras de valorización de El Poblado, pidió a la Secretaría publicar los estudios que justificaron los cambios y su futura articulación con las obras de valorización, una vez todas entren a operar.

En un análisis complementario a la columna periodística citada, Jorge Eliécer Córdoba, del Departamento de Ingeniería Civil de la Universidad Nacional, explica: “Las medidas tomadas, de alguna manera, pueden mejorar el tránsito en El Poblado, pero por sí solas no resuelven el problema de movilidad en esta comuna. No solo faltan más vías, sino que se requiere mejorar y construir más andenes para que las personas puedan hacer trayectos cortos a pie sin utilizar el vehículo particular. Otro aspecto es que el transporte público es deficiente: no hay claridad en la periodicidad con la que pasan las rutas alimentadoras del sistema metro. En países europeos hay información precisa de rutas y frecuencias y hasta aplicaciones en las que uno puede saber exactamente

a qué horas pasa el bus. También persisten condiciones de inseguridad que impiden acceder al transporte público, porque falta iluminación en algunas zonas. Eso dificulta llegar a los paraderos. Asimismo, los semáforos deben estar coordinados para que algunas vías tengan mejor flujo vehicular. La señalización debe ser clara para que la gente pueda ubicar su sitio de destino con mayor celeridad. Se deben implementar sistemas de información inteligente, para que en la medida que ocurra un evento o un accidente de tránsito y sea atendido, los conductores tomen rutas alternas. Otro tema clave es el parqueadero en vía pública. Si hay deficiencia de celdas, la gente deja el vehículo en zonas inadecuadas y esto causa congestión. Por eso, pretender que solo con cambios viales se va resolver el problema, es equívoco. Sin que esas condiciones mencionadas se den, no mejorará el tránsito porque la gente no se va a bajar del carro y seguirá creciendo el parque automotor. La Administración tiene que tomar medidas integrales para que se pueda ver un mejor resultado en movilidad". (El Colombiano, mayo 18 de 2018).

En definitiva, concluye El Colombiano que, con los cambios de sentidos viales, la Alcaldía busca duplicar la capacidad de las calles en El Poblado, pero expertos consultados, dijeron que estas medidas deben complementarse para que sean efectivas.

En otra nota informativa publicada en junio 1 de 2018, el periódico El Colombiano apuntó: "Ya se han entregado 17 de las 23 obras de valorización. Actualmente se está construyendo el paso a desnivel de la Inferior con Los Parra, el cual se entregaría a principios de 2019. Otro proyecto, el desnivel de la transversal Inferior con la loma de Los González, empezó su ejecución. Luego, en el cronograma, seguirían tres obras que se contratarán este año: una fase de la ampliación de la avenida 34: la prolongación de la carrera 15, entre San Lucas y San Marcos de la Sierra y el mejoramiento de la Loma de los Mangos.

El último proyecto es la elevación de la vía El Tesoro sobre la vía Linares. Esta obra no se alcanzará a entregar por esta administración". De esta forma destaca El Colombiano que en definitiva "La Administración Municipal alcanzará a entregar 21 de las 23 obras del paquete de valorización en la comuna 14. Quedarán pendientes dos fases de la Av. 34 y el desnivel en la vía Linares".

En el contexto de la noticia, aparte de Opinión "Las intervenciones que deben seguir", Luis Carlos Díaz, experto y asesor en movilidad, opinó al respecto: Se descongestionará mucho la salida por Los Balsos hacia el occidente de la ciudad, porque tomará menor tiempo tomar el puente de la calle 4 Sur para llegar a la avenida

Guayabal, o para seguir por la Autopista. Hoy, la doble calzada que entregaron hasta la avenida El Poblado, está cortada a la altura de San Fernando por la falta del otro carril. Era necesario concluirla. Ahora quedan faltando otras intervenciones en la intersección de la transversal Inferior con la loma del Campestre, en el sector de San Lucas, en la conclusión de la ampliación de la Avenida 34 y en el cruce de Los González con la avenida El Poblado. (El Colombiano, junio 1 de 2018).

La crónica citada da cuenta de los retrasos del Proyecto, y el desacierto de Fonvalmed para cumplir con su expectativa de entregar, a finales del 2015, 19 de las 23 obras y las restantes en 2016, meta que, de no presentarse nuevas dificultades e impedimentos, solo se cumplirá con posterioridad a la vigencia 2019.

Al respecto, en el artículo de prensa aludido, Gabriel Aramburo, ex edil de la Junta Administradora Local de El Poblado, opinó que esta es una de las obras necesarias desde hace 10 años; sin embargo, lamentó el retraso en su ejecución. “Estas vías de valorización ya no son suficientes cuando se entregan, porque la realidad y la necesidad del territorio va 10 pasos adelante de la autoridad”, dijo; percepción que coincide con el concepto de los expertos en movilidad de la Universidad Nacional, Iván Sarmiento y Víctor Valencia, destacado en el periódico El Tiempo en enero de 2015.

Ahora bien, recoger el asunto de la infraestructura vial de El Poblado en el marco de la internacionalización es importante porque permite explicar, en parte, en consideración a la investigación de Zapata (2017), las decisiones adoptadas por los gobiernos locales entre 2008 y 2015. El Poblado es una de las zonas de la ciudad con mayor crecimiento, no solo en el ámbito de la actividad económica comercial y de servicios, sino en ámbitos como el turístico, la construcción de vivienda y oficinas, la circulación vehicular, entre otros. Tal crecimiento demanda recursos importantes para la dotación física, por mencionar solo está, mediante el desarrollo de obras públicas, siendo prioritarias las obras para mejorar la movilidad de la zona, tal como quedó expresado en el diagnóstico presentado por el Departamento de Planeación Municipal y la Junta Administradora Local en el Plan de Desarrollo de la Comuna:

El Poblado presenta un gran crecimiento en la edificación de vivienda en altura, en la construcción de centros comerciales y en la adecuación y apertura de nuevas vías. Dichas transformaciones sobre el espacio público, buscan dar respuesta a la estrechez de las vías, al vehículo como modo de transporte, la consecuente congestión vial y la falta de andenes para el peatón. Incluso puede afirmarse que recorrer El Poblado hoy, es como caminar en una casa donde sus muros y divisiones apenas se están terminando de levantar o se están haciendo reformas de ampliación, retoques en sus acabados y obra blanca. (2010, p. 19).

Indica Zapata (2017), que además de tener déficit en cuanto a malla vial y andenes, otro factor crítico de la zona es su localización geográfica, ya que es el paso para muchos de los vehículos que transitan hacia los municipios del sur. Así, el principal problema de El Poblado es la movilidad. Según la Encuesta de Calidad de Vida de 2013, el parque automotor en la ciudad pasó de 767.548 en 2008 a 1.181.817 en 2012. De este total, El Poblado concentró el 24%, según datos de la Encuesta Origen y Destino de Hogares 2012.

Las comunas de El Poblado, Laureles, Belén concentran el 44% de los autos del Valle de Aburrá, y si se le suma Envigado, se tiene el 57% de los autos del Valle de Aburra, concentrados en menos de un 20% de la población de la región, lo que significa que por El Poblado transita buena parte del parque automotor del Valle de Aburrá. (Se puede consultar en: <http://www.metropol.gov.co/Movilidad/Documents/Encuesta%20origen%20y%20destino%20de%20hogares%202012.pdf>).

Describe Zapata que las obras de infraestructura contempladas en el Proyecto de valorización de El Poblado, tenían como objetivo incrementar el espacio público y mejorar la movilidad del sector. Y aunque se pretendió un derrame por valorización sin incrementar el precio del suelo, lo cierto es que estas mejoras en infraestructura terminaron afectando el precio del suelo, así como la oferta de vivienda y otras dotaciones urbanas (hoteles, oficinas, locales comerciales, entre otros).

Si se observa la evolución del Índice de Valoración Predial encadenado para Medellín entre el período 2002-2017 (Gráfico 4), y luego del reajuste del avalúo catastral de 2002, la variación de los precios de las viviendas, vía catastro, parece estable para el período 2003-2007; mientras que para el período 2008-2017 la variación del índice encadenado es de 77%, fluctuando en su variación porcentual entre el 3.27% y el 8.40%, con variaciones porcentuales tanto al alza como a la baja entre parte del 2007 y el 2017 (Gráfico 5).

Según el DANE, el Índice de Valoración Predial-IVP, "mide la variación en el valor de los bienes inmuebles con destino económico habitacional. Se calcula con el promedio de las variaciones de los valores comerciales reportados en una muestra de predios visitados". El Índice de Valoración Predial es un referente para que el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) emita el concepto sobre el que debe fundamentarse el Gobierno Nacional para expedir el Decreto anual de reajuste de los avalúos catastrales en los predios del país, para la vigencia del año siguiente. Este referente exceptúa a la ciudad de Bogotá, cuya entidad catastral es independiente y autónoma en la determinación del incremento anual de los avalúos.

El IVP encadenado, es un índice cuya evolución es independiente del año tomado como base, es más cercano al “valor verdadero”, en un futuro: un cambio de año base no generará cambios en las evoluciones, es aplicado por los países más avanzados (OECD), integra fácilmente nuevos productos y variables.

Al respecto, refiere Zapata, la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol) argumentó que dicha fluctuación, por lo menos para el período 2013-2014, se debió a la variación de los precios de la vivienda nueva en Medellín (Gráfico 6), los cuales:

Evidencian un alineamiento frente a su tendencia de largo plazo a partir de septiembre de 2013 y hasta enero de 2014 (...) se observa un periodo sostenido en el cual la diferencia del nivel de precio observado y potencial fue positiva alcanzando valores entre 4,0% y 6,0%. (Camacol, 2014, p. 7)

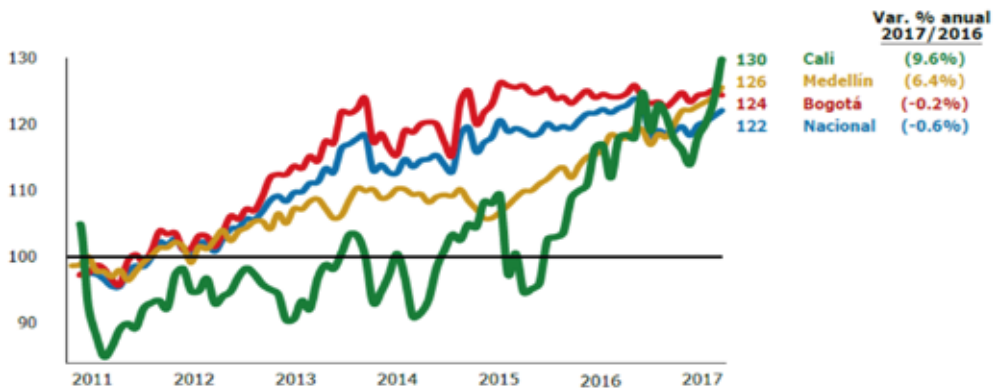
Para explicar estas tendencias en la evolución del índice de precios de la vivienda nueva en el período 2005 - 2017, el Centro de Estudios Económicos de la ANIF, apunta sobre los precios de la vivienda a nivel regional que, han visto que la dinámica nacional de los precios de la vivienda evidencia el rasgamiento de una burbuja hipotecaria no apalancada. Sin embargo, la dinámica regional encierra algunas heterogeneidades. Por ejemplo, Bogotá ha venido exhibiendo contracciones en sus precios de la vivienda a ritmos del -0.2% real anual en octubre de 2017 (similar a lo observado un año atrás). Por su parte, Medellín, aunque todavía muestra expansiones en sus precios a tasas favorables del 6.4% real anual en octubre de 2017 (ver Gráficos 2 y 6), estos se han venido desacelerando frente a los niveles del 7.3% observados un año atrás. Algo similar ocurre en Cali, donde los precios de la vivienda crecieron a ritmos del 9.6% real anual en octubre de 2017 frente al 24.6% de un año atrás.

Estas diferencias persisten a la hora de analizar el comportamiento de los precios frente al promedio histórico real de cada ciudad. Así, los precios de la vivienda en Bogotá se ubicaban un 24% por encima de su promedio histórico real en octubre de 2017, cifra inferior a máximos históricos del 26% en noviembre de 2016, mientras que en Medellín dichos precios todavía marcan máximos históricos (26% por encima de su promedio histórico), al igual que ocurre en Cali (30%).

Finalmente, en lo que concierne al análisis por niveles, las diferencias son aún más palpables. Al corte de octubre de 2017, Bogotá registraba los precios más altos a nivel nacional, con tarifas alrededor de \$2.2-\$7.8 millones/m², según estrato. Seguida por los precios de Medellín, alrededor de \$2-\$6.2 millones/m² y Cali \$1.3-\$4.6 millones/m². Todo lo anterior indica que el rasgamiento de la burbuja

hipotecaria ha ocurrido más temprano en Bogotá, donde los precios de la vivienda presentan crecimientos cuasi nulos, mientras que en Medellín y Cali el rasgamiento ha sido menor, pues aún se tienen precios en máximos históricos. (Reporte ANIF Sector Construcción, 2017, RASEC No. 191, p. 2 - 3)

Gráfico 2. Precios reales de la vivienda en Colombia por ciudades (Promedio 2005=100, 2005-2017, octubre 2017)



Fuente: Cálculos ANIF con base en Galería Inmobiliaria (Bogotá, Medellín y Cali).

En el análisis de los precios de la vivienda, tanto nueva como usada, vs ingresos de los hogares en Colombia, ANIF, de acuerdo con su estudio, indica que si bien la inflación inmobiliaria se ha venido moderando durante 2014-2017, el balance histórico todavía arroja niveles de precios relativamente elevados.

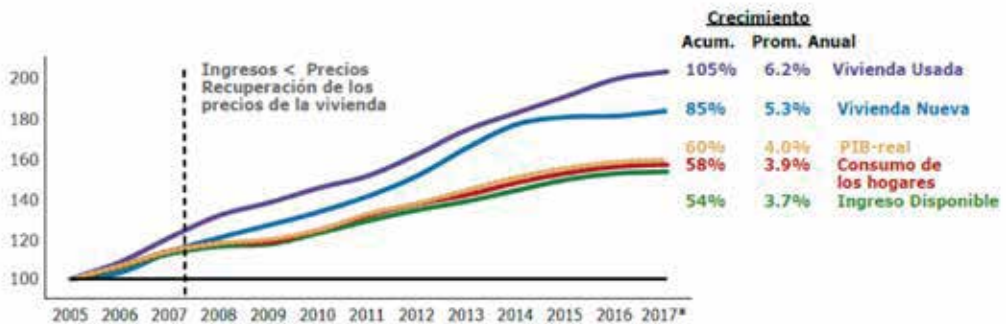
Por ejemplo, durante 2005-2017, los precios de la vivienda usada acumularon incrementos del 105% real (duplicando su valor), mientras que los de la vivienda nueva aumentaron su valor real en un 85% (ver gráfico 3).

Cabe resaltar que estos incrementos de precios de vivienda desbordaron la dinámica de compra agregada de los hogares durante ese período 2005-2017. En efecto, el ingreso disponible de los hogares (neto de impuestos) marcó un crecimiento acumulado del 54% durante ese período, al tiempo que el PIB-real exhibió un incremento real del 60% (equivalente a una tasa promedio anual del 4%). Anota la ANIF que todas estas cifras de capacidad de compra y de ingresos estuvieron por debajo del 85%-105% de valorizaciones de la vivienda (arriba comentados).

Expresa la ANIF, afirmando lo anterior en otras palabras, que mientras que los precios de la vivienda nueva/usada crecieron a una tasa promedio del 5.3%/6.2% real anual durante 2005-2017, el ingreso disponible de los hogares/su consumo, crecieron a ritmos del 3.7%/3.9% real anual. Así, estas cifras describen la trayectoria típica de una “burbuja hipotecaria”, donde la diferencia es que esta no estuvo apalancada en el crédito bancario, como había ocurrido con la de 1998-2002.

Este descalce entre el auge de los precios hipotecarios y la capacidad adquisitiva, típico de toda segunda fase de Enfermedad Holandesa, había sido alertado por ANIF desde hace cinco años (ver RASEC No. 148 de marzo de 2013). En aquel entonces, acota ANIF, ellos describieron los inicios de la “destorcida minero-energética” y alertaron sobre la inminente corrección de los precios hipotecarios. (Reporte ANIF Sector Construcción, 2017, RASEC No. 191, p. 2)

Gráfico 3. Colombia: Índices de Precios reales e ingresos (Promedio 2005=100, 2005-2017)



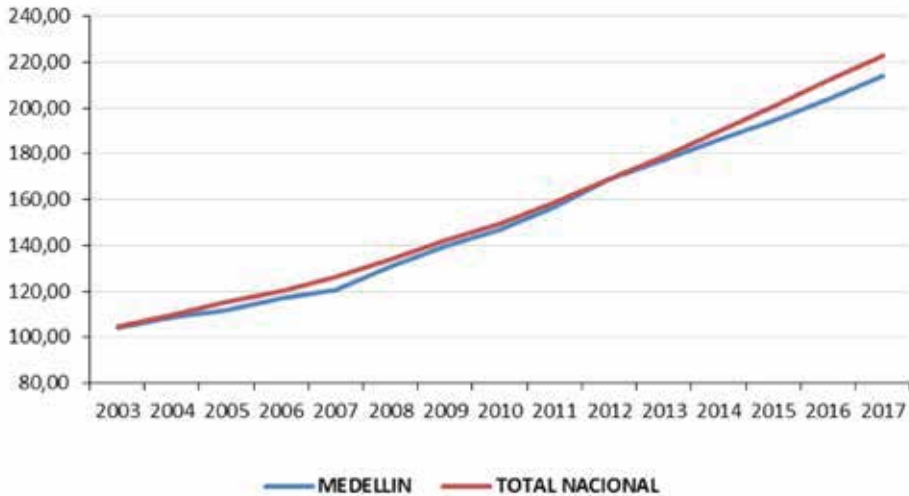
***Cifras a junio de 2017.**

Fuente: Cálculos ANIF con base en DANE y Banrep.

Ahora bien, precisa Zapata que las zonas en las cuales se están desarrollando proyectos de vivienda de alto precio en Medellín, además de El Poblado, son Las Palmas y Belén.

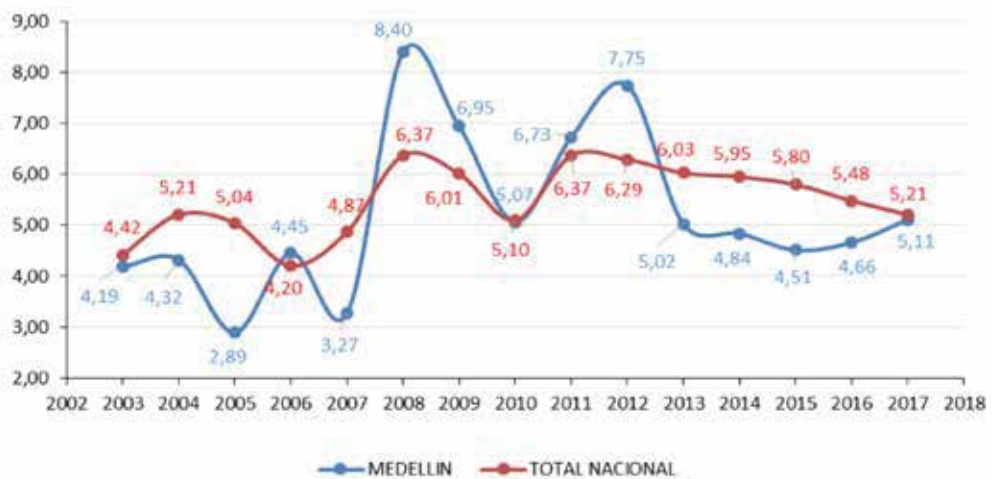
Al analizar el sector del Poblado, en abril de 2013 se evidenció un período de desajuste en el nivel de precios que alcanzó una brecha del 3,5%, comportamiento que posteriormente se vio revertido a partir del mes de noviembre [de 2013], llevando a que la dinámica en los precios de la vivienda comenzara a tener valores por debajo de los que sugiere su tendencia de largo plazo (Camacol, 2014, p. 7).

Gráfico 4. Índice de valorización predial encadenado para Medellín y Total Nacional, 2003 - 2017



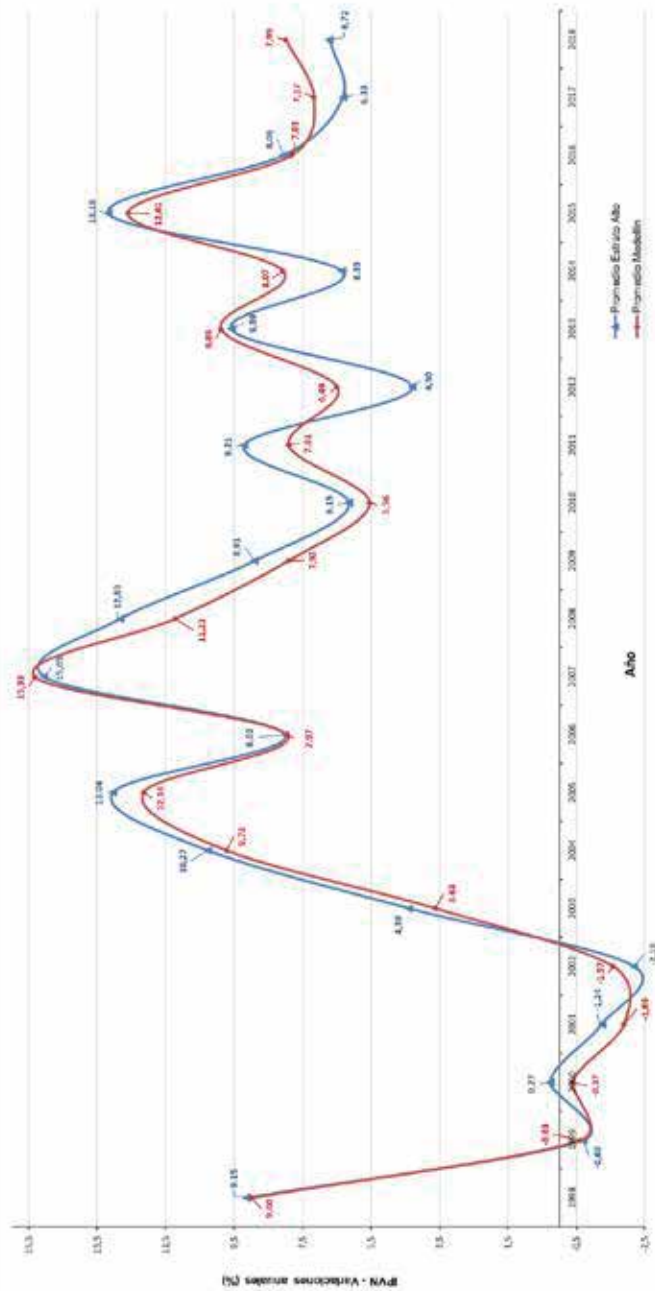
Fuente: Cálculos propios con base en DANE. Colombia, Índice de Valorización Predial Encadenado 2001-2017. Actualizado el 22 de diciembre de 2017.

Gráfico 5. Índice de valorización predial para Medellín y Total Nacional, 2003 - 2017



Fuente: Cálculos propios con base en DANE. Colombia, Índice de Valorización Predial 2001-2017. Actualizado el 22 de diciembre de 2017. Variaciones porcentuales por ciudad y total nacional.

Gráfico 6. Índice de Precios de Vivienda Nueva IPVN - Variaciones anuales para Medellín y Medellín - Estrato Alto, 1998 - 2018



Fuente: Cálculos propios con base en DANE. Colombia, Índice de Precios de Vivienda Nueva 1998-2018. Actualizado el 22 de mayo de 2018. Variaciones anuales, por municipios y estratos socioeconómicos

En su análisis, Zapata explica que al observar estas variaciones en términos del precio del suelo por metro cuadrado, en el caso del barrio El Poblado el promedio del precio pasó de COP 2.739.458 en 2008 a COP 3.868.000 para el período 2013-2014, el mayor precio de toda la ciudad según Camacol: “el valor del metro cuadrado en El Poblado es un 25% superior al precio más bajo encontrado dentro de la ciudad, que en este caso hace referencia a la zona de San Cristóbal [cuyo metro cuadrado es de \$1.000.000]” (2014, p. 13). El incremento del precio del suelo para este período se sustentó en parte en los efectos de la crisis inmobiliaria (2009-2012). Autores como Garza (2007) presentan como un factor a considerar en el incremento de los precios los “desórdenes monetarios en el frente externo de la economía colombiana que desencadenaron con posterioridad a la aplicación de reformas neoliberales a comienzos de los años noventa” (p. 119). Sin embargo, a nivel nacional se mantiene la tendencia al alza de los precios de vivienda (Gráfico 4).

La tendencia creciente de los precios de vivienda nueva generó en 2012 un pico importante. En el marco de este incremento se aseguraba que “el metro cuadrado en el exclusivo sector de La Cabrera, en el norte de Bogotá, se iguala al costo en Madrid, España, unos 5.200 dólares en promedio (...) el barrio El Poblado en Medellín y las zonas de Santa Ana y Usaquén en la capital, donde el metro cuadrado supera los 2.500 dólares” (El Colombiano, febrero 4 de 2012).

Con este panorama, Colombia se ubicaba por encima de países como Perú y Chile en cuanto a precio por metro cuadrado. La razón, la escasez de suelo en las zonas de mayor demanda.

Según datos del Estudio del valor del suelo urbanizado en Medellín y el Área Metropolitana en su versión 2012, el barrio Castropol en El Poblado “tiene unos valores del suelo residencial que son en promedio de \$900.000/m². La valorización del suelo fue en promedio de IPC + 10.5%.” (La Lonja, 2012, p. 23)

Según la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia, a junio 2 de 2018, el precio en una zona como El Poblado (estrato 6), tiene un valor por encima de los 6.500.000 pesos, mientras que en Laureles-Estadio (estrato 5), supera los 5 millones de pesos y en Belén (estrato 4), sobrepasa los 4 millones de pesos. De acuerdo con el Índice de Precios de Vivienda Nueva (IPVN) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) el precio de venta de la vivienda nueva aumentó en el primer trimestre del año, al pasar de 6,12 % en el primer trimestre de 2017 a 7,99 % en el primer trimestre de 2018. Caso contrario del dato nacional, pues los precios registraron un alza, aunque a un ritmo moderado. Según el Dane, el incremento

anual fue de 6,39 %, respecto al mismo trimestre del 2017 (7,80 %). Por estratos en Medellín, el bajo (correspondiente a los estratos 1, 2 y 3), presentó una variación 5,95 % durante el primer mes del año, el medio (correspondiente al estrato 4), de 12,96 % y el alto (correspondiente a los estratos 5 y 6), de 6,72 % en igual periodo. (El Colombiano, junio 2 de 2018).

Expone Zapata, teniendo en cuenta lo planteado, que es interesante la dinámica que se presenta en el barrio El Poblado derivada del Proyecto de valorización de 2008.

Con la oferta de obras presentada por el gobierno local, se estableció como principal instrumento de financiación la contribución por valorización. Aprovechando las ventajas normativas en Colombia, este instrumento “se convirtió en uno de los principales mecanismos de financiamiento del desarrollo urbano en los municipios colombianos” (Agence Française de Développement, 2014, p. 33).

El éxito de este instrumento en Medellín, anota Zapata, está asociado con las posibilidades de recaudo que garantiza la valorización en zonas de estratos medios y altos (estratos 4, 5 y 6). De esta manera, la dotación de obras públicas se combina con el auge de negocios inmobiliarios que, siguiendo a De Mattos, para el caso de El Poblado ha “sostenido incremento de la demanda habitacional derivado de la continuidad del crecimiento de la población urbana” (2014, p. 17); acompañado además por un “incremento de la demanda por la infraestructura inmobiliaria requerida para la localización y el funcionamiento de los nodos o filiales de circuitos globales productivos, financieros o de consumo” (De Mattos, 2014, p. 18), que también se ha mantenido en este sector, en el que se ha concentrado no solo la demanda habitacional de lujo, sino una importante aglomeración de dotación turística, financiera y de servicios. Coincidiendo así con:

Grandes proyectos urbanos, nuevos centros de negocios, shopping-malls, complejos para oficinas (donde los rascacielos han adquirido una presencia dominante), aeropuerto shoppings, centros para grandes eventos culturales y deportivos e infraestructura para servicios globales. (De Mattos, 2014, p. 18)

“Si bien en este sector no existe la infraestructura de aeropuerto shoppings, la vía que conduce al aeropuerto internacional va aumentando las dotaciones para las personas que deben transitar hacia este”. (Zapata, 2017, p. 135).

En la reflexión final de su estudio, Zapata concluye, sobre los efectos de las protestas por el cobro de la valorización en el período 2008-2015, lo siguiente:

En primer lugar, uno de los factores que generó conflictos entre los contribuyentes y la Administración local fue el valor de la contribución por valorización. El valor oscilaba entre los dos y cinco millones de pesos, pero los ciudadanos rechazan el estigma de "ricos" que sobre ellos cae, y que es utilizada por la Alcaldía para justificar el cobro. Al respecto, el factor de discordia por parte de los habitantes de El Poblado se centra en las promesas del alcalde de buscar suavizar la carga, pero que al final no se cumple. Finalmente, la obligación no sufre cambios ni en el costo ni en las condiciones del pago.

En segundo lugar, y sumado al asunto anterior, está el poco tiempo entre los pagos de las facturas de la contribución por valorización y el impuesto predial. La no consideración de los tiempos para el pago de estos dos tributos, con el agravante del aumento generalizado en la ciudad del impuesto predial debido a las actualizaciones catastrales de 2002 y 2014, fue otro elemento de discordia. De hecho, según la revisión de las protestas presentadas a principios de 2013, este fue un factor determinante de protestas, inclusive fueron las de mayor número de manifestantes, con actuaciones como el bloqueo de vías, plantones frente a instalaciones del gobierno local y quema de facturas. Y si bien no fueron protestas violentas, tuvieron un carácter de vías de hecho, que motivó la presencia del ESMAD y la Policía, así como diferentes reseñas en espacios noticiosos de la ciudad. Entonces el impuesto predial resultó ser un factor de cohesión de las protestas, y los manifestantes se sintieron identificados con esta situación que calificaron de onerosa e injusta con la clase media-alta, la cual es la que más paga impuestos en la ciudad.

En tercer lugar, está la percepción ciudadana de no retribución en beneficios sociales del pago de impuestos en la ciudad. Esta situación, aunque no fue tan reiterativa en las protestas sociales, aparece con regularidad en las noticias referidas al caso de El Poblado. No hay un análisis profundo acerca de por qué no se reinvierte la valorización y otros tributos en el bienestar social, ni desde la perspectiva de los contribuyentes, ni de la Administración, así como tampoco de los periodistas que reportan la noticia.

En cuarto lugar, aparecen otros problemas que se derivan de la realización de las obras públicas, tales como el ruido, la congestión de algunas vías, los cambios en la movilidad, la afectación del medio ambiente (tala de árboles), así como la especulación inmobiliaria en el sector, tal como ocurrió con la construcción de viviendas de interés prioritario en El Poblado. Este último aspecto se relaciona con el enfoque que en las primeras etapas la plusvalía del suelo se la gana el sector privado (Borrero, 2008), que en este caso se la quisieron ganar algunas constructoras mediante la construcción

de viviendas de interés prioritario en el sector con miras a provechar los beneficios otorgados por el gobierno. Al respecto, los habitantes de El Poblado reclamaban la existencia de este tipo de proyectos debido a que un “aumento desproporcionado de habitantes en un sector determinado impacta el medioambiente, la movilidad y el equipamiento urbano” (El Colombiano, mayo 13 de 2013). Lo cierto es que si bien la mayoría de los argumentos iban en la vía de denunciar posibles irregularidades en la oferta inmobiliaria, la mayor preocupación residía en la posibilidad que se incrementara la población de estratos bajos en la zona, afectando así el precio del suelo, tal como puede observarse en una de las declaraciones: “Blanca Gómez propietaria de un apartamento en El Tesoro dijo que protestaba porque no era justo que estas viviendas VIP en El Poblado les depreciaran sus propiedades que las adquirieron a muy altos costos” (El Colombiano, mayo 21 de 2013).

Entre los beneficios de las VIP, se describen: “No tener límites en la densidad, acceder a mejores precios en materiales y a beneficios tributarios, y garantizar a los compradores facilidades financieras” (El Colombiano, mayo 13 de 2013).

Cuando se dice que esos proyectos que están haciendo en El Poblado son para gente que no tiene recursos, se está engañando a la comunidad”, señala la presidenta de la Corporación Cívica Corpoblado, Elisa Sánchez Rojas, quien advierte que una persona de escasos recursos que adquiera una VIP en El Poblado tendrá que pagar servicios públicos e impuestos de estrato seis y valorización. (El Colombiano, mayo 13 de 2013).

En quinto lugar, y tal vez uno de los asuntos para profundizar, está la percepción de los habitantes del sector con respecto a la inequidad de la valorización. El principal argumento de esta postura giró en torno a que los beneficios de las obras se cobraban solo a los habitantes de El Poblado, pero beneficiaban a otros sectores, a la ciudad en general y a otros municipios como Envigado, Sabaneta y La Estrella. Si bien es cierto que algunas de las obras beneficiarán a habitantes de Envigado debido a su ubicación, este sentimiento de injusticia e inequidad es contrario al expuesto por el legislador en Colombia, que se sustenta en la capacidad de pago de los estratos 4, 5 y 6 para generar la contribución por valorización; así como también es contrario a los beneficios de incremento del precio del suelo por las dotaciones recibidas. Finalmente, es contrario también con el enfoque de moral fiscal, es decir, quienes tienen mayores ingresos y mayor capacidad de pago de impuestos, no los quieren pagar porque sienten que estos son injustos con ellos. No hay un sentimiento de redistribución social ni de corresponsabilidad del desarrollo de los sectores de menores ingresos.

En sexto lugar, las protestas evidenciaron problemas de planeación que van desde el retraso vial de 20 años, la poca participación ciudadana en el diseño de proyectos de valorización que derivan en protestas que ilegitiman las obras, hasta los constantes estudios que se realizan año tras año y que manifiestan la necesidad de obras complementarias que requieren más recursos para financiar dichos estudios, así como de mayores contribuciones por valorización para su ejecución.

4.3. Pregunta de investigación

En consecuencia, con el planteamiento del problema en el marco del Proyecto de Valorización El Poblado, la pregunta de investigación se plantea de la siguiente manera:

¿Cómo es el Control Social en la Comuna 14 de Medellín, y cuál es la relación que existe de manera concreta entre esta modalidad de Participación Ciudadana y el Proyecto Valorización El Poblado?

5. OBJETIVO GENERAL

- Analizar la relación existente entre los procesos de Control Social y Participación Ciudadana y el Control Fiscal en el proyecto Valorización El Poblado en la Comuna 14 de la ciudad de Medellín.

5.1. Objetivos específicos

- Caracterizar las prácticas de la participación ciudadana con relación al Proyecto Valorización El Poblado adelantadas por los actores sociales de la Comuna 14 de Medellín
- Examinar con base en la dinámica de la participación ciudadana identificada en el proyecto Valorización El Poblado, cuáles de estas experiencias han sido promovidas por la CGM en la Comuna 14 de Medellín con relación al ejercicio del control fiscal y los actores intervinientes.
- A partir de la comprensión de la relación existente entre los procesos de Control Social y Participación Ciudadana y el Control Fiscal, se procura construir un mecanismo de auditoría con enfoque de veeduría especializada articulada con las organizaciones de la sociedad civil de la Comuna 14 de Medellín, para la vinculación activa de asociaciones afines al proyecto Valorización El Poblado en el proceso auditor que ejecuta la CGM, con el propósito de enriquecer la labor realizada por el Equipo Auditor adscrito a la CAAF Obras Civiles.

6. JUSTIFICACIÓN

La investigación en sí es una estrategia orientada a fortalecer la calidad del proceso auditor y los resultados del control fiscal mediante los aportes de organizaciones sociales, gremiales, académicas y demás Organizaciones de la Sociedad Civil -OSC legalmente constituidas, que tengan conocimiento de la entidad, sector, programa o proyecto auditado.

Además, se procura contribuir con el proyecto de investigación a la exigencia de ley que tiene la Contraloría General de Medellín de vincular a la ciudadanía a sus labores de fiscalización de la gestión pública y a la valoración del desempeño de las entidades y organismos de la administración municipal.

7. METODOLOGÍA

La investigación es de tipo cualitativa, siendo abordada mediante un estudio de caso.

El estudio de caso, bajo el entendido que lo que caracteriza este método, según Gómez y otros autores, es el descubrimiento de nuevas relaciones y conceptos, más que la verificación o comprobación de hipótesis previamente establecidas. En este contexto, el estudio de caso facilita la comprensión del investigador del fenómeno que está estudiando. Puede dar lugar al descubrimiento de nuevos significados, ampliar la experiencia del investigador o confirmar lo que se sabe. El objetivo es comprobar o contrastar los efectos, relaciones y contextos presentes en una situación y/o grupo de individuos analizados. (Gómez, 1999)

Bartolomé (1992, p. 24) por su parte, citado por Gómez, considera que el estudio de casos se plantea con la finalidad de llegar a generar hipótesis, a partir del establecimiento sólido de relaciones descubiertas, aventurándose a alcanzar niveles explicativos de supuestas relaciones causales que aparecen en un contexto naturalístico completo y dentro de un proceso dado. Para Merina (1988) el estudio de casos se plantea con la intención de describir, interpretar o evaluar y Stake (1994) opina que a través del estudio de casos el investigador puede alcanzar una mayor comprensión de un caso particular, conseguir una mayor claridad sobre un tema o aspecto teórico concreto (en esta situación el caso concreto es secundario), o indagar un fenómeno, población o condición general.

En definitiva, Gómez considera, en un intento de síntesis de estas diversas, que no contradictorias, posiciones, que puede verse cómo los objetivos que orientan los estudios de caso no son otros que los que guían a la investigación en general: explorar, describir, explicar, evaluar y/o transformar.

Se aplica el método cualitativo, ya que se analizan los procesos de Control Social y Participación Ciudadana en la Comuna 14 de Medellín, en un caso concreto como el proyecto Valorización El Poblado, buscando comprender su relación con el Control Fiscal adelantado por la CGM frente al control de los recursos públicos.

Ello implica una correspondencia entre colectivos sociales con la entidad de control territorial, que será desarrollado de manera gradual, a partir del estudio de los grupos concretos de la Comuna 14 que buscan coadyuvar a un mayor control de la gestión fiscal en el proyecto referido, vinculándolos posteriormente, mediante el procedimiento construido al Control Fiscal Participativo o Veedurías Especializadas Articuladas al Control Fiscal de la Contraloría General de Medellín.

Como técnicas principales del método cualitativo, se emplearán:

- Encuestas y entrevistas a los actores sociales involucrados.
- Visitas a: Fonvalmed, Veedurías Ciudadanas formalmente constituidas afines al Proyecto Valorización El Poblado, Comités Ciudadanos de Vigilancia, Junta de Representantes del Proyecto, Comités Ciudadanos de las Obras que conforma el Proyecto.
- Asistencia a Encuentros Ciudadanos con Sentido Público de la CGM.
- Búsqueda en bases de datos de la Cámara de Comercio, Contraloría General de Medellín, Personería de Medellín, Red Institucional de Apoyo al Control Social y las Veedurías Ciudadanas del Departamento de Antioquia.
- Consulta de páginas web y la obtención de material documental sobre Control Fiscal Participativo, tales como libros, guías, revistas, estudios de investigación y tratamientos detallados sobre otras experiencias similares.
- Consulta del marco teórico y normativo dispuesto en motores de búsqueda, Leyes, Decretos y la Constitución Política de Colombia de 1991.

- Consulta de fuentes documentales privilegiadas como son registros de prensa y medios de comunicación, registros documentales de las organizaciones civiles estudiadas, registros documentales del trámite de PQRS en la CGM relacionadas con el Proyecto Valorización El Poblado.
- De ser factible emplear técnicas de grupos focales.

En definitiva, la investigación busca analizar la relación del Control Fiscal adelantado por la Contraloría General de Medellín - CGM y la Participación Ciudadana en la Comuna 14 de Medellín, en un caso concreto como el proyecto Valorización El Poblado, para luego comprender, identificar, articular e implementar las prácticas exitosas de participación de la población, en desarrollo de las actividades del control social promovidas por el Ente de Control en dicho territorio.

8. MARCO TEÓRICO

8.1. ¿Qué es la participación ciudadana?

En su texto sobre “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”, Joan Font (2004), utiliza un sistema de clasificación de experiencias en un intento de sintetizar el abanico de mecanismos existentes.

Para ello, empieza con aquellos que se dirigen a la interlocución con las comunidades organizadas, siguiendo con los que adoptan formatos deliberativos y tienen en la información y el debate su razón de ser, pasando luego a los instrumentos de democracia directa, que tratan de maximizar el número de participantes, y en cuarto lugar considera otros mecanismos difícilmente clasificables en los grupos anteriores.

8.1.1. Mecanismos de consulta a las comunidades

En este primer grupo de instrumentos se encuentran aquellos cuya finalidad es establecer un mecanismo formalizado de interlocución y diálogo con los representantes de grupos o comunidades más o menos reconocibles. El formato más común en este grupo -aunque con organización y funcionamiento muy distinto según el país y el caso concreto- es el de un consejo o comisión que cuenta generalmente con algún tipo de representación municipal y con los representantes de colectivos definidos sea por intereses sectoriales o por criterio territorial. Estos consejos pretenden tener un

carácter de mecanismo estable, con una determinada composición y periodicidad de las reuniones y atribuciones muy cambiantes según los casos, pudiendo oscilar desde consejos muy asamblearios y poco formalizados que organizan actividades propias, hasta grupos básicamente con funciones consultivas para las autoridades municipales, o hasta consejos que realizan el seguimiento y evaluación de políticas concretas.

Para Font, la principal distinción que es preciso establecer en este grupo de instrumentos es la que los divide según las comunidades a representar, sean éstas territoriales o sectoriales. Es decir, que vengan definidas por el hecho de compartir residencia en un determinado territorio, o por el hecho de compartir intereses debido a su pertenencia a un colectivo concreto (jóvenes, mujeres) o a su interés por determinada temática (cultura, medio ambiente).

8.1.2. Mecanismos deliberativos

Lo que se conoce a menudo como mecanismos deliberativos, pone su énfasis en la capacidad de reflexión y de diálogo de los ciudadanos comunes. Es decir, frente a los límites a la participación impuestos al mecanismo anterior, este conjunto de instrumentos intenta combatir prioritariamente las dudas sobre la capacidad de los ciudadanos de intervenir en la toma de decisiones. Si el ciudadano medio no está generalmente lo bastante informado para decidir y para pensar globalmente, estos mecanismos pretenden darle la información, el entorno y el tiempo necesario para permitir que ello deje de ser cierto y este ciudadano pueda participar aportando sus necesidades y su sentido común, pero también aquellos conocimientos con los que no cuenta normalmente.

En este grupo de instrumentos, Font distingue dos grandes tipos de métodos. El primero de ellos se basa únicamente en la búsqueda de la información y la deliberación ciudadana, mientras que en el segundo objetivo se quiere combinar con la réplica a otro de los argumentos limitadores de la participación, a través de una selección de los participantes que los convierta en una muestra representativa de la sociedad. En el primer grupo se destacan los círculos de estudio, foros temáticos, visiones de la comunidad y las conferencias de consenso.

8.1.3. Mecanismos de democracia directa

En este grupo Joan Font hace referencia fundamentalmente a un grupo de instrumentos participativos cuya principal fuerza es su voluntad de extender la participación y hacerla llegar al máximo posible de ciudadanos. Mientras el primer grupo se dirige básicamente a los sectores organizados y en el segundo a un pequeño grupo que debía informarse y deliberar, aquí se pretende hacer posible que cualquier miembro de la comunidad participe directamente en la toma de decisiones.

Una parte de estos instrumentos no sirve tanto para tomar decisiones concretas como para contribuir a "democratizar" el proceso de elección de representantes y a hacerlo más abierto a la influencia de los ciudadanos. En el catálogo de instrumentos de democracia directa que expone Lijphart (1987) predomina de hecho esta lógica: elección directa del jefe del ejecutivo (o de otros cargos públicos), elecciones primarias o destitución son todas posibilidades que pueden contribuir a dar más voz a los ciudadanos a la hora de elegir a sus representantes.

Para Joan Font, más allá de las posibilidades de enriquecer el proceso electoral, los mecanismos de democracia directa pueden dividirse en tres grandes grupos: referéndums, asambleas y algunos posibles usos de la tele democracia.

8.1.4. Otros mecanismos

Con fundamento en lo que se ha hecho en los municipios europeos y norteamericanos en los últimos veinte años en el terreno de la participación, Joan Font encuentra muchas experiencias que no aparecen en los tres grupos ya descritos. Sin embargo, cita algunas experiencias y líneas de trabajo difícilmente reducibles a los tres grupos ya explicados.

Una de las líneas en las que sin duda se han hecho más avances en el caso británico, es la de participación ciudadana en la evaluación de servicios públicos, fundamentado en escuchar la voz de los usuarios de los servicios públicos y utilizarla para mejorar la calidad en la prestación de servicios. Para ello se ha combinado el uso de instrumentos de quejas y sugerencias por parte de los usuarios, con el uso de técnicas clásicas de investigación de mercados, tanto cuantitativo como cualitativo. Así, el uso de encuestas de opinión y de grupos de discusión (incluyendo en algunos casos a usuarios, trabajadores y gestores del servicio) son ya una práctica habitual en muchos municipios británicos, como mecanismos que permiten ir conociendo la valoración ciudadana de los servicios municipales.

Otro ámbito, descrito por Font, en el que se han producido experiencias interesantes y en número creciente es el de la mediación. En este caso se trata de cuestiones donde el rol de la administración local puede ser menos protagónico y lo fundamental es conseguir que un grupo de actores (privados o, a veces, públicos y privados) sean capaces de acercar posiciones y ponerse de acuerdo alrededor de determinado tema con la ayuda de un mediador externo. Por ejemplo, estos instrumentos han sido utilizados a menudo en conflictos de carácter ambiental, pero también para dialogar sobre el proceso de regeneración del centro urbano de Bristol.

Prosigue Joan Font, indicando que además de vincular a los ciudadanos a la planificación general del municipio, también hay experiencias que lo incorporan a una planificación más concreta, como es la elaboración de los presupuestos municipales. Esto se ha hecho en Nueva Zelanda mediante un formato poco intenso, donde la llamada planificación anual se convirtió en el elemento central de la participación ciudadana en el gobierno local: éste está obligado a presentar un borrador de presupuesto municipal con tres meses de anterioridad a su fecha de aprobación, con lo que se abre un periodo de divulgación y de presentación de enmiendas y sugerencias por parte de los ciudadanos.

En la práctica, anota Font, el instrumento parece no alcanzar los resultados deseables. La falta de claridad respecto a que debe hacerse con dichas propuestas y la percepción ciudadana de que no son tomadas en consideración ha contribuido a que se convierta en un mecanismo ritualizado al que recurren muy pocos ciudadanos.

Una experiencia mucho más intensa, expuesta por Joan Font, son los llamados presupuestos participativos, que se ponen en marcha en la ciudad brasileña de Porto Alegre y cuya metodología utilizan hoy ya muchas ciudades brasileñas y latinoamericanas. En este caso, existen unos comités en cada uno de los barrios de la ciudad, que a lo largo de todo el año contribuyen a definir el presupuesto municipal, a fijar impuestos e inversiones y a hacer un seguimiento de su aplicación, negociándose el resultado final del proceso con las autoridades municipales, que son quienes deben aprobarlo formalmente (Goma y Rebollo, 2001).

En este grupo, indica Joan Font que, el listado de instrumentos existentes y no desarrollados en las categorías anteriores es aún considerable (círculos samoanos, talleres, casas abiertas), aunque o bien su uso ha sido mucho más escaso o presentan semejanzas considerables con alguno de los ya presentados. Además, el hecho de que todas estas fórmulas sean flexibles a la hora de aplicarlas provoca que en muchos casos se inicien experiencias integradas que combinan varios instrumentos con una misma finalidad y, a veces, como parte de un mismo proceso.

En cualquier caso, para Font, parece claro que si los espacios abiertos a la participación ciudadana no han sido mayores no ha sido por falta de oferta de instrumentos. Los recursos disponibles son abundantes, aunque sin duda muchos de ellos todavía han sido poco experimentados y escasamente analizados con profundidad.

La principal conclusión para Joan Font es que no existe un mecanismo participativo perfecto, que reúna todas las características ideales. En palabras de Font (2004):

Tener participantes representativos, informados, que sean lo más numeroso posible y que salgan de la experiencia más predispuestos a participar que antes, todo ello por poco dinero y dando lugar a una resolución que tenga un fuerte impacto en la toma de decisión final, es una cuadratura del círculo quizás excesiva. Incluso mecanismos que cuentan con más ventajas que inconvenientes, como los presupuestos participativos o los jurados ciudadanos, tienen problemas indudables. Sin embargo, ser conscientes de la amplia gama de posibilidades existentes, de que a partir de estas ideas casi todo puede ser inventado y de cuáles son los déficits que deberemos afrontar según cuál haya sido nuestra elección, supone ya un gran paso adelante.

8.2. ¿Qué es control social?

Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (2013), en su artículo “Entre el estado y el mercado: lo público no-estatal”, conceptualizan sobre el control social lo siguiente:

El control social constituye la forma a través de la cual la sociedad puede controlar directamente al Estado, en adición a las formas de control representativo clásico. Es, además, la forma en que el Estado puede prescindir de los recursos e instituciones gubernamentales para ejercer regulaciones sociales necesarias (Grabosky, 1995). En sí, el control social constituye también un control sobre las organizaciones públicas no-estatales y las entidades descentralizadas del Estado, distinto y complementario al control de procedimientos (burocrático), al control por resultados y al control por cuasi-mercados o competencia administrada (control gerencial), y al ejercicio directamente por el mercado. La reforma gerencial de la administración pública, que está ocurriendo en nuestros días, para substituir las viejas formas de administración burocrática, envuelve, así, la utilización de una combinatoria de formas y fuentes de control (vid. Bresser Pereira, 1997b).

La protección del derecho a la cosa pública, de hecho, requiere recrear el espacio público como espacio que hace posible la conexión del principio de la igualdad política con el de la participación de los ciudadanos en lo que es de interés común, cualquiera sea el ámbito en que él resulte emplazado. Es preciso, sin embargo, destacar que este proceso no está exento de dificultades. Por el contrario, su despliegue plantea una serie de dilemas y desafíos. (...).

De acuerdo con Liszt Vieira (1998), en su estudio sobre "Ciudadanía y Control Social", el control social ha sido tradicionalmente visto como el aumento de la capacidad de influencia de la sociedad sobre el Estado. Con el desarrollo de las organizaciones públicas no estatales surge la necesidad de una autoridad democráticamente fundada para justificar y regular este tercer sector.

Según Vieira, el control social pasa a tener un doble carácter: perfeccionar los mecanismos de control de la sociedad sobre el Estado e inventar formas de control de la sociedad sobre la sociedad.

La doble dimensión de la esfera pública no estatal -por una parte, el control social del Estado y la acción colectiva para la afirmación de derechos e identidades culturales, y por otra, la producción de bienes y servicios públicos - encuentra su último fundamento y su denominador común en el concepto de ciudadanía. Es la ciudadanía la que suministrará el "élan vital" para la creación de una nueva institucionalidad política, donde la sociedad civil cumplirá un papel central en la construcción de un espacio público democrático, única fuente posible de gobernabilidad y de legitimidad del sistema político.

Los espacios públicos no estatales son escenarios de negociación entre las instituciones políticas y las demandas colectivas, imbricando las funciones de gobierno y la representación de conflictos.

Como intermediaciones entre el Estado y la sociedad, estos espacios públicos, explica Vieira, requieren simultáneamente de los mecanismos de representación y participación. Ambos son necesarios para la existencia de la democracia en las sociedades complejas y para el control democrático del Estado por la sociedad, garantizándose la expresión de la voluntad política de los ciudadanos y no sólo el interés del mercader o el deseo del príncipe.

8.3. ¿Qué son las veedurías ciudadanas?

El autor Fabio E. Velásquez C. (1998), enuncia que las veedurías ciudadanas constituyen una forma de control social de la gestión de bienes y servicios públicos. Su desarrollo reciente en Colombia señala una nueva ruta de actuación de la sociedad civil y de fortalecimiento de lo público no estatal.

En cuanto a los mecanismos de participación ciudadana a nivel local, Velásquez menciona los siguientes:

- **Comités o Juntas de Veeduría:** son entes creados por las organizaciones civiles o por grupos de ciudadanos para fiscalizar la prestación de los servicios públicos locales, su gestión y sus resultados (Ley 134 de 1994). La Ley 80 de 1993, sobre contratación pública, faculta a los ciudadanos y a estos Comités a poner en conocimiento de las autoridades respectivas cualquier anomalía, omisión o contravención que se presente en ese campo.
- **Comités de Veeduría Popular:** Son comités de trabajo, creados en el seno de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, encargados de controlar, vigilar y hacer un seguimiento a los proyectos de desarrollo rural.
- **Comisiones Municipales de Policía y Participación Ciudadana:** tienen entre sus funciones orientar y fiscalizar las relaciones entre la policía, las entidades administrativas y la ciudadanía, a fin de mejorarlas y garantizar su orientación ética, civilista, democrática, educativa y social.
- **Juntas de Vigilancia:** La ley 136 de 1994 reglamenta su creación como un instrumento de control ciudadano sobre la prestación de los servicios públicos cuando éstos no son responsabilidad de entidades descentralizadas del Estado, sino de agentes no estatales (con o sin ánimo de lucro).
- **Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios (SPD):** Creados por la Ley 142 de 1994 y reglamentados mediante el Decreto 1429 de 1995, están conformados por usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de los SPD, quienes eligen como su representante a un Vocal de Control. Estos podrán, por designación del alcalde, hacer parte de las Juntas Directivas de las empresas oficiales de SPD del orden municipal.

- **Comités de Participación Comunitaria en Salud:** Vigilan las tarifas de los servicios, el desempeño de los funcionarios, la administración de los recursos y la tramitación de las quejas y reclamos de los usuarios. Los Comités de Ética Hospitalaria están igualmente facultados para atender y canalizar las quejas sobre calidad y oportunidad en la prestación de los servicios de salud.
- **Veedurías Comunitarias en Salud:** Son órganos de elección popular encargados de controlar los servicios de salud en términos de cobertura, eficiencia y calidad y de vigilar el buen uso de los recursos financieros según las prioridades estipuladas por el plan de salud de la comunidad de un territorio específico.
- **Juntas Municipales de Educación:** Reglamentadas por la Ley 115 de 1994, tienen dentro de sus atribuciones el encargo de verificar que las políticas, programas y planes en materia de educación se cumplan en el municipio. Adicionalmente tienen la función de vigilar la aplicación de las políticas nacionales a través de los planes y programas municipales.
- **Consejos Nacional y Territoriales de Planeación:** Son instancias de representación social creados a nivel nacional y territorial (Departamentos y Municipios), con la finalidad de emitir un concepto sobre los planes de desarrollo. A pesar de que la Ley 152 de 1994, que los creó, no les dio atribuciones en materia de fiscalización, en varias ciudades la reglamentación de los Consejos ha incorporado a sus funciones las de seguimiento y evaluación de los planes.
- **Juntas Administradoras Locales:** son instancias de representación territorial de las Comunas (divisiones urbanas) o Corregimientos (divisiones rurales) de los municipios, elegidas mediante sufragio universal. Entre sus funciones está la de vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos (art. 318 de la Constitución).
- **Medio Ambiente:** La Ley 99 de 1993 potesta a cualquier ciudadano para que solicite información a las autoridades municipales, empresas o particulares sobre el uso y el efecto de determinados elementos que pueden causar contaminación y ocasionar problemas de salud humana. También los ciudadanos, en un número no inferior a 100 personas o a través de un mínimo de tres entidades sin ánimo de lucro, pueden solicitar la celebración de una audiencia pública cuando se desarrolle o se pretenda desarrollar una obra o actividad que pueda causar algún efecto en el medio ambiente.

- Los Contralores y los Personeros municipales, por su parte, tienen la obligación de vincular a la ciudadanía a sus labores de fiscalización de la gestión pública y a la valoración del desempeño de las entidades y organismos de la administración municipal.

Como puede verse, de acuerdo con lo descrito por Velásquez, hay un amplio marco legal e institucional para el desarrollo del control ciudadano de la gestión de servicios públicos por parte de agentes estatales y no estatales y un número no despreciable de mecanismos sectoriales y territoriales. El interrogante que surge, de acuerdo con los estudios de Velásquez, es qué tanto ese marco legal ha servido para movilizar a los ciudadanos en torno a esa tarea y, en últimas, qué tanto han contribuido a fortalecer la esfera pública no estatal.

Los dos tipos de participación identificados por Fabio E. Velásquez C. (1998) en su estudio **“La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el estado y la sociedad civil”**, muestran un elemento significativo en la perspectiva en la cual se inserta la construcción y consolidación de lo público no estatal:

Cuanto mayor sea la injerencia del Estado en los procesos participativos, bien sea a través de su reglamentación o como fuente de iniciativa de las experiencias participativas, tanto mayor es la probabilidad de que ejerza una tutela sobre esas experiencias e incida en su orientación y resultado final. Igualmente, cuanto mayor es la autonomía de la sociedad civil para fijar la orientación y el rumbo de la participación, mayor la probabilidad de que el proceso sea más rico en sus procedimientos, en sus resultados y en su impacto. En tal sentido, la autonomía de la sociedad civil en los procesos de control es una variable clave para su éxito. El ejercicio de la veeduría ciudadana y de otras formas de participación pueden contribuir a fortalecer la esfera pública y a profundizar el régimen democrático siempre y cuando se apoyen en la independencia de los actores sociales con respecto a la tutela del Estado y del sistema político, lo cual supone la existencia de identidades colectivas y de proyectos históricos a tono con estas últimas.

Destaca Velásquez que, la autonomía de la sociedad civil no puede significar la reducción al mínimo del papel del Estado en los procesos de democratización. Por el contrario, el Estado debe crear un marco de regulación que propicie la participación ciudadana, debe estar abierto a la voz ciudadana, especialmente de aquellos sectores tradicionalmente excluidos de la órbita de las decisiones públicas, y debe crear una estructura de oportunidad política favorable a las dinámicas de intervención de la sociedad civil. Lo que no puede permitirse el Estado es ceder a la tentación de imponerle límites a la participación. La estatización de la esfera pública puede convertirse en un real obstáculo a la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Al lado de estas condiciones, muestra Velásquez, para la reconstrucción de la esfera pública hay otra no menos importante, a saber, la motivación de los actores a partir de criterios altruistas y de defensa del interés general. Es ese rasgo el que permite a la participación ciudadana fortalecer la esfera pública y evitar que la relación entre la sociedad civil y el Estado se desarrolle en una perspectiva meramente corporativa y fragmentadora de la acción colectiva.

Lo que ha ocurrido en Colombia, en estos últimos años, en opinión de Velásquez, es la construcción lenta y nada fácil de escenarios y experiencias de participación que pueden en el futuro contribuir decisivamente a la instauración de una democracia moderna orientada a la defensa del bien común y apoyada en la multiplicación de ciudadanos activos que ejerzan una función de control y crítica de la esfera política. Como dice Jelin (1996), los procesos de cambio societal son más lentos y difusos que los de cambio institucional. Las reformas políticas de la década pasada y la Constitución de 1991 produjeron importantes cambios institucionales cuyo verdadero alcance podrá verse luego, cuando la sociedad se transforme en un sentido democrático. En ese terreno apenas se han dado los pasos iniciales y se están superando lentamente las dificultades que han ido apareciendo como herencia de una cultura política construida sobre el clientelismo y el autoritarismo, sobre el monopolio estatal de la esfera pública y sobre la dependencia de la sociedad civil con respecto al sistema político.

La profundización de la democracia supone una triple transformación (Grzybowski, 1997):

En primer lugar, de la institucionalidad existente, es decir de las reglas e instituciones que reglamentan la lucha democrática. Se trata de garantizar unas reglas de juego que protejan los derechos y señalen las responsabilidades ciudadanas, así como

las normas de su preservación o cambio. En segundo lugar, de los valores y de la cultura política que inspira las conductas públicas y privadas de hombres y mujeres. Valores relacionados con las ideas fundacionales de libertad, igualdad, diversidad, solidaridad y participación. Finalmente, de la estructura de relaciones sociales que ponen en marcha el ideal democrático y las reglas de juego. Es una estructura que combina voluntades e intereses diferentes y opuestos en busca de una ciudadanía cada vez más integral.

Este proceso, para Velásquez, no es lineal, sino que se desarrolla a través de avances y retrocesos, de ganancias y pérdidas. Eso es precisamente lo que le da vitalidad al sistema democrático y lo que lo convierte en la antítesis de la rutina. Es lo que convierte a los grupos partícipes en fuerzas creadoras y autocreadoras, en agentes de renovación permanente. En Colombia, se ha llevado a cabo un cambio de la institucionalidad, que aún permanece en el terreno formal, y apenas comienzan a cambiar los valores y los imaginarios sociales y políticos de la gente. Falta modificar substancialmente las relaciones sociales, es decir, iniciar procesos de democratización que permitan a la democracia desplegarse plenamente, sin las cortapisas que la han recortado secularmente.

Esa es la perspectiva que se impone con fuerza de cara al futuro, en un contexto en el cual los actores colectivos tienden a fragmentarse, la economía se internacionaliza creando nuevos referentes culturales y políticos y la política, como dice Lechner (1996), “no sólo pierde centralidad y ve desdibujados sus límites, sino que se halla profundamente desprestigiada”. Considera Velásquez que, habrá que hacer un gran esfuerzo, muy imaginativo, para recuperar la política, para refundarla en un sentido democrático. ¿Cómo fortalecer la democracia si no es por la vía de la recuperación de la política?

Para Velásquez, este cuestionamiento plantea un punto crucial, no tratado en su trabajo: el de las relaciones entre la participación política y la participación ciudadana. Como bien lo plantea Paramio (1997):

Si los partidos políticos no recuperan la credibilidad social y si a su vez no acrecientan su nivel de institucionalización y su capacidad para articular las demandas ostensibles dentro de programas generales, la democracia funcionará mal y correrá el riesgo de ser manipulada por aquellas personas que poseen mayor poder económico o mayores ventajas culturales dentro de la sociedad. Es decir,

si una democracia funciona en el contexto de una actuación política centrada en objetivos limitados o locales y no consigue desarrollar partidos fuertes, capaces de introducir en la agenda proyectos políticos globales, será una democracia en la que aumentarán las desigualdades sociales, crecerán los sectores desprotegidos y aumentará la exclusión social y económica, pero también la exclusión en el sentido civil de la política.

Concluye Velásquez:

Las experiencias de veeduría ciudadana, a pesar de sus reales limitaciones, tienen un gran potencial democratizador y de fortalecimiento de lo público no estatal. Con tales experiencias se han comprometido líderes nuevos, interesados en hacer transparente la gestión local y la prestación de bienes y servicios públicos, y organismos no estatales que le han apostado a darle carne y hueso a la Constitución de 1991. Existe, pues, de cara al futuro una posibilidad muy importante de reconstruir el rol del Estado y de redefinir su relación con los agentes no estatales, no en una perspectiva corporativista, sino más bien de consolidación de lo público, una esfera que, como ya se dijo, posee en Colombia una gran fragilidad. Ahí está el reto para los colombianos en el nuevo milenio. (F Velásquez, 1998).

8.4. Control fiscal cívico y participativo

El concepto de control fiscal cívico lo trabaja Thierry Lulle (2004) en la investigación "Participar en la gestión local: los actores urbanos y el control fiscal cívico en Bogotá", señalando que, la participación consiste no sólo en la creación de instancias, sino también de procedimientos como lo fue el caso del control fiscal cívico promovido por la Contraloría de Bogotá entre 1997 y 1999.

Este programa, detalla Lulle, tuvo por misión controlar el buen manejo de los fondos públicos tanto en los ámbitos distrital y local, procurando, en ese entonces, luchar contra la corrupción en las distintas etapas de la contratación, incluso cuando ésta se hace en el marco de las licitaciones supuestamente consideradas como transparentes, y contra cualquier anomalía en la ejecución de dichos contratos (la peor anomalía es el contrato pagado, aunque no ejecutado).

Su principal papel, describe Lulle, era detectar estas fallas, pero no sancionar a los autores; por lo tanto, esta institución actuaba en complementariedad con las otras

principales instituciones del derecho penal (la fiscalía y la procuraduría). Ella disponía de recursos bastante importantes, pero insuficientes, ya que debía examinar no sólo las ejecuciones de la administración distrital, sino también las de la administración local. Cabe recordar que el contralor es elegido por el consejo distrital.

Expone Lulle que, si bien el control fiscal consiste en la revisión de los contratos desde un punto de vista jurídico (según las reglas prescritas en la Ley 80 de 1993, cuyo objetivo es evitar cualquier clase de malversación de fondos), financiero (correspondencia entre las operaciones realizadas y las transacciones de fondos) y de gestión (cumplimiento de los proyectos previstos en los planes de desarrollo, eficacia en el desarrollo del contrato, etc.). El ejercicio del control fiscal cívico lleva a la consagración del derecho que tienen los ciudadanos de vigilar la cabal ejecución de los proyectos de financiamiento público, supuestos soportes del mejoramiento de su entorno cotidiano; la evaluación de esta cabal ejecución se basa en varios criterios, como los de economía, eficacia, eficiencia, equidad, costos ambientales. Los ciudadanos son considerados como los más motivados en exigir cumplimiento de parte de los contratistas y la administración pública local.

Por otra parte, referencia Thierry Lulle, que un aspecto del programa de control fiscal cívico muy importante para sus promotores consiste en que dicho control no puede ser correctamente ejercido por los ciudadanos si ellos no conocen claramente todo el proceso de planificación y gestión urbana. Es decir, se trataba de propiciar una nueva cultura de los ciudadanos apoyada no tanto en la actitud de la denuncia (muy común en una sociedad en la cual los conflictos entre clanes políticos son a menudo canalizados por la justicia) sino en la responsabilidad (difícil cuando las prácticas de la planificación y gestión eran anteriormente mucho menos elaboradas y muy a menudo encerradas en las esferas administrativas).

Narra Lulle en su estudio, que este programa se llevó a cabo durante varios años bajo el mandato de dos contralores, cada uno con un estilo propio, lo que incidió directamente en el manejo de este programa. Con el primer contralor, consistió en la selección -con base en las candidaturas presentadas en el marco de una licitación- de una organización cívica en cuatro localidades: Usaquén, Kennedy, Tunjuelito y Rafael Uribe. Estas organizaciones eran contratadas y remuneradas por la contraloría para un año. Luego una capacitación específica: las organizaciones debían examinar alrededor de 70% de los contratos establecidos en su localidad durante el año anterior dentro de la ejecución de los fondos locales y presentar los resultados de sus investigaciones en varios informes y en el marco de dos audiencias públicas (al final de cada una).

Después de haber desarrollado el proceso en las tres primeras localidades, expone Lulle, se dio un primer reajuste debido a varias dificultades: la complejidad de las labores, pero sobre todo el comportamiento conflictivo de la organización cívica de Usaqué frente a la alcaldía local. Aunque en los casos de Kennedy y Tunjuelito la situación no parece haber sido tan problemática, para el caso de Rafael Uribe se decidió recurrir a un equipo de universitarios (considerados como neutros y competentes), con el fin de que asumieran al tiempo el ejercicio del control fiscal y su transmisión progresiva a la población a través de sensibilización, información y capacitación. Describe el autor citado "el debate suscitado entre el poder del sabio frente al derecho del profano".

Poco después de este reajuste, indica Lulle, tuvo lugar la elección del alcalde Peñalosa, y más tarde la de un nuevo contralor. Como lo apuntó Lulle, este alcalde cambió netamente de actitud frente a la administración de las localidades, privándolas de la competencia de contratación. Esta medida, en concepto de Lulle, hizo caduco a partir de 1998 el ejercicio del control fiscal cívico en el ámbito local. El nuevo contralor, relata Lulle, con aspiraciones mucho más pragmáticas (después de su mandato fue elegido representante en el Congreso), dejó finalizar el programa en las condiciones iniciales, pero luego se orientó hacia la capacitación masiva de todos los líderes comunitarios en torno a los nuevos procedimientos de la planificación y de la gestión, anotando Lulle (2004): "entre otros el del control fiscal, pero en detrimento de su práctica".

Lulle, reconoce que el control fiscal participativo fue un procedimiento inacabado, aduciendo que su realización fue bastante compleja y demorada, tanto por su apropiación y ejecución como por una obstaculización inicial en el acceso a los contratos de parte de la administración local, la cual temía una intromisión demasiado grande.

En estas condiciones, resalta Lulle (2004):

El trabajo de sensibilización de la población tuvo que ser bastante reducido: si bien se pudo divulgar el procedimiento de control fiscal a través de las encuestas de campo (212 personas encuestadas, alrededor de 50 obras), las audiencias públicas y un video, la transmisión colectiva y directa del método del control se habían vuelto imposibles.

Además, las dos audiencias públicas dominicales durante las cuales fueron presentados y discutidos los resultados y en las cuales intervinieron el contralor y sus funcionarios por un lado y la administración local por otro, reunieron a

pocos participantes (alrededor de sesenta personas). Sin embargo, su perfil (ediles, líderes de JAC y otras organizaciones de las redes, pero muy pocos habitantes independientes) permitió a la JAL orientar hábilmente los debates: no se comentaron los resultados relativos a la gestión local, lo cual era el objetivo de estas audiencias, sino proyectos de la administración distrital. Ninguna de las fallas evidenciadas por el control fiscal pudo ser discutida públicamente.

Sobre el análisis de esta experiencia en el Distrito Capital, Lulle concluye en su estudio lo siguiente:

En primer lugar, se confirma que la práctica de la participación es más compleja que lo enunciado en los discursos sobre el tema. En segundo lugar, este programa resultó ser excluyente: aunque se ejerció el control fiscal -concebido inicialmente no sólo como un procedimiento jurídico, sino también como una evaluación del papel de la planeación y gestión locales en el mejoramiento de los espacios públicos y servicios sociales de las localidades- no fue fácilmente apropiado por los ciudadanos. Además, los habitantes más necesitados, a menudo los menos organizados, accedieron poco a estos procedimientos y se beneficiaron poco de este mejoramiento. En cambio, el sistema sociopolítico municipal y local, a través de la JAL y las JAC, supo utilizar este programa para consolidar el funcionamiento de sus redes, aprovechándose hábilmente de los nuevos espacios así propiciados. Superó el riesgo de ser fiscalizado, dado que sus prácticas tradicionales, a menudo marcadas por el clientelismo, no se prestaban a una gestión racional, transparente e incluyente.



Fuente: Contraloría General de Medellín

Esta conclusión sacada del análisis de una experiencia específica, pero atravesada por problemáticas muy generales, nos invita a reflexionar no tanto sobre la planeación y la gestión participativa y sus mecanismos, sino el lugar de la participación dentro de los nuevos procedimientos y espacios políticos promovidos a través de la descentralización y la democratización. No se puede disociar la participación ciudadana de la representación política. El componente participativo es objeto de mucha idealización en los discursos oficiales, lo que tiene varios efectos: no puede ser evaluado de forma objetiva, su percepción como amenaza por algunos responsables políticos no puede ser explícitamente señalada, opaca los intentos de renovación de la representación política acorde con los cambios sociales y culturales vividos por los ciudadanos, incluso puede ser utilizado para mantener el carácter tradicional de la representación política. En otros términos, ni el primer componente se renueva ni el segundo se desarrolla; la democratización no puede ser tan efectiva como se había deseado, y por lo tanto la planeación y gestión participativas no se consolidan. La fragilidad de las reformas frente a la fuerza de los tejidos sociopolíticos podría amenazar el desarrollo de nuevas formas de interacciones entre planificadores y habitantes. (Lulle, Thierry, 2004, p. 525).

Desarrollos posteriores, especialmente en la Contraloría General de la República, dan cuenta del procedimiento de auditorías articuladas como una estrategia del control fiscal participativo, mediante la cual organizaciones de la sociedad civil, que conocen de la entidad o asunto auditado, apoyan el proceso auditor que realiza el Organismo de Control; articulando las acciones de control social con los procesos de auditoría realizados por la entidad de control fiscal; revalorando la capacidad de intervención de la ciudadanía en el ejercicio de su control social a la gestión de las entidades públicas y fortaleciendo el desarrollo del control fiscal.

Por medio de las Auditorías Articuladas, la Contraloría General de la República busca invitar y comprometer a las organizaciones de la sociedad civil, anotando en su página web lo siguiente:

Se pasa de una ciudadanía pasiva a una ciudadanía activa y propositiva que, además de desarrollar una labor en equipo con la entidad en el ejercicio del control fiscal, se enmarca dentro del propósito colectivo de propender por el mejoramiento continuo de las entidades auditadas para que éstas se acerquen cada vez más al cumplimiento efectivo de la misión para la que fueron constituidas, generando la satisfacción oportuna de las necesidades de la población objetivo y alcanzando progresivamente, para ellas y para el Estado en general, la legitimación de su existencia.

8.5. Acción Colectiva

Otro tipo de manifestaciones y protestas, en contra del incremento del impuesto predial, y el pago de valorizaciones que fueron considerados como excesivos, en varias ciudades del país entre 2013 y 2015, según casos documentados (Zapata, 2017, p. 120), se pueden entender desde la noción de la acción colectiva, ya que, de conformidad con García, estas expresiones se definen por:

Acciones realizadas por un conjunto de sujetos motivados por unos intereses comunes, que adoptan una forma de organización más o menos estructurada, y diseñan unas prácticas de movilización concretas, actuando en una estructura de oportunidad política que facilitará o dificultará la acción y condicionará sus posibilidades de influir en la articulación del poder. (Funes & Monferrer, 2003, citado por García, s.f., p. 3).

Esta misma definición es referenciada junto con los cuatro elementos que lo caracterizan: i) los intereses comunes, que deben ser compartidos por los ciudadanos que protestan; ii) la organización del colectivo que protesta, que no necesariamente debe ser formal o duradera, pero sí con un cierto grado de estructura; iii) la movilización de la acción colectiva, lo que implica una acción que visibiliza las diferentes interacciones de los miembros de la protesta, así como de estos con la

sociedad; y iv) el contexto en el cual se desarrolla la protesta, fomentado por variables sociales, políticas, económicas o culturales y de las cuales depende el éxito o fracaso de la protesta (García, s.f.).

Según García, la relación teórica con estos fenómenos es explicada desde los enfoques para las escalas meso y macro del análisis de la acción colectiva. El primer nivel referido a los grupos en cuanto a su organización, reclutamiento, estrategias de movilización y actuaciones, y el segundo nivel referido al contexto y a la oportunidad en que aparecen las movilizaciones. Entonces, el nivel meso puede explicarse desde los enfoques de la "movilización de recursos (de tradición norteamericana) y el análisis de redes sociales (de mayor tradición europea)" (s.f., p. 5). Mientras que el nivel macro se explica desde la incidencia de los sistemas políticos, económicos, sociales y culturales en la acción colectiva.

En esta misma línea teórica y disciplinar, autores como Harvey (2013), citado por Zapata (2017), plantea una relación interesante entre el ámbito urbano y las protestas:

Si bien la ciudad se convierte en un campo de batalla para los movimientos políticos y las protestas sociales que buscan trastornar la economía urbana; lo cierto es que estos, en las últimas décadas, se han configurado y escindido más rápido y volátilmente, debido en parte a cuestiones que van desde el urbanismo militar aplicado a las ciudades, pasando por el desarraigo que producen las mezclas culturales hasta las prácticas capitalistas dominantes.

Para el caso latinoamericano, los movimientos sociales “se han multiplicado y han extendido su capacidad de representación” (Svampa 2010, p. 4), y con ello han ampliado su plataforma discursiva y representativa. Zapata (2017) alude que dan cuenta de reivindicaciones precisas en torno a diferentes grupos minoritarios, a la vez que destacan la internacionalización de sus propósitos. Se reconoce en ellos tres elementos comunes: i) cuestionamiento a las nuevas estructuras de dominación surgidas de la transnacionalización de los capitales, ii) rechazo de la mercantilización creciente de las relaciones sociales, y iii) revalorización y defensa de los derechos culturales y territoriales (Svampa 2010, p. 5).

A lo anterior se puede agregar la permanente defensa por los bienes comunes y la lucha por la autonomía de las comunidades. Además, su participación en escenarios complejos le exige: i) mayor compromiso y cohesión interna, ii) mayor nivel de preparación y comprensión de los complejos fenómenos y cambios sociales, iii) trascender la lógica reivindicacionista a la gestionaaria al interior de las administraciones, iv) resistir los intentos de soborno, cooptación o alineación ejercida desde los gobiernos tradicionales, v) responder coherentemente a gobiernos que bien se hacen llamar progresistas con acciones marcadamente excluyentes y arcaicas, vi) aumentar su capacidad de articular el apoyo del conjunto de la ciudadanía, vii) proponer estrategias de profundización de la democracia, viii) ponderar sus capacidades pretendiendo resolver problemas históricos con acciones episódicas, y ix) minimizar el riesgo de desaparecer y diluirse como movimiento social a causa de su fraccionamiento interno. Entonces, los grandes desafíos que les compete a los movimientos sociales son: i) establecer nuevos tipo de relación con gobiernos, ii) comprender la nueva realidad donde los gobiernos son conformados con poderes alternos derivados de los movimientos sociales, a su vez que de los grupos políticos tradicionales, iii) conservar su autonomía tanto frente a los

gobiernos internos como de las políticas externas, y iv) conservar sus activos a pesar de las múltiples acciones y políticas asistencialistas que, si bien ofrecen bienestar, apuntan a conservar relaciones clientelares entre los gobiernos y la ciudadanía (Zibechi, 2006, p. 228).

8.6. La contribución por valorización

Como otra categoría de interés investigativo, se introduce, desde la apreciación de Zapata (2017), una breve aproximación a los elementos conceptuales asociados a la valorización y su aplicación en el caso concreto de la ciudad de Medellín:

Las contribuciones especiales, entre las que se encuentra la contribución por valorización de la propiedad, tienen como objetivo financiar actividades o actuaciones de las administraciones del Estado (Restrepo, 2012).

Como no es objetivo de esta investigación presentar una reseña histórica acerca del origen de la valorización de la propiedad, se recomienda a quienes se interesen por esta área consultar trabajos como el de Cubides y Araujo (1999), el de Restrepo (2012) y el de Borrero (2011).

Las características de la contribución por valorización de la propiedad, en el marco de la Constitución de 1991, son: i) el criterio principal para la distribución de las cargas impositivas está regido por el beneficio que recibe el contribuyente, ii) la finalidad es la recuperación total o parcial de los costos de la obra de inversión, iii) el cumplimiento de dicho tributo es de carácter obligatorio, y iv) el hecho gravable está vinculado a la acción del Estado (obra de inversión). Particularmente, el artículo 338 de la Constitución Política de Colombia establece que: i) las funciones de imponer contribuciones por valorización son exclusivamente del Congreso, las asambleas departamentales, los consejos distritales y los concejos municipales; y ii) la tarifa de las contribuciones que se cobran a los contribuyentes está en función de la “recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen”.

Ahora bien, en el marco de los estudios urbanísticos del mercado del suelo y la economía urbana, la valorización o contribución por mejoras, como es denominado en un amplio número de países, es definida como “las aportaciones por valorización de los inmuebles como resultado de las obras realizadas por las autoridades locales, donde una parte del incremento en el patrimonio de los beneficiados se convierte en

ingresos públicos" (López 2013, p. 159). En este sentido, la valorización es percibida como un mayor valor de los inmuebles causado por las obras públicas que se construirán en la zona de influencia (Borrero, 2010).

Según López (2013), la valorización se aplica de dos formas: i) cuando se tiene un inmueble colindante con una inversión (plusvalía) y ii) cuando se cobra a cada propietario una proporción del costo de una obra (recuperación de la inversión).

En el caso particular del proceso de urbanización característico de América Latina, los cuales son ampliamente descritos por autores como por ejemplo Castells, Soja, Borja, Zoido, Santos y Saavedra, que caracterizan la urbanización en Latinoamérica como:

1. Crecimiento de la urbanización en una forma acelerada como consecuencia principalmente de las altas corrientes migratorias.
2. La rápida expansión de los asentamientos de tugurios.
3. Fenómeno de la macrocefalia urbana.
4. Fenómeno de la desarticulación de la red urbana de ciudades.
5. Enorme distancia social y económica entre el campo y la ciudad.
6. Enorme desigualdad regional.
7. Aguda segregación socio-espacial en las ciudades.
8. Enorme contingente de desempleados.
9. Debilidad de los aparatos administrativos locales (especialmente a nivel municipal) y por lo tanto penuria de los valores de uso colectivo. (Mesa 1985, 9).

Smolka y Amborski (2000, p. 7) aseguran que esta región tiene una larga tradición en cuanto a valorización de áreas que ya están ocupadas, además de "permitir al sector público que capture los incrementos del valor de la tierra directamente asociados a la inversión pública".

Esto se debe, según Basilio (2013, p. 21) porque:

Hay zonas urbanas en las que, no habiendo participado en una primera ola de crecimiento vertical, han mantenido niveles de densificación menores y que luego alcanzaron sí su momentum edilicio con indicadores aún más ventajosos que los de la zona central de origen, consiguiendo el liderazgo en el desarrollo urbano que antes no habían logrado. Esto, junto a otros factores, puede producir la rotación de la máxima valorización de un sector a otro, como puede verse en el análisis temporal de muchas ciudades de tipo policéntrico. Una zona actualmente muy apreciada de una ciudad puede perfectamente perder esa hegemonía para otra, hasta entonces menos interesante a los inversores inmobiliarios.

La experiencia Latinoamericana, en cuanto a los instrumentos de valorización, no ha considerado los principios distributivos y, según Furtado (2000), se han utilizado más a favor de incrementar las rentas públicas:

Una mirada más cercana a la experiencia latinoamericana en la aplicación de instrumentos de captura de plusvalías lleva a una conclusión inquietante: en vez de desarrollarse a partir del principio ético de justicia, según el cual el incremento del valor del suelo resultante de acciones comunitarias debe retornar a la comunidad, pareciera que la idea de captura de plusvalías ha sido adoptada en América Latina como un mecanismo pragmático de recuperación de costos para resolver la escasez crónica de ingresos públicos y poder financiar proyectos de infraestructura urbana. (Furtado 2000, p. 3)

Una de las causas de este comportamiento, explica también Furtado, se debe a la falta de coherencia entre las metas de los sistemas impositivos, ya que no siempre el incremento de los ingresos corresponde con el fomento de la redistribución. Adicionalmente, está el hecho de que los

países latinoamericanos tienen fondos insuficientes para el financiamiento de obras públicas, por lo que generalmente se recurre a la valorización como mecanismo para financiar obras públicas, como las de infraestructura, por ejemplo, especialmente en sectores que puedan garantizar el pago de estas contribuciones (barrios de ingresos altos):

Dadas las enormes diferencias en la distribución de la riqueza y la escasez de fondos para financiar las obras públicas, habitualmente es más fácil garantizar el aumento de los ingresos si los recursos para obras públicas se asignan (acción original) a regiones en donde se puedan recaudar más entradas absolutas. Incluso con el uso de un instrumento de captura de plusvalía, cuando la decisión subsiguiente (destino de los recursos) mantiene el mismo estado de distribución de la riqueza, la acción pública entera se vuelve más regresiva. (Furtado, 2000, p. 4)

En el caso colombiano, al igual que en la experiencia latinoamericana, se resaltan bondades y críticas. Entre las ventajas señaladas se encuentra su larga tradición, ya que la valorización en Colombia ha estado presente desde hace muchos años en los instrumentos de regulación del suelo.

Al respecto, Smolka (2009), reseña:

La aplicación de este instrumento por largo tiempo ha hecho que “en Colombia ya no hay que discutir la legalidad o justificación ética y social de la financiación de la inversión pública en infraestructura con los incrementos de valor de los inmuebles beneficiados: ya es concepto entronizado”.

Según Borrero (2010):

“Este instrumento no solo tiene una larga historia de aplicación continua (aunque irregular), (...) también una historia demostrada de recaudar ingresos significativos para financiar obras públicas” (s.p.).

En este sentido, Borrero afirma que:

En Colombia la contribución de valorización ha jugado un papel importante en el financiamiento de obras públicas y ha tenido una considerable participación en los ingresos de las ciudades. A finales de los años 1960 alcanzó a representar el 16% del total de los ingresos de Bogotá y el 45% de los ingresos del municipio de Medellín. A principios de la década de 1980 permitió recaudar el 30% de los ingresos de Cali y en 1993 el recaudo alcanzó el 24% de los ingresos de Bogotá. Durante la década del 2000 este instrumento ha sido muy utilizado en Bogotá, Medellín, Cali, Manizales, Bucaramanga, Barranquilla y en general en casi todas las ciudades con más de 300.000 habitantes en Colombia (2010, s.p.).

Y a pesar de lo impopular o las resistencias que este instrumento ha generado en algunos países de América Latina, debido en parte a argumentos que van desde lo poco práctico, técnicamente complicado y que requiere capacidad para implementarlo (Borrero, 2010, s.p.), su legitimidad no ha sido cuestionada socialmente.

De hecho, para los casos de Bogotá y Manizales, Borrero argumenta que la Contribución de Valorización “tiene muy buen apoyo de los ciudadanos y propietarios (...) con un nivel de cumplimiento más alto que el del impuesto predial, aunque la contribución es más onerosa que el impuesto” (Borrero, 2010, s.p.). Otro factor de éxito de este instrumento, además de su legitimidad, es su capacidad de recaudar ingresos significativos, la voluntad de pago de los propietarios, los beneficios de la obra pública, la capacidad institucional, la ética y transparencia de la agencia

administradora, un modelo equitativo de distribución y la participación de los ciudadanos. Sin embargo, como crítica principal, se tiene la aplicación de diferentes modelos para estimar el cobro al interior del país. Así por ejemplo ciudades como Bogotá y Cali aplican el modelo de factores de beneficio; mientras que en Medellín y Manizales se aplica el método de doble avalúo. Esta disimilitud puede generar que haya evaluaciones ex post, donde no se relacione el cobro con el efecto de la valorización o las inequidades en el cobro. En el caso de la ciudad de Medellín, Borrero demuestra en su estudio que el modelo de cobro de valorización utilizado en esta ciudad “se acerca más a la Participación en la Plusvalía por obras públicas” (2010, s.p.), ya que “calcula primero el beneficio estimado en términos de la plusvalía que se generará después, mediante el método del «doble avalúo simple» y reparte luego el cobro, siempre teniendo en cuenta la capacidad de pago” (Borrero 2010, s.p.).

Según lo descrito por el Fondo de Valorización del Municipio de Medellín -Fonvalmed-, en su publicación Nuestra nueva Medellín, Proyecto Valorización El Poblado (2015), la contribución de valorización en Medellín se empezó a aplicar en 1938 para financiar obras públicas como:

La ampliación de las calles Boyacá y Calibío, entre la carrera 52 (Carabobo) y la carrera 51 (Bolívar) (...) La cobertura de las quebradas Santa Elena y la Loca, Carrera 80 - 81, Construcción de la Avenida Jorge Eliécer Gaitán (Avenida Oriental), Construcción de la Avenida Alfonso López (Avenida del Ferrocarril), Prolongación y ampliación de la Carrera Bolívar (...) La canalización del río Medellín. (Fonvalmed, 2015, p. 17).

Se acota que Fonvalmed es la entidad encargada de:

Conceptuar acerca de la viabilidad de realizar los proyectos de infraestructura planteados en el Plan de Desarrollo de la Administración Municipal para financiarse total o parcialmente a través de la contribución de valorización, estructurarlos técnica y financieramente, así como recaudar los recursos que se requieran y controlar que estos se inviertan teniendo en cuenta los principios de la Administración Pública. (Fonvalmed, 2015, p. 13).

En Medellín la contribución por valorización es calculada de acuerdo con el beneficio a recibir. Lo que concuerda con lo expresado por Borrero, así como con el hecho histórico de que en Medellín “se ha construido más del 80% del sistema arterial de la malla vial mediante el instrumento de la valorización” (Fonvalmed, 2015, p. 11).

9. PARTICIPACIÓN EN EL PROYECTO VALORIZACIÓN EL POBLADO

9.1. Organización y participación Comunitaria en la comuna 14 - El Poblado (generalidades)

Las formas de organización social en la parte baja de El Poblado, enuncia Zea (2015), estuvieron delimitadas de manera formal por la institucionalidad, mientras que los sectores de Las Lomas y El Alto de El Poblado, estuvieron organizados informalmente por la necesidad de dar solución a los problemas comunales ante la baja presencia Estatal. De estas experiencias comunales nacieron las primeras organizaciones sociales como el “Centro Cívico José Antonio Gaviria” y las Juntas de Acción Comunal de lomas como la de Los Mangos.

El Poblado Histórico estuvo influenciado desde sus inicios por la corriente partidista conservadora, a diferencia de algunos grupos familiares que estuvieron asentados en El Alto y en Las Lomas de El Poblado, de tendencia liberal, que puede explicar un poco la tardía inclusión de estos sectores de El Poblado en la regulación Municipal. (Zea, 2015, p. 75).

Hoy El Poblado cuenta con una Junta Administradora Local -JAL compuesta por cuatro (4) integrantes elegidos por voto popular y formalmente con once organizaciones sociales de Juntas de Acción Comunal, constituidas en su mayoría hace 30 años (La Loma de Los Mangos, Loma del Garabato, Barrio El Tesoro sector La Ye, Loma de Los González, Barrio La Chacona, Lomas de Los Parra, Barrio El Poblado, Barrio Manila, Barrio El Tesoro sector La Virgen, Poblado Sur), además de Ciudad del Río y El Guamal, que fueron constituidas en el 2014 y 2015, respectivamente.

De acuerdo con la investigación de Zea (2015), los procesos de participación ciudadana en la Comuna 14, reflejan que habitar en unidades residenciales de viviendas de propiedad horizontal, estimula el aislamiento y cambia la relación y encuentro con “el otro”.

Observa Zea que, las relaciones tradicionales de vecindad y la convivencia en este medio están limitadas al espacio cerrado de la Unidad, mediadas por la figura privada de la Administración, quien es la primera instancia de representación y resolución de problemas de los copropietarios y reguladas por las normas estatales.

Lo que muestra Zea en su investigación es que, según estas formas de organización, existen procesos de participación que han sido configurados bajo otras lógicas de gestión, planteando la autora las siguientes dinámicas:

En primera instancia se muestra una tendencia de la participación, que tradicionalmente ha sido configurada en la ciudad por medio de las Juntas de Acción Comunal -JAC, enunciando Zea, con relación a la estratificación de los actores, las siguientes características:

La población que participa principalmente en el escenario de Planeación Local y Presupuesto Participativo -PLPP en El Poblado, son las JAC que representan los intereses de la población de estratos más bajos en El Poblado. Estas son las organizaciones comunitarias que han sido configuradas por un conjunto de habitantes históricos en la Comuna y tienen un trabajo articulado que han consolidado por más de 30 años. Son además quienes realizan y movilizan las Asambleas Barriales en el territorio y, por tanto, quienes definen la mayor cantidad de proyectos priorizados en PLPP. (Zea, 2015, p. 183)

La participación de la población de estratos socioeconómicos altos de El Poblado que participa en PLPP no ha logrado una representatividad relevante para influir en este escenario debido a que no logran el apoyo de las JAC, por la diferencia de intereses que representan y porque no sienten que están incluidos en los proyectos priorizados en este programa. Si bien ha habido algunos proyectos que han logrado ampliarse hacia los estratos 4, 5 y 6, como las becas universitarias, no ha sido éste el común denominador, debido a que desde la Administración Municipal los proyectos están direccionados fundamentalmente para la población de estratos 1, 2 y 3 en la ciudad. (Zea, 2015, p. 183 - 184).

Si bien ha habido interés de participar y de nuevos liderazgos por parte de la población de estratos socioeconómicos altos que han estado acercándose a PLPP, su participación es fluctuante. En el estudio fueron encontradas razones de orden metodológico, por la cual las personas de este sector de la población no están dispuestas a una participación más constante. En primera medida, por la falta de receptividad de sus propuestas, que ha generado además conflicto de intereses con el sector de mayor representatividad (las JAC). En segunda, porque han sido modelos poco eficientes y efectivos en la manera de participar, debido a las largas jornadas de planeación y los conflictos que se generan con éste sector de la población; y por última, porque no cuentan con una estructura organizativa para la movilización

social, que exige la realización de Asambleas Barriales, debido a las configuraciones urbanísticas del territorio con las Unidades Cerradas y Edificios que históricamente fueron dadas en la Comuna. (Zea, 2015, p. 184).

Las dinámicas consolidadas en el escenario de PLPP, según Zea (2015), desmotivan la participación de la población de estratos socioeconómicos altos, en una comuna como la 14, que representa otros intereses de esta zona de la ciudad que no están siendo reflejados en los proyectos priorizados por la población que allí participa, de esta forma, Zea, al ampliar la mirada de la participación en El Poblado, fuera de la estrategia de PLPP, develó que un escenario natural para la participación en esta Comuna, en especial para la población de estratos socioeconómicos altos, es el escenario de las Urbanizaciones Residenciales y Edificios.

En esta segunda instancia de participación para Zea, las características predominantes se describen así:

La configuración urbanística en El Poblado, que impulsó la vivienda de tipo apartamento y Unidades Cerradas, determinó fuertemente las dinámicas sociales y las relaciones de sus habitantes con el territorio, que son diferenciadas de aquellas de estratos bajos en la Comuna, que aún conservan una estructura barrial abierta, donde el arraigo y el sentido de pertenencia con el territorio ha sido consolidado históricamente por sus habitantes.

En este sentido, la comunidad que habita en la Urbanización o Edificio, es referenciada como la comunidad con la que son compartidos intereses en común, y el límite espacial de las Unidades, es el contexto territorial con el que se relacionan socialmente.

Si bien fueron identificadas estas formas de organización por parte de esta población de estratos altos en El Poblado, también fue posible identificar que, en los escenarios de planeación participativa de la ciudad, como PLPP, el diálogo con los Consejos de Administración y los Administradores de las Unidades Residenciales es inexistente. (Zea, 2015, p. 185).

Como tercera instancia, Zea identifica, en torno a otras prácticas y escenarios de participación que históricamente han sido configuradas en El Poblado, según el modelo urbanístico y formas de organización social características de la Comuna, las siguientes:

La resolución efectiva y ejecutiva de problemáticas dentro de la Unidad o el sector, mediante procesos de participación que no demanden una exigencia alta de tiempo por parte de las personas, es un incentivo y motivación para la participación de esta población en estos espacios de planeación y participación local.

En el estudio fue identificado que para esta población de estratos socioeconómicos altos, la resolución de problemáticas sociales, económicas y ambientales es dada principalmente por medio de mecanismos de representación, mediadas por dinámicas y organizaciones privadas, que buscan una relación más directa con la Institucionalidad (Municipio) o la eficaz resolución de problemáticas de manera privada, como: las Administraciones, los Consejos de Administración y la Asamblea; las agremiaciones y organizaciones de entidades privadas y las Mesas de trabajo organizadas que influyen en las dinámicas de planeación y desarrollo en el territorio. En estos espacios, el criterio para la resolución de problemáticas sociales mediante mecanismos más eficaces y eficientes, que no requieren de un proceso de acompañamiento permanente de las personas o entidades que componen estas organizaciones, y que generan maneras ejecutivas de solucionarlas, son características de los procesos de gestión en esta población. (Zea, 2015, p. 186)

La participación por medio de la representatividad es una forma de lograr efectivamente la resolución de problemas en una comunidad específica en las Urbanizaciones, un sector determinado del territorio como un barrio o sector de unidades cerradas, y/o grupos de interés en la Comuna, como la Mesa Ambiental, Mesa de Valorización, La Red Cultural, asociaciones privadas, entre otras, que son visibles en diferentes prácticas y escenarios de incidencia en El Poblado.

La representatividad, es extrapolada en algunos casos cuando los intereses representados en la Urbanización, por ejemplo, son asumidos a la vez por otra corporación o entidad, lo que refleja una jerarquización de la representatividad dentro de la estructura organizacional de El Poblado, como ha sido ejemplarizado en el estudio. (Zea, 2015, p. 186 - 187)

El Administrador es un actor de la participación en este territorio, que no le ha sido dada una mirada relevante desde la investigación en las Ciencias Sociales. Es un actor que tiene que hacer lecturas sociológicas del entorno y mediar en las interacciones presentes entre los habitantes de las Unidades Residenciales. Son el canal de primera línea que los residentes utilizan para resolver problemáticas de convivencia y factores relacionados directamente con la copropiedad. Por medio de ellos, además, la comunidad logra realizar acciones articuladas en un sector determinado del territorio en los que identifican intereses en común.

Un Administrador, es un lector de sociedad, es un analista de las relaciones humanas, de las situaciones que ocurren en un determinado contexto, para tratar de encontrar estrategias de superación de las dinámicas cotidianas con el fin de facilitarlas. En ese sentido, éste juega un papel esencial en las prácticas de participación de las personas que viven en las Urbanizaciones, al ser la entidad que vela y representa sus intereses dentro y fuera de la organización de la Unidad Residencial, y que hoy pareciera demandar una formación académica para el asunto. En el estudio fue posible evidenciar que, si bien el Administrador es una figura conocedora de las realidades y dinámicas sociales de esta forma de habitabilidad, no está articulada a los procesos de planeación del territorio. (Zea, 2015, p. 187).

Última Zea (2015), que fue posible identificar en su investigación la diversidad de características sociales, económicas y urbanísticas, presentes en la Comuna 14, que complejizan las dinámicas de convivencia y participación, y que no han sido tenidos en cuenta por los gestores institucionales de la participación en el territorio, en mecanismos como PLPP. Para ello, explica Zea:

La Estratificación Socioeconómica, como política pública, es una medida que determina la condición de la vivienda, por medio de parámetros básicos relacionados con la estructura y fachada del inmueble, con el fin de clasificarlos para el cobro de servicios públicos domiciliarios, pero no determina la condición social y económica del dueño de la propiedad (Ley 142, 1994). Lo que deja al margen un conjunto de realidades sociales y económicas que le han costado a su población cierto aislamiento a los procesos de planeación de la ciudad, desplazamientos de los habitantes históricos de su territorio, falta de lugares y espacios públicos de encuentro, y el crecimiento desmesurado y no planeado que han gestado algunas de las problemáticas más sentidas en El Poblado, como la movilidad. (Zea, 2015, p. 188)

Si bien la Estratificación Socioeconómica puede ser entendida como una medida, es un concepto que ha sido asumido en la planeación como una categoría social para distinguir diferencias sociales y económicas de la población. Por tanto, comprender la Estratificación Socioeconómica en este sentido, es reconocer estas realidades y las lógicas particulares del contexto socio histórico de este territorio, que permitan comprender el fenómeno social que allí habita, para la inserción y gestión de estrategias participativas que movilicen al desarrollo local de la Comuna e incluyan análisis que superen dicha categoría. (Zea, 2015, p. 188).

9.2. Instancias de participación ciudadana en el Proyecto Valorización El Poblado

Dos organismos garantizan, según Fonvalmed, la participación ciudadana en el Proyecto Valorización El Poblado: la Junta de Representantes de los Propietarios y el Comité Ciudadano de cada obra. Además, el Centro de Atención Fonvalmed le pone el rostro al proyecto, pues su misión es resolverle al ciudadano sus inquietudes sobre el tema.

9.2.1. Junta de representantes

La comprensión de la participación en el Proyecto Valorización El Poblado, debe entenderse en primer lugar desde el Estatuto de la Contribución de Valorización del Municipio de Medellín, instrumento desde el cual se conforma como organismo rector del sistema de contribución el Consejo Municipal de Valorización, el cual está integrado por seis miembros: el Alcalde o su delegado, el Director del Departamento Administrativo de Planeación, el Secretario de Infraestructura Física, el Secretario de Hacienda, el Secretario General y un integrante del Consejo Territorial de Planeación del periodo respectivo.

Este organismo tiene dentro de sus funciones principales: orientar la política y objetivos de sistema de contribución por valorización, conceptuar sobre los proyectos u obras de interés público que son susceptibles de financiarse por la contribución de valorización en la ciudad de Medellín, verificar la adecuada inversión de los recaudos de la contribución de valorización, y evaluar el impacto de la contribución de valorización, adoptar o proponer, según el caso, las acciones para su mejoramiento. (Acuerdo 58, 2008)

Además, el Proyecto Valorización El Poblado, en desarrollo del principio de participación establecido en el Acuerdo 58 de 2008, permite la vinculación de los propietarios o poseedores de la zona de influencia para conocer todos los aspectos de la construcción de las obras, el presupuesto, la distribución de la contribución y la vigilancia de la inversión de los recursos. En síntesis, la Junta emite conceptos acerca de los diferentes componentes de la iniciativa, hace seguimiento a su ejecución y canaliza las inquietudes de los ciudadanos a quienes también debe informar sobre el desarrollo de las obras y sobre su gestión.

La Junta se compone de la siguiente manera: cuatro (4) propietarios o poseedores elegidos en el año 2009 por los propietarios de la zona de citación inicial correspondiente a la comuna 14; un (1) edil de las Juntas Administradoras Locales de las comunas involucradas en la zona de citación, propietario o poseedor de un inmueble ubicado dentro de la misma zona; dos (2) representantes elegidos en 2014 al ampliar la zona de citación del proyecto; y un suplente.

A su vez el Fonvalmed reconoce que su compromiso de informar y escuchar a las comunidades ha sido efectivo: fruto del trabajo en esos escenarios, en los que se han informado, escuchado y discutido todos los temas relativos al proyecto, se han producido ajustes. (Fonvalmed, 2015, p. 29)

En este proceso, y a nombre de la comunidad en general, se han concretado solicitudes realizadas por la Junta de Representantes de los Propietarios. Por ejemplo, se concertó, en algunos puntos, ajustar el diseño del alineamiento de la segunda calzada de Los Balsos, para disminuir el número de afectaciones prediales y el impacto de algunas de ellas. También se modificó el diseño del paso a desnivel de la Transversal Superior con Los Balsos, para optimizar los accesos a las unidades residenciales aledañas. Se ajustó el diseño del paso a desnivel de la Transversal Superior con la calle 10, para facilitar el ingreso a las viviendas y edificaciones cercanas. Además, se adicionaron retornos en el diseño vial de la segunda calzada de la Avenida 34.

Resulta importante destacar que en 2011 se acogió la solicitud de la Junta de Representantes de revisar la zona de citación. Por esa razón, en 2014, se amplió la zona y se ajustó la composición de la Junta.

Se deduce en esta sección, al caracterizar este primer nivel de participación de la comunidad en el Proyecto Valorización El Poblado, siguiendo el sistema de clasificación

propuesto por Font (2004), que existe un mecanismo formalizado de interlocución y diálogo con los representantes de las comunidades reconocible, identificando, en esta instancia de participación definida por Font, el Consejo Municipal de Valorización, como un consejo o comisión que reúne las características descritas por el autor citado debido a que cuenta con cinco (5) miembros en representación de la municipalidad y un representante del Consejo Territorial de Planeación, colectivo definido por un interés sectorial y por criterio territorial en materia de planeación, inscribiendo que el representante del Consejo Territorial de Planeación participa de las sesiones con voz pero sin voto.

Otra de las características reconocibles, para caracterizar como un Mecanismo de Consulta a las comunidades al Consejo Municipal de Valorización, según los conceptos teóricos expuestos por Joan Font, son las funciones consultivas, de seguimiento y evaluación de la contribución de valorización, como temática principal, que asume este grupo creado mediante acuerdo para la autoridad municipal.

En cuanto a la Junta de Representantes de los propietarios y poseedores, como mecanismo para garantizar la participación de los propietarios y poseedores beneficiados en el proyecto Valorización El Poblado, se desprende que este instrumento participativo corresponde al tercer grupo en la clasificación de Font, es decir, constituye un mecanismo de democracia directa al referenciar en el Acuerdo 058 de 2008, la voluntad de extender la participación y hacerla llegar al máximo posible de ciudadanos que ejercen su derecho para elegir a sus representantes en la Junta mediante el voto.

Ahora bien, como lo puntualiza Font, si bien este instrumento participativo pretende hacer posible que cualquier miembro de la comunidad participe directamente en la toma de decisiones, es claro, que este medio no sirve para tomar decisiones concretas, sino que contribuye a “democratizar” el proceso de elección de representantes y a hacerlo más abierto a la influencia de los ciudadanos y a dar más voz a los propietarios y poseedores beneficiados a la hora de elegir a sus representantes.

De hecho, al analizar el acuerdo 058 de 2008, se confirma la teoría de Font, en cuanto a la toma de decisiones, al observar que los conceptos de la Junta de Representantes, que se supone es la representación directa de la comunidad beneficiada con el Proyecto Valorización El Poblado, no son un requisito para la validez de los actos administrativos, quedando claro, según la citada norma, que el titular de Fonvalmed,

es quien fija los plazos en que la Junta de Representantes debe dar los conceptos solicitados, con excepción de lo dispuesto en el artículo 44 (Plazos para el concepto final de la junta de representantes, antes de la distribución), indicando que en caso de incumplimiento del trámite, se continúa con los procesos. (Acuerdo 058, 2008)

Lo expresado en el párrafo anterior se convalida en el concepto final de la Junta de Representantes de Propietarios y Poseedores, emitido en septiembre 15 de 2014 mediante comunicación con radicado del Fonvalmed 2014000644, documento en el que la Junta en el numeral 9 -Conclusiones, fijó su posición en cuanto a la distribución del Proyecto Valorización El Poblado, conceptuando lo siguiente:

La Junta de Representantes de Propietarios y Poseedores conceptúa, que antes de proceder a la distribución del beneficio del proyecto de Valorización, se deben hacer los siguientes ajustes:

- Retirar del presupuesto las obras correspondientes a la segunda calzada de la Avenida 34 y de la ampliación de la Loma de Los Balsos.
- Actualizar el estudio de beneficio con base en los resultados de la revisión y corrección del estudio de Valores de la Tierra, y en la normatividad que finalmente se apruebe en el POT.
- Ajuste de costos administrativos y de operación
- Ajuste del monto a distribuir de acuerdo con los convenios con EPM y las otras empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, tal como lo establece el artículo 83 del Estatuto de Valorización (servicios públicos).

Por lo anterior, el concepto de LA JUNTA DE REPRESENTANTES DE PROPIETARIOS Y POSEEDORES es NO FAVORABLE a la Distribución del Proyecto. (Junta de Representantes de Propietarios y Poseedores, 2014, p. 7).

Sin embargo, pese a este concepto final de la Junta de Representantes, en septiembre 22 de 2014, se dio cuerpo a la Resolución 094 de 2014, por la cual se distribuyó la contribución de valorización del Proyecto Valorización El Poblado, incluyendo en el paquete de 23 obras, la Obra 9. Prolongación de la loma de Los Balsos hasta la Transversal Superior y la Obra 16. Segunda calzada Av. 34 entre la Av. 43A y la

carretera Las Palmas, hecho que reafirma la desestimación del concepto de la Junta de Representantes frente a la toma de una decisión concreta como organismo que garantiza la participación ciudadana, proceso en el que se supone debía verificarse el válido ejercicio de la democracia y el pleno acuerdo sobre la ejecución de las obras necesarias, imponiéndose finalmente la posición de la Administración Municipal y Fonvalmed.

9.2.2. Comité ciudadano de obra

EL habitante de EL Poblado también está ahí, encarnado en el quehacer del Comité Ciudadano de Obra, figura que permite el contacto permanente, el diálogo entorno a la obra y la aclaración de inquietudes.

En cada obra se activa dicho comité. El grupo de trabajo, destaca Fonvalmed, tiene la convicción de que la construcción no se circunscribe a pavimento y maquinaria, y que también es importante el componente social: "La obra es de y para La comunidad". (Fonvalmed, 2015, p. 31)

En esencia, resulta apenas lógico que al comienzo de cualquier construcción surjan quejas y que la comunidad exteriorice su malestar por la presencia de polvo en el ambiente, la generación de ruido, la disposición de material de construcción en el espacio público y la consiguiente congestión vial. Pero a medida que las obras van cobrando cuerpo, cambia la mirada de quienes habitan cerca.

En cuanto a la mecánica de las sesiones de trabajo, se sostienen reuniones mensuales a las que suelen asistir, en nombre del proyecto, profesionales del Fonvalmed, la interventoría y el constructor. (Fonvalmed, 2015, p. 31)

Los congregados reciben información general sobre avances del trabajo en los componentes ambiental, social y físico. Advierten sobre las actividades que se emprenderán: movimiento de tierra, manejo de árboles y cerramiento de vías.

En esta sección se concluye que la figura de los comités ciudadanos de obra no son un instrumento de participación formalmente adoptado en el acuerdo 058 de 2008, y se inscribe más bien en el marco de la participación comunitaria enunciada en el artículo 66 de la Ley 80 de 1993, el cual prescribe que "todo contrato que celebren las entidades estatales, estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano".

En general, de acuerdo con las características antes descritas, la municipalidad con la activación de dichos comités, busca sensibilizar y socializar el proyecto en la zona de intervención e impulsar su componente social en cada una de las obras que lo conforman, pero esto no sustituye de manera estricta, el mandato de la norma referida, cuando se exhorta, en el inciso tercero del precitado artículo, a las autoridades a brindar especial apoyo y colaboración a las personas y asociaciones que emprendan campañas de control y vigilancia de la gestión pública contractual y suministrar de manera oportuna la documentación o información que requieran para el cumplimiento de tales tareas. (Ley 80, 1993)

9.2.3. Veedurías ciudadanas del Poblado inscritas en la base de datos de la Contraloría General de Medellín

De acuerdo con la consulta efectuada a la base de datos sobre veedurías ciudadanas de la Contraloría General de Medellín-CGM, en la Comuna 14 se reportan siete (7) veedurías, entre las que se destaca por encontrarse aún vigente la Veeduría Corporación Cívica El Poblado – Corpoblado. Ver Tabla 2.



Fuente: Contraloría General de Medellín

Tabla 2. Veedurías ciudadanas en la Comuna 14 - El Poblado

Veeduría	Objeto	Tema	Estado
Veeduría ciudadana al Poblado	Ejercer participación ciudadana y vigilancia en la viabilidad, diseño, planeación, contratación y ejecución de la avenida 34 en sus diferentes etapas, obra que atraviesa el sector residencial donde vivimos.	Inversión Social	Inactiva
Veeduría del poblado la Charcona	Fortalecimiento de los mecanismos de control contra la corrupción en la función pública y contratación estatal. Apoyar las personerías y procesos de participación ciudadana participar en la resolución de conflictos en dicha comunidad.	Inversión Social	Inactiva
Veeduría barrio el tesoro comuna el poblado	Participar en la vigilancia y fiscalización de la gestión pública, se regirá por los principios de representatividad, democratización, autonomía, transparencia, etc.	Gestión pública	Inactiva
Habitantes sector sur comuna El Poblado Aguacatala 2	Acompañamiento al buen desarrollo de la construcción de la Avenida Regional o del río entre el puente de la Aguacatala y la Avenida 30	Gestión pública	Inactiva
Comuna 14 El Poblado	Vigilar el presupuesto participativo 2008 - 2011 en la Comuna 14 El Poblado	Gestión pública	Inactiva
Veeduría Corporación Cívica El Poblado - Corpoblado	Vigilancia de los contratos N° 367, 438, 422 y 423 a realizarse en la Comuna El Poblado, antes, durante y después de la ejecución de las obras.	Inversión social	Activa
Control Social el Poblado	Vigilar la ejecución, la calidad técnica y el cumplimiento de las actividades en los tiempos establecidos, el objeto y la transparente inversión de los recursos durante el tiempo determinado por los contratos.	Gestión pública	Inactiva

Fuente: Base de datos Contraloría General de Medellín -CGM

9.2.4. Veedurías ciudadanas del Poblado inscritas en el RUE - Departamento de Antioquia

Las veedurías ciudadanas informadas por la Personería de Medellín al Registro Único Empresarial (RUE) de que trata el artículo 11 de la Ley 590 de 2000, que integró el Registro Mercantil y el Registro Único de Proponentes, en cumplimiento de lo especificado en la circular 002 expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio, según consulta efectuada en junio 19 de 2018, indican que se tienen registradas al mes de diciembre de 2017 las siguientes veedurías en la Comuna 14 El Poblado:

Tabla 3. Registro de veedurías ciudadanas en la Comuna 14 - El Poblado

Nombre	No inscripción	Objeto	Fecha creación	Fecha vigencia	No Integrantes
Veeduría ciudadana barrio San Lucas Comuna 14 El Poblado	202	Vigilar la gestión y la inversión pública municipal en la comuna 14 el poblado referente a: bienestar social, cultura, desarrollo social, deporte, educación, medio ambiente, movilidad, obras públicas, salud y además al sistema municipal de planeación local y presupuesto participativo.	2010/04/19	2015/04/30	3
Torrelaguna El Poblado	363	Hacer cumplir el plan arbóreo de Torrelaguna, proteger los arboles de la urbanización y en especial el ejemplar situado al frente de la casa 42	2013/11/25	2014/11/252	
Veeduría Comuna 14 El Poblado	408	Vigilar y Fiscalizar el POT 2015-2027, las fuentes de financiación que tengan que ver con Impuestos Prediales, Gravamen de Valorización y Plusvalía, por una duración de 12 años en esta comuna 14 de la Ciudad de Medellín	2017/10/20	2024/10/20	9

Fuente: Confecámaras, Registro Único Empresarial (RUE), 2017, s.f., www.rues.org.co.

9.2.5. Entidades sin ánimo de lucro y veedurías del Poblado inscritas en el RUE - Cámara de Comercio de Medellín

Las Entidades Sin Ánimo de Lucro-ESAL o personas jurídicas constituidas por la voluntad de asociación o creación de una o más personas (naturales o jurídicas) para realizar actividades en beneficio de asociados, terceras personas o comunidad en general relacionadas con el Proyecto Valorización El Poblado, de acuerdo con el Registro Único Empresarial (RUE), matriculadas y vigentes en los registros de la Cámara de Comercio de Medellín son las siguientes:

Tabla 4. Registro de Entidades sin Ánimo de Lucro y Veedurías en la Comuna 14 - El Poblado

Nombre	NIT	No Matrícula	Fecha creación	Fecha vigencia
CORPOBLADO	900253537 - 3	1141321	2008/11/25	2018/09/01
CORPORACION DIGNIDAD COLOMBIA	900835162 - 3	1625121	2015/04/06	2065/04/06

Fuente: Confecamaras, Registro Único Empresarial (RUE), 2017, s.f., www.rues.org.co.

En cuanto a Corpoblado se resalta su participación en el equipo formulador (Unión Temporal Corpoblado - CES - Esumer) del Plan de Desarrollo Comuna 14 - El Poblado en el año 2010 y su intervención ante el Concejo Municipal de Medellín en la que presentó en abril 27 de 2010, su posición sobre el Proyecto de Valorización El Poblado.

En su trayectoria, Corpoblado hace parte de la Veeduría Ciudadana Poblado con el Registro No. 176 que ejerció la vigilancia y control social sobre los contratos 367, 438, 422 y 423, que estaban para el año 2009, en la etapa de estudios y diseños de varias de las obras a realizarse por Valorización como eran: el puente sobre la calle 4 sur en el sector de El Poblado entre carreras 43C y carrera 50 (incluyendo lazo Carulla), la construcción de los pasos a desnivel en los cruces de la Transversal Superior y de la Transversal Inferior con la Loma de los Balsos, la construcción de los pasos a desnivel en los cruces de la Transversal Superior con la Calle 10 y la Vía al Tesoro y el cruce de la Transversal Inferior con la 10, y la construcción de proyectos viales en el sector de El Poblado (San Lucas, Loma de los Mangos, Calle 18B y Loma de Los Parras). (CORPOBLADO-CES-ESUMER, 2009, p. 15)

Una postura más reciente de Corpoblado, la recoge el periódico Publímetro al citar en su edición online de octubre 26 de 2017, las críticas realizadas por su presidente a cinco (5) de las 23 obras del proyecto Valorización El Poblado, describiendo lo siguiente:

Luis Hernando Mejía, presidente de Corpoblado, representante de los habitantes del sector, indicó que es preciso aclarar que la palabra ‘valorización’ no es lo que las obras que se han ejecutado estén logrando, “lo que ha sucedido es todo lo contrario. Aquí parece ser que se están haciendo obras pensando en las vías arterias olvidando el entorno de los habitantes”.

Así analiza cada una de ellas:

El puente de El Tesoro con La Superior

Ese puente no se entiende cómo lo hicieron, de doble calzada con La Superior solamente queda un carril que va directamente para El Tesoro, por lo que es el único beneficiado. De cuatro carriles, uno es para el puente, uno para entrar al centro comercial y los otros dos. No sé quién lo diseñó, pero el que lo haya hecho no tuvo ningún concepto. Por eso son todos los traumas en ese sector. Además, por la forma que tiene, todo quedó cerrado; por ejemplo, el Parque Empresarial no tiene salida, ni al norte, ni al oriente, ni al sur, lo único que tienen es el occidente, lo que significa un desastre para los propietarios.

En La Inferior con Los Balsos

Esta es una obra que duró casi tres años para terminarse, con todos los problemas del mundo, con cinco contratistas, casi que ninguno lo termina y fuera de eso, hacen esa calle para evitar tres semáforos y eliminar el taco, pero ahora hay siete. Igual no se solucionó nada y fue una inversión gigante. Los tacos siguen igual bajando y subiendo, porque hay semáforos peatonales que se demoran más que cuando había carros.

La Transversal Superior

Esta vía ha tenido cuatro intervenciones y todas han sido fatales; por ejemplo, en La Superior con Los Balsos se hizo un puente que desvaloriza los edificios que se encuentran a los lados, porque pierden visibilidad y los apartamentos que estaban

en un cuarto o en un quinto piso quedan al nivel de los carros. Fuera de eso, hicieron una oreja para entrar a La Superior supremamente peligrosa, por lo cerrada que es, cuando más arriba, por Los Balsos hay una glorieta donde uno puede devolverse sin ningún inconveniente.

La 10 con La Superior

En este punto hicieron una vía en donde dejaron encerrado todo el sector de Marianito, los habitantes no tienen ningún lado por donde salir, solo lo pueden hacer por Las Palmas, ya sea hacia abajo o hacia arriba, significa que quedaron aislados siendo habitantes de El Poblado.

La Loma de Los Parra

Aunque esta obra está dividida en tramos, el primero es el que tiene la dificultad. Fonvalmed nos dice que esta obra es la que va a solucionar todos los problemas, pero la primera parte tiene una disputa por el terreno con el Casino San Fernando, que no se ha podido solucionar en tres o cuatro años. La obra está terminada en la parte baja, pero hay un carril que no se ha podido construir, por lo que no se logrará nada. En ese orden, pasará lo mismo que con el puente de la 4 Sur, que es un puente gigante que de ocho carriles termina en dos, haciendo tacos impresionantes. (Ariadne Agamez Lombana, octubre 26 de 2017, recuperado en junio 19 de 2018 de <https://www.publimetro.co/co/medellin/2017/10/26/panorama-desolador-las-obras-valorizacion-poblado.html>).

Por su parte, la Corporación Dignidad Colombia, conformada por líderes de El Poblado y líderes de otros sectores de la ciudad, se ha pronunciado como veeduría ciudadana del Proyecto Valorización El Poblado, señalando que desde el año 2014, este colectivo persiste en su intención de derogar el cobro por Valorización, exponiendo sus inquietudes ante la Comisión Accidental 158 de 2016 del Concejo de Medellín, creada con el fin de hacer "seguimiento a las obras viales del barrio El Poblado", hecho que se corrobora en la presentación efectuada en el Salón Múltiple del Concejo el día 17 de Agosto de 2016.

En este sentido, el periódico El Colombiano en su edición de marzo 22 de 2016, publicó el artículo "Veeduría cuestiona obras de valorización en El Poblado", indicando que para esa fecha un informe de la corporación Dignidad Colombia, que hace veeduría al proyecto del sistema vial en la zona, planteó que además del retraso en el inicio de

algunos de los intercambios planteados, otros ya entregados no habían solucionado los problemas de congestión vehicular.

En particular, Alfonso Vergara, director de esa entidad y reconocido líder de El Poblado, aseveró que al menos cuatro (4) de las 13 obras terminadas habían sido infructuosas, señalando al respecto lo siguiente:

“Hay descontento con el puente de la Superior con El Tesoro donde unos ‘maletines’ color naranja impiden cambiar de sentido”, indicó.

Para Vergara, al retraso en la entrega de Los Balsos con la Transversal Inferior, donde a diario hay un caos vehicular, se suma la incompreensión, de muchos conductores, de los nuevos intercambios y lo que muchos denominan errores de diseño.

Añade que también en Los Parra no se solucionaron los problemas de movilidad, pues solo se pudo hacer un carril por un problema de predios.

“Además, en la Transversal Superior con Los Balsos las orejas no son suficientes y para ajustar tienen varios semáforos que terminan de generar trancones”, explicó.

9.2.6. Otras instancias de participación en el Proyecto Valorización El Poblado

Otra organización social activa en referencia al Proyecto Valorización El Poblado es el Comité de Valorización de El Poblado, colectivo que de manera reiterada ha expuesto su inconformidad con el Cobro de Valorización en la Comuna N° 14, El Poblado. Como constancia de ello se cita el artículo del periódico El Tiempo titulado “Siguen reparos a las obras de valorización de El Poblado”, en el que integrantes del Comité de Valorización expresan su inconformidad por retrasos y supuestos malos diseños en las obras de valorización de El Poblado:

“Gustavo Yarce, habitante de El Poblado e integrante del Comité de Valorización, dijo que las fallas son por falta de estudios de suelo, planificación y por errores en los diseños”.

El integrante del Comité de Valorización explicó que la alineación del puente de El Tesoro con la Transversal Superior tuvo cambios de diseños durante la ejecución. ***“Esa obra en su primer año de operación solo trajo congestiones. Es un viaducto que hay que corregir por la difícil accesibilidad de uno de los brazos del puente”,*** agregó Yarce.

“El habitante dijo que esa obra quedó mal diseñada y planificada. Por lo que empeoró la congestión. Incluso, advirtió que muchos conductores para pasar hacia El Tesoro, atraviesan el Mall del Este, una vía privada se convirtió en pública”.

Yarce agregó “que algunos corredores no se han utilizado adecuadamente como es el caso de la obra de la 43 C, pensada para descongestionar la avenida El Poblado, pero se convirtió en un parqueadero público”.

Como respaldo documental de las expresiones de inconformidad de la comunidad en relación con la planificación, desarrollo, ejecución e impacto de las obras del proyecto Valorización El Poblado, información que a pesar de ser perceptiva no deja de ser importante, se encuentra que las apreciaciones de Corpoblado, Corporación Dignidad Colombia y el Comité de Valorización, coinciden con los conceptos técnicos que han emitido gremios como la Cámara Colombiana de Infraestructura -CCI y la Sociedad Antioqueña de Ingenieros y Arquitectos -SAI y los criterios de expertos en movilidad y transporte de la Universidad Nacional como Iván Sarmiento, Víctor Valencia y Jorge Eliécer Córdoba, además de concordar con las posiciones de otras voces autorizadas en temas de Ingeniería de Tránsito como las del consultor Luis Carlos Díaz y Carlos Cadena Gaitán, coordinador académico de Urbam de la Universidad EAFIT, opiniones que se recogen en este texto en la sección 4.2 -Proyecto Valorización El Poblado del capítulo 4 -Planteamiento y formulación del problema.

Adicionalmente, el proceso de las protestas fiscales en el Proyecto Valorización El Poblado, resulta de interés, al analizar que estas críticas y desaprobaciones sistemáticas de las obras deslegitiman y contraen la utilización del mecanismo de la “valorización”, por cuya tipificación se le diferencia de un impuesto y se le cataloga como “contribución”.

De esta forma, el carácter particular del reproche de la comunidad de El Poblado que se registra en los medios de comunicación como un aparente caso aislado en la ciudad de Medellín, cuando se citan los “reparos a las obras de valorización de El Poblado”, adquieren un carácter universal, cuando un autor como Jaramillo (2001), examina cuáles fueron las razones de esta contracción tan acentuada del sistema de Contribución de Valorización en Colombia después de 1970, explicando lo siguiente:

En primer lugar, contra lo que pudiera esperarse, esta contribución ha despertado una creciente resistencia política. En ello tienen que ver las dificultades para determinar el impacto real de las inversiones públicas en los terrenos privados. Anotemos que en términos estrictamente económicos no tiene un fundamento muy sólido la idea que espontáneamente aparece tan evidente, de que el valor de las

inversiones públicas se trasmuta en los precios de los terrenos privados, y por lo tanto que existe una identidad cuantitativa entre la inversión y el incremento en los precios. De hecho, una inversión pública afecta los precios del suelo, pero de una manera bastante más indirecta: a través de las transformaciones en la imbricación de los terrenos específicos en la estructura urbana, lo que afecta las rentas que soporta cada lote. Pero su impacto no tiene una relación muy estrecha con el monto de la inversión: puede ser mayor o menor, puede incluso ser negativa y lo más corriente es que afecte a algunos lotes positivamente y a otros negativamente. Un ejemplo para ilustrar esto: una gran vía de transporte urbano puede afectar positivamente los terrenos aledaños porque aumenta su accesibilidad; pero a nivel urbano, puede homogeneizar la accesibilidad de todos los terrenos de la ciudad y hacer disminuir el componente del precio que se deriva de estas diferencias (y que es lo que en general justifica estas obras); los terrenos cercanos pueden ser afectados con muy diversa intensidad, ya que en algunos casos puede permitir otros usos urbanos que generan rentas de una magnitud mucho mayor (por ejemplo, zonas residenciales que pasan a ser comerciales, etc.). Pero incluso una obra de estas puede afectar negativamente el precio de los terrenos anexos: si entorpece un uso que generaba rentas superiores (por ejemplo, una zona comercial de lujo que se ve desestructurada por una vía de transporte rápido). (Jaramillo, 2001, p. 78 - 79).

Sobre la dificultad de prever dichos impactos con alguna precisión, afirma Jaramillo:

Esto condujo en muchos casos a que los ciudadanos se sintieran tratados injustamente, tanto porque se les cobraban sumas que superaban los supuestos beneficios de las obras, o porque se les cobraba de manera desproporcionada con respecto a otros que obtenían mayores ventajas. Las autoridades desarrollaron dos líneas de acción para enfrentar estos riesgos, que tienen el inconveniente de que amortiguan en buena parte los atractivos de este mecanismo como instrumento impositivo. De una parte, restringir el monto de los cobros, de manera que se prefiere una equivocación por lo bajo en las estimaciones de impacto, lo que obviamente genera menos protestas, pero que limita el poder de recaudación. (Jaramillo, 2001, p. 79).

Dice Jaramillo (2001), al referirse a los desarrollos legales y la jurisprudencia, que estas posiciones reafirmaron de manera perentoria el principio que no permite cobrar a los propietarios sino un monto igual a la estimación de los costos de la obra (más un porcentaje de gastos de administración), conceptuando sobre este mandato, que la práctica demuestra que esto no tiene en cuenta que a veces los beneficios para los propietarios son mucho mayores que las inversiones, y que de otro lado, las previsiones de costos generalmente eran subestimadas, lo que redundaba en un déficit en su financiación.

En segundo lugar, argumenta Jaramillo, las autoridades establecieron mecanismos de participación de los propietarios afectados en el proceso de asignación de las imposiciones, con el fin de prevenir inequidades o equivocaciones técnicas. Al respecto señala:

“Los procesos han demostrado ser enormemente dispendiosos, no muy efectivos a la hora de predecir impactos precisos, y tremendamente costosos, lo que de nuevo reduce las ventajas fiscales del instrumento”. (Jaramillo, 2001, p. 81).

Indica Jaramillo, que estas son las dos razones que verdaderamente inhibieron esta práctica por parte de los alcaldes, y entre las razones de carácter más técnico, destaca las siguientes:

La recaudación se ha vuelto cada vez más compleja e inefectiva, la tardanza en recuperar los recaudos genera desequilibrios financieros a las entidades encargadas de ejecutar las obras, y un contexto de inflación más acentuada hace más imprevisibles los costos. Esto es particularmente problemático, porque una vez que se cobra la contribución, se establece el compromiso de realizar la obra, y con frecuencia los errores en la previsión de los costos la hacen difícilmente realizable. Finalmente, las autoridades locales han visto que este mecanismo se ha tornado poco productivo en términos de recolección, y muy costoso, tanto fiscal como políticamente. (Jaramillo, 2001, p. 81).

Otras serias objeciones que se le hacen al mecanismo, desde una perspectiva más global, las expone Jaramillo en los siguientes términos:

De una parte, las autoridades municipales, cuando este instrumento opera en buenas condiciones, tienden a privilegiarlo como fuente de financiación de obras públicas, y allí donde la capacidad de pago de los propietarios hace prever menos protestas: como resultado, el dispositivo parece reproducir y acentuar fuertemente la segregación socioespacial, pues las obras que las autoridades prefieren acometer son las que benefician a aquellos que pueden pagar esta contribución, descuidando otros sectores sociales. Esto por supuesto no es un resultado ineludible del mecanismo, y las autoridades que sean conscientes de este riesgo lo pueden contradecir con acciones específicas. Pero es una tendencia que opera a veces de manera no consciente. (Jaramillo, 2001, p. 81)

De otra parte, este mecanismo tiene potencialmente impactos no siempre positivos en términos de la estructura urbana: el cobro de la Contribución de Valorización, aun si no existen desfases en los cálculos de impacto, puede desplazar a ciertos

ocupantes que no están en capacidad de hacer estos pagos (pues, aunque aumente su patrimonio, no perciben líquidamente estos beneficios) o porque cambia el peso de la decisión de esta localización frente a otras opciones. Esto, de una parte, no siempre es algo previsto, y a veces refuerza y acelera procesos no deseados desde el punto de vista de la planificación (desplazamiento de residentes de zonas centrales que entonces pasan a ser usadas de manera especializada en actividades terciarias, lo cual no siempre es deseable, por ejemplo). (Jaramillo, 2001, p. 81 - 82)

Referencia Jaramillo, para ilustrar el desalojo de ocupantes contra su voluntad, que la Contribución de Valorización en algunas ocasiones ha sido utilizada de manera deliberada por autoridades municipales para desplazar moradores de grupos populares en varios proyectos de renovación urbana muy autocráticos y fuertemente resistidos por la población, patentiza este hecho con el famoso caso a principios de los años 70 de la llamada Avenida de los Cerros en Bogotá, situación que generó una de las movilizaciones urbanas más amplias de la historia de la ciudad, que terminó por impedir la obra, su reemplazo por una vía de especificaciones más modestas, y la eliminación del cobro de la valorización para los barrios de menores ingresos. Pero el mecanismo sufrió un gran desgaste en su popularidad y comenzó a identificársele con acciones de desplazamiento de grupos populares. (Jaramillo, 2001, p. 82).

No obstante expresar Jaramillo (2001), que “el conocimiento de las dificultades anotadas, más que argumentos para su liquidación, ha servido como referencia para explorar vías para su mejoramiento y para evitar sus eventuales deformaciones”; en el caso del Proyecto Valorización El Poblado, dados los errores en la previsión de los costos finales de las obras, los desaciertos en estudios y diseños previos, los desfases en los cronogramas de ejecución de las obras, la falta de coordinación interinstitucional entre entidades del Municipio de Medellín y la imprecisión de los impactos esperados con el beneficio del proyecto; esta hipótesis parece desvirtuarse y de acuerdo con los análisis de los expertos y de los gremios aquí citados, además de la percepción de las comunidades objeto del cobro de valorización, ponen en riesgo su implementación en futuros proyectos de infraestructura urbana en la ciudad de Medellín.

En la consulta de la problemática de las protestas sociales en contra del pago de la valorización, se encuentra que este no es un fenómeno exclusivo de la ciudad de Medellín o de algunas ciudades en Colombia, sino que en Sur y Centro América se tiene casos documentados sobre el tema, lo que le da un carácter de universalidad.

La imposición de tributos, como lo declara Zapata (2017), es función del Estado, los cuales a través de la legitimación ciudadana se utilizan para mejorar el bienestar de la

población. Entonces el sistema tributario, en tanto mecanismo para la relación Estado-ciudadanía, depende de tarifas equilibradas y el pago de este deber para legitimar las finanzas públicas y las políticas públicas. En este sentido, la coerción fiscal debe ser equilibrada, ya que tal como lo expresa Marc Leroy, "situaciones en las que la carga fiscal se considera insoportable deben evitarse ya que, por supuesto, alientan la evasión, el fraude o la revuelta" (2007, p. 36).

De acuerdo con Zapata y Agudelo (2016), "las reformas tributarias recientes han generado protestas y movilizaciones ciudadanas en contra de incrementos en los impuestos, los cuales se han percibido como injustos, inequitativos y con escasa redistribución social".

Como lo ilustra Selman (2012):

En años recientes, la mayoría de las protestas se han conformado alrededor de incrementos en los impuestos a la propiedad. Por ejemplo, en 2011 se realizaron protestas ciudadanas por el incremento de entre 500 y 1000 por ciento del impuesto predial en Cuernavaca - México. En Argentina, en 2012, las protestas fueron por el incremento de impuestos a tierras rurales. Ese mismo año también se protestó en contra de la reforma tributaria presentada por el gobierno de República Dominicana, que pretendía un incremento generalizado de todos los impuestos, así como la creación de algunos más.

Zapata (2017), alude a reportes encontrados en medios de comunicación, que evidencian otras protestas fiscales en América latina citando:

En Brasil, en 2013, se protestó por el incremento de las tarifas en los impuestos y peajes (La Tercera, junio 30 de 2013). En Honduras se protestó en 2014 por el incremento entre un 12 y 15% de los impuestos (Globedia, enero 10 de 2014). También se presentaron protestas en enero de 2014 en la ciudad de Nogales (estado de Sonora, México) por el incremento del impuesto al valor agregado (IVA), que pasaría del 11 al 16%. Otra situación similar ocurrió en julio de 2014 en la ciudad de San Salvador, donde los habitantes se concentraron frente la Alcaldía para protestar por el aumento de impuestos municipales, ante lo cual exigían un "alto a los incrementos arbitrarios a las tasas" (La Página, julio 15 de 2014).

Para el caso colombiano, la prensa registró manifestaciones y protestas en contra del incremento del impuesto predial, así como de incrementos en el pago de valorizaciones que fueron considerados como excesivos, en varias ciudades

del país entre 2013 y 2015. Entre los casos documentados llama la atención el de Cartagena, porque allí fueron los concejales de la oposición quienes llamaron a una desobediencia civil ante incrementos del 24,1% en el impuesto predial (Polo Democrático Alternativo, febrero 10 de 2013).

Una vez comprendido el contexto de las protestas fiscales en la Comuna 14 y sus similitudes con las movilizaciones documentadas en otras latitudes de Colombia, Centro y Suramérica en contra del pago de la valorización, lo descrito en esta sección y la anterior al hacer referencia al Comité de Valorización y la Corporación Dignidad Colombia, y en algunos tópicos lo expresado por Corpoblado, permite concluir, en el intento de categorizar y comparar las prácticas evidenciadas en El Poblado, con otras prácticas de control social y participación ciudadana, para dimensionar mejor su alcance, citando las consideraciones expuestas por Zapata (2017), que si bien las ventajas en infraestructura y movilidad son aceptadas con ciertas objeciones y reparos por la comunidad que habita la Comuna 14, no pasa lo mismo con las implicaciones de la contribución por valorización en el proyecto objeto de estudio.

Indica Zapata que, aunque las noticias registraron protestas de ciudadanos en un rango de 50 a 500 participantes, y aunque estos números puedan parecer bajos con respecto a otro tipo de movilizaciones, resultan importantes los argumentos que estos grupos manifestaron en cada una de las protestas.

Concordando con Zapata (2017), al relacionar esta característica con lo expresado teóricamente por García (s.f.), lo ocurrido en el barrio El Poblado, en particular con lo observado con los tres (3) colectivos citados, se asemeja al nivel meso del análisis de la acción colectiva, en tanto puede advertirse cierta organización de estos grupos, así como algunas de las estrategias de movilización y actuaciones. Sin embargo, se puede también observar, aunque en menor medida, una característica del nivel macro que tiene que ver con la oportunidad de protesta que genera el contexto, que en este caso específico se relaciona directamente con las modificaciones realizadas al proyecto de valorización El Poblado inicialmente diseñado, especialmente el incremento del valor a recaudar.

9.2.7. Posición de gremios y academia

Aunque no es función de la Cámara Colombiana de Infraestructura -CCI realizar labores de veeduría, el vocero de esta entidad en crónica del periódico El Tiempo de julio 25 de 2017, titulada “Critican falta de rigor en diseños de las obras de Medellín”, contó que les “pareció responsable” con la ciudad analizar por qué se estaban ejerciendo prácticas evidentes que, según la entidad, no son adecuadas en ingeniería.

Al respecto, el estudio que la Cámara Colombiana de la Infraestructura (CCI) seccional Antioquia les realizó a tres de las 27 obras de valorización de El Poblado: Transversal Superior con la Loma de El Tesoro, Transversal Inferior con la Loma de Los Balsos y Transversal Superior con la Calle 10, evidenció que aunque el objetivo del proyecto era conectar vías para mejorar la movilidad del barrio El Poblado, las obras de valorización lo que han evidenciado es una desconexión entre sus ejecutores.

José Fernando Villegas, director de la CCI seccional Antioquia, expresó en el artículo de prensa citado sobre las tres obras referidas lo siguiente:

“Elegimos esas tres porque para nosotros presentaron los problemas que tienen la mayoría de obras. Encontramos cosas preocupantes, como que los diseños originales no se respetaron y que todos tuvieron cambios, algunos de ellos sugeridos por vecinos del sector sin ningún sustento técnico”.

Asimismo, la CCI encontró que en las tres (3) obras hubo 11 contratos y que todos fueron ampliados tanto en plazo como en precio.

Para Villegas, se evidenció el poco rigor que hay a través de los pocos contratos de diseños, pues la entidad contratante tiende a pensar que estos cuestan mucho dinero.

“Lo que tratamos de mostrar es que la mejor plata invertida son estudios. Muchos de los problemas de la Inferior con Los Balsos se hubieran podido prever si la campaña exploratoria hubiera sido mayor”, manifestó el directivo, quien añadió que en los contratos que analizaron, el aumento en costos fue 50 por ciento más del presupuesto inicialmente contratado.

Otro de los hallazgos en los contratos fue que hubo tres (3) entidades contratantes, algo que no es normal, según Villegas:

“Terminaron contratando entidades que no fueron creadas para esa labor, como lo es Fonvalmed. Debió ser la Secretaría de Infraestructura Física la que debió ejecutar dichas obras”.

Y ese, precisamente, es el problema que, según la CCI, tienen las obras de Medellín: una falta de comunicación entre las diferentes entidades del Municipio –no de la Alcaldía– pues se ha visto en administraciones anteriores.

Por eso, el llamado positivo que hizo Villegas fue tomar en consideración estos hallazgos y aprender de los errores para no volver a cometerlos. Así mismo, pidió renovar el modelo de contratación del Municipio, que ya lleva 35 años.

“Se debe buscar un modelo que nos diga cuánto vale una obra y cuándo se entrega. Y que efectivamente se cumpla. No como ahora que arranca una obra y no se sabe cuándo termina”, dijo.

Toma relevancia esta apreciación si se tiene en cuenta que ese fenómeno, como lo reitera Villegas, ha pasado con obras como el Edificio de la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU), Parques del Río, la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de Bello y las mismas Obras de Valorización de El Poblado.

Del informe ejecutivo denominado “Estudio a procesos de contratación y ejecución de tres proyectos de valorización de la zona del poblado en la ciudad de Medellín”, Intercambios viales: Transversal Superior con la Loma del Tesoro, Transversal Inferior con la Loma de Los Balsos, Transversal Superior con La Diez, elaborado en mayo 10 de 2017, por la Cámara Colombiana de la Infraestructura, Seccional Antioquia, se destaca lo siguiente:

En los diseños de los tres intercambios viales la CCI se encontró que los datos recopilados mostraban que el tiempo total de ejecución de dos de los tres contratos duró veinticuatro meses y diez y siete meses más de lo establecido en los pliegos de condiciones, el contratista diseñador se demoró dos años para entregar el producto contratado. ¿Porque las empresas de ingeniería no cuestionan este tipo plazos de ejecución tan poco probables y tan poco objetivos?

Los contratos en mención fueron objeto de hallazgos fiscales por parte de la Contraloría General de Medellín argumentando vulneración del principio de eficiencia al encontrar sobrecostos con base en las horas de dedicación de profesionales a cargo de los dos contratos.

La EDU recibió los dos contratos a satisfacción dejando por escrito que el objeto se cumplió a cabalidad y que se logró el fin buscado, pero no encontramos información sobre alguna sanción o multa para el contratista consultor a pesar de los tiempos propuestos en referencia con los tiempos ejecutados.

El plazo ejecutado sobrepasó diez y siete meses el plazo establecido. Tenemos otra evidencia de la ausencia de una adecuada administración de este tipo de contratos por parte de la entidad contratante. (CCI, 2017, p. 6).

Al referirse a la evidencia señalada, citan el desarrollo del contrato de interventoría de diseños 391 de 2008, que tuvo por objeto "Interventoría técnica, administrativa y financiera de la elaboración de los estudios, diseños urbano-arquitectónicos y de ingeniería definitivos para la construcción de los pasos a desnivel en la Transversal Superior e Inferior y la continuidad de la vía Linares entre la Loma de Los Balsos y la Calle 10", indicando:

Según la EDU tal como consta en el acta de recibo final, el contrato se ha cumplido a cabalidad y se ha obtenido el fin buscado. Sin embargo, es claro que este contrato no cumplió ni con el tiempo ni con el valor estipulado, lo que una vez más demuestra la ausencia de calidad en los procesos de planificación que requieren este tipo de contratos. (CCI, 2017, p. 8).

Sobre las entidades contratantes y contratistas para la construcción de los tres intercambios viales, la CCI refiere:

Los procesos de contratación para adjudicar los contratos de construcción se llevaron a cabo con normalidad en cuanto a los tiempos definidos en los cronogramas, se evidenció que hubo pluralidad de oferentes, sin embargo, se hicieron hallazgos en los pliegos de condiciones respecto de las exigencias en experiencia general y específica que no estaban acordes ni alineados con los alcances de los contratos, sus complejidades y su valor; estas exigencias definidas como laxas y ausentes de un estudio para establecer capacidades ajustadas al objeto del contrato, permitieron la presentación de propuestas por parte de oferentes sin la idoneidad suficiente para la eventual ejecución de los componentes críticos en cada uno de los proyectos.

Exigencias plasmadas en los pliegos de condiciones que permitían acreditar experiencia en proyectos de mantenimiento y/o conservación de vías, no son exigencias que permitan adjudicar el contrato a un contratista idóneo o capaz de cumplir con el objeto y alcance del contrato.

Es pertinente aclarar que los intercambios contienen estructuras de puentes y deprimidos construidos sobre suelos geológicamente inestables y para esto se requiere de empresas y profesionales con experiencia específica en el alcance contractual, en esto fallaron los pliegos de condiciones.

Otro hallazgo relevante es que no se exigió en los pliegos de condiciones que los contratistas constructores contaran con ingenieros especializados y con experiencia en geotecnia y estructuras durante la construcción de los intercambios viales.

Con base en los diseños de los intercambios viales que fueron entregados en diciembre de 2010 a la EDU, dos de los tres intercambios iniciaron construcción cuatro años después de ser entregados. Este hallazgo llama la atención, la entidad contratante hizo entrega de los diseños a los contratistas constructores sin ningún tipo de ajuste, y los contratistas los recibieron sin objeción respecto de la necesidad de actualizarlos a pesar de las conocidas intervenciones urbanísticas y de nuevas construcciones de redes de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, gas, comunicaciones que se desarrollaron durante estos cuatro años en el sector tales como la construcción de la doble calzada de la Loma de los Balsos y el Hotel Binn por mencionar solo dos.

Este solo hecho de iniciar construcciones sin ajuste a los diseños es una de las grandes causas que generaron bastantes traumatismos en tiempos y sobrecostos durante la construcción de cada uno de los intercambios.

Surge la necesidad de recomendar tanto a las entidades contratantes como a contratistas, que se desarrolle una actualización de diseños antes de ejecutar los contratos y mucho más si los diseños fueron ejecutados tres y cuatro años anteriores al inicio de la construcción. Es algo muy obvio, pero hay que decirlo. (CCI, 2017, p. 10).

Acerca del comportamiento de los contratos de construcción la CCI acota lo siguiente:

Construcción del Intercambio de la Transversal Superior con la Loma del Tesoro. Se hicieron cambios drásticos a los accesos y salidas del intercambio, consta en actas que estos cambios se hicieron por sugerencias de la comunidad del entorno conformada por personas naturales y jurídicas.

Todos los cambios fueron aprobados por la entidad contratante y por la interventoría, los cambios sugeridos por personas naturales y jurídicas influyentes nos permitieron

concluir que acá primaron decisiones políticas sobre especificaciones técnicas y se desconocieron en gran medida los estudios realizados por profesionales especializados.

Cuando se transita el intercambio de la Transversal Superior con El Tesoro en dirección sur a norte vemos la instalación de señalización vial que hizo La Secretaría de Movilidad de Medellín argumentando dos razones, una para evitar accidentes y otra para mejorar la movilidad, pues una vez puesto en funcionamiento el proyecto, estos dos aspectos se tuvieron que corregir y mitigar con la instalación de balizas para separar longitudinalmente los carriles de acceso al puente.

Lo más preocupante es que al visualizar el diseño original del intercambio con el resultado final del proyecto, el diseño original era el más adecuado para que este funcionara mucho mejor de lo que funciona hoy, la señalización vial instalada fue una medida correctiva que así lo demuestra.



Fuente: FONVALMED

Construcción del intercambio de la Transversal Inferior con la Loma de Los Balsos. El contrato ha tenido tres contratistas constructores y dos contratistas interventores.

El contratista que inició las obras fue la UNIÓN TEMPORAL CRUCE BALSOS (BERNARDO ANCIZAR LÓPEZ y BOL INGENIEROS ARQUITECTOS S.A.), cuando el contrato llevaba un tiempo de ejecución de 16 meses y por argumentos de incapacidad técnica, quejas de la comunidad, notable retraso en el avance de obra y

evidente iliquidez del contratista se exigió a este último la cesión del contrato a la empresa GISAICO S.A.

Es de resaltar un hallazgo bien particular y es que 12 días previos a la cesión del contrato por parte de BOL a GISAICO, se autorizaron por parte de la Secretaría de Infraestructura Física obras adicionales al cedente BOL por un valor de \$511 millones de pesos.

A los 12 meses de ejecución por parte del cesionario GISAICO S.A., y al no poder terminar el alcance y objeto del contrato debido a que surgieron problemas geotécnicos y estructurales manifestados en la construcción de muros y pantallas del deprimido, y al ver la entidad contratante que estos problemas no se iban a resolver por parte del cesionario, el contrato fue objeto de un proceso de liquidación unilateral adelantado por la Secretaría de Infraestructura Física de la Alcaldía de Medellín.

La Alcaldía de Medellín tomó entonces la decisión de contratar a través de la EDU a un tercero capaz para que resolviera los problemas geotécnicos y estructurales que se presentaron en la construcción del deprimido para así poder terminar y poner en funcionamiento el proyecto. Se espera que este proyecto se termine en mayo de 2017.

Vale la pena recordar que en los pliegos de condiciones las experiencias exigidas tanto a oferentes como a los profesionales no estaban alineadas con el alcance contractual y tampoco con las dimensiones y valor del proyecto.



Fuente: FONVALMED

Construcción del Intercambio de la Transversal Superior con la Calle 10. La construcción del puente tuvo cambios evidentes con respecto al diseño original.

Estos cambios a los diseños originales fueron realizados por funcionarios de Fonvalmed sin la debida consulta del contratista consultor, pero esto no fue lo peor, la entidad contratante no modificó los “Rótulos” que contienen los datos de los diseñadores originales en los planos definitivos que la misma entidad modificó y utilizó para la construcción de algunos componentes del intercambio vial. Esta situación se constituye como una falta grave en contra de la responsabilidad y propiedad intelectual del contratista y del profesional que firma los planos.

La comunidad del entorno solicitó cambios a los diseños de urbanismo, paisajismo y semaforización que se aprobaron por parte de la entidad contratante y del interventor.

Se hicieron hallazgos tan simples como el no haber contemplado la caracterización de fauna y flora y el ahuyentamiento de algunas especies, lo que generó retrasos en actividades de construcción.

Durante la construcción del intercambio, se evidenciaron y se presentaron inconsistencias en los diseños de las redes de acueducto, alcantarillado, gas y comunicaciones que conllevaron a solucionar en campo las interferencias presentadas entre dichas redes, estas inconsistencias en los diseños originales con respecto a la realidad encontrada se debió también y en gran parte, a la no actualización de los diseños, lo que indudablemente generó retrasos y sobre costos al tener que hacer sobre el camino ajustes tanto en diseños como en la construcción de redes de acueducto y alcantarillado para cumplir la normatividad que rige en la actualidad, la cual tiene variaciones sustanciales respecto de las normas de cuatro años atrás y que obligatoriamente había que hacer los respectivos ajustes.

En este contrato se han hecho cuatro ampliaciones que suman trece meses; la pregunta es ¿Cuál es la razón administrativa y técnica que no permitió visualizar por parte de la entidad contratante que en esos plazos no se iba a terminar el proyecto y proceder a desarrollar una nueva planeación de actividades con un plazo objetivo y acorde con la realidad del avance del proyecto?

Fonvalmed “es un fondo con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa, ni planta de personal propia, sometido a las normas presupuestales y fiscales del orden municipal, sujeto al régimen de los Establecimientos Públicos, adscrito a la Secretaría de Hacienda”.

¿Será esta una de las causas para que este proyecto se haya retrasado 13 meses y presente un sobrecosto de \$2.622 millones de pesos en construcción y \$1.047 millones en interventoría?

Lo que sí es concluyente es que Fonvalmed no es una entidad idónea ni tiene la razón de ser para enfrentar la ejecución de proyectos de infraestructura vial, para eso hay otras entidades adscritas al Municipio de Medellín con el conocimiento y la razón social apropiada.

Al transitar y hacer el acercamiento en sentido sur a norte al puente que hace parte del intercambio vial de la Transversal Superior con la 10, se siente peligro e inseguridad, y si se transita a la hora de entrada o salida de las alumnas del Colegio Marymount, hay mayor riesgo y peligro, el acercamiento al puente a esas horas se hace a través de un solo carril ya que al carril izquierdo está ocupado por diferentes vehículos en un tramo de 200 metros aproximadamente. El intercambio en general tiene falencias en su funcionamiento. (CCI, 2017, p. 14 - 17).



Fuente: FONVALMED

En alusión a las entidades contratantes y contratistas en la ejecución de la interventoría en los tres intercambios viales, la CCI llama la atención sobre las siguientes situaciones controversiales desde el punto de vista técnico, económico y jurídico:

Interventoría del Intercambio de la Transversal Superior con la Loma del Tesoro. Durante el proceso de escogencia del adjudicatario el oferente denominado CONSORCIO MEDELLÍN (JORGE PIDDO (Chile) y RUTH ELENA TABARES ZULETA), presentó dos hojas de vida de igual número de profesionales para los cargos de Director de Interventoría y Residente de Interventoría sin el respectivo consentimiento de los profesionales, y a su vez, en la propuesta falsificaron las firmas en los Formularios y Certificados del Copnia que se diligenciaron y presentaron. La Secretaría de Infraestructura Física de la Alcaldía de Medellín hizo caso omiso a las observaciones que radicó el oferente competidor CONSORCIO EL TESORO (TNM y LGB) durante el proceso de evaluación y adjudicación cuando dicho proponente presentó evidencias a partir de declaraciones juramentadas, firmadas y registradas por estos profesionales ante Notarías sobre estas irregularidades presentadas por el oferente al cual finalmente se le adjudicó el contrato.

Estas evidencias probatorias no fueron tenidas en cuenta por la entidad contratante y se adjudicó el contrato a sabiendas que se había cometido falsedad en documento público por parte del Consorcio Medellín. ¿Cuál es la razón para que con esta evidencia se haga caso omiso a tan gravísima falta y se adjudique el contrato?

Interventoría del Intercambio de la Transversal Superior con la 10. El contratista interventor denominado CONSORCIO VIAL URBANO (JORGE PIDDO Y CIA Ltda. Sucursal Colombia (Chile) - RUTH ELENA TABARES ZULETA - ICONSULTING SAS), que con excepción del integrante Iconconsulting SAS, es el mismo contratista interventor del contrato del intercambio de la Transversal Superior con la Loma del Tesoro, encontramos que el contrato se legalizó por un valor de \$793.8 millones de pesos, a la fecha el contrato va en \$1.841 millones, adiciones que suman \$1.047 millones, equivalentes a un 132% del valor inicial. Esta suma adicionada por decir lo menos es exorbitante pero muy conveniente para los intereses del Interventor.

Interventoría del Intercambio de la Transversal Inferior con la Loma de Los Balsos. El interventor CONSORCIO SOLUCIONES MEDELLIN (SOLUCIONES PARA LA INGENIERÍA Ltda. y YAMILL ALONSO MONTENEGRO) también fue objeto de liquidación unilateral del contrato juntamente con el constructor, proceso jurídico que está en curso.

El informe final de supervisión que entregó la Secretaría de Infraestructura Física de la Alcaldía de Medellín, con fecha 26/09/2016 deja constancia que se reporta el proyecto como producto no conforme y describe siete numerales y en uno de ellos dice: la estructura de contención de la pantalla oriental presenta desplazamientos... se observan grietamientos en la zona verde, pavimentos y andenes.

Se resaltan algunos argumentos descritos en un informe que presentó la Universidad de Medellín donde dice textualmente:

“El Interventor CONSORCIO SOLUCIONES MEDELLÍN atribuye las fallas que se produjeron a las deficiencias de los diseños y en la información consignada en los planos... y manifiesta la Universidad de Medellín que la interventoría limitó su actuación a verificar los procesos y diseños aprobados por la entidad contratante por intermedio del diseñador según afirmaciones de Gisaico"... “La falla de las pantallas fue detonada por la falta de calidad de los concretos debido a que las excavaciones tenían profundidades inferiores a las de diseño”.

...“Se presentaron fallas en los procesos constructivos en diferentes frentes de obra” tal como lo evidencia la Secretaría de Infraestructura Física de la Alcaldía de Medellín y es por esto por lo que la entidad en acta de recibo reporta este proyecto como producto no conforme.

Es de resaltar que la entidad contratante no tuvo en cuenta para la conformación de los equipos de profesionales en las interventorías, ingenieros especializados y con experiencia en geotecnia y estructuras. El no contar con este tipo de recursos, al menos de manera parcial en el desarrollo de los contratos, nos permite concluir una ausencia en la calidad de la planificación y definición de los perfiles requeridos para que este tipo de intervenciones cuenten con el equipo humano suficiente.

Así las cosas, podemos también afirmar que en los procesos de planeación y administración durante la ejecución de las interventorías se falló en componentes jurídicos, técnicos y administrativos, tanto para la escogencia de los oferentes como en el control y supervisión de las actividades desarrolladas por las interventorías designadas, este argumento lo hacemos también con base en lo que afirma la Universidad de Medellín y en los informes de la Secretaría de Infraestructura Física de la Alcaldía de Medellín. (CCI, 2017, p. 19 - 21).

En síntesis, la CCI concluye en su estudio: “Las cifras hablan por sí solas y nos demuestran la existencia de falencias en los procesos de una adecuada planificación integral para el diseño y construcción de proyectos de infraestructura en la ciudad de Medellín”. (CCI, 2017, p. 22).

En relación con los “sobrecostos” del proyecto, una de las principales críticas de la gestión de Fonvalmed, la concejala María Paulina Aguinaga, afirmó que, a las obras terminadas, que tenían un costo de \$82.056 millones, se les debió adicionar \$26.046

millones, un 32% más del costo inicial, y que eso también representó en aumento del 49% en el tiempo de construcción.

“Vivir en El Poblado no es sinónimo de ser rico. La gente ha cumplido, ha pagado con muchísimo esfuerzo. A la fecha se ha logrado recaudar en menos de tres años el 74% del valor inicial de las obras (\$425.548 millones), pero ahora han surgido adiciones y sobrecostos”, dijo Aguinaga. Además, la concejala indicó que, según el cronograma de las obras, “faltan las más costosas que representan el 48% el total de los recursos y si dicen que han entregado 15 de las 23 obras, están pendientes las más complejas. Si las que ya se han terminado tienen adiciones del 32% y si el patrón se repite (sobrecostos), significa que nos están faltando \$136.000 millones”. (Ariadne Agamez Lombana, octubre 26 de 2017, recuperado en junio 19 de 2018 de <https://www.publimetro.co/co/medellin/2017/10/26/panorama-desolador-las-obras-valorizacion-poblado.html>).

Concluye Publimetro en su nota periodística: “Por ahora se espera que Fonvalmed logre recuperar los recursos de los sobrecostos haciendo efectivas las pólizas a los contratistas que incumplieron y que los ciudadanos no deban realizar más pagos por la mala administración”.

En respaldo de las críticas expuestas por la Concejal Aguinaga, el Director del Fondo de Valorización de Medellín (Fonvalmed), aceptó los retrasos y el mayor valor del proyecto del orden del 21%, manifestando al diario ADN “que ha habido retrasos y que los trabajos habían sido tasados en el año 2014 en \$497.000 millones y terminarán costando alrededor de \$600.000 millones (...)”; según el funcionario, “() al recibir esta alcaldía, estaban terminadas completamente 10 obras, a la fecha completan 17 y la meta trazada es terminar el cuatrienio con entre 20 y 21 obras de las 23 planteadas”. (ADN, octubre 10 de 2018).

En consonancia con lo relatado en el diario ADN, a finales de septiembre de 2018, después de casi 30 meses de freno a un tramo de la ampliación de la avenida 34, uno de los 23 proyectos de valorización de El Poblado, se reanudaron los trabajos preoperativos en este corredor que por su longitud (3,8 kilómetros) e importancia (serán dos carriles adicionales entre la Aguacatala y la avenida Las Palmas), es una de las dos obras más importantes del paquete de valorización que se ejecuta en la comuna 14, junto a la renovación de Los Parra.

Esta obra fue planificada por tramos. En 2015, la pasada administración municipal adjudicó el tramo entre la calle 13 y la quebrada La Escopetería, por \$14.600 millones; sin embargo, ese mismo año una acción popular frenó la ejecución del proyecto. La demanda ciudadana pedía preservar un bosque de eucaliptos situado entre las calles 10A y 13, en una franja de 200 metros.

Al respecto, César Giraldo, director del Fondo de Valorización de Medellín (Fonvalmed), le contó al periódico El Colombiano en septiembre 28 de 2018, que pese a que el juez no concedió la pretensión de la comunidad accionante, la entidad hizo un estudio de conectividad biológica y encontró deficiencias en el diseño original de la vía.

Por eso, anotó Giraldo, se hizo un rediseño y determinaron que el par vial ya no pasaría por la carrera 35, para evitar las talas, sino por la 36, determinación que incluirá un cambio del actual sentido vial.

Fonvalmed indicó, asimismo, que está en prepliegos y pendiente de permiso de aprovechamiento forestal el tramo denominado 3.3, entre Los Balsos y la Aguacatala, el mismo que tiene un costo de \$40.500 millones (\$16.500 millones de la obra y \$24.000 millones de gestión predial).

Las fases 3.1 y 3.2, los pasos a desnivel en la loma de los Parra y en los González, respectivamente, tienen un costo aproximado de \$100.000 millones y no se alcanzarán a ejecutar en esta Alcaldía.

Giraldo dijo que, pese a que querían arrancar por estos intercambios, tuvieron dos restricciones: “La ambiental, porque el Área Metropolitana pidió un estudio de conectividad de toda la avenida 34 que se demoraba; y la movilidad, porque a su vez, estaban en ejecución los intercambios de la Inferior con los Parra y con los González. Era muy difícil ejecutarlos porque colapsaría la movilidad en El Poblado”. (El Colombiano, septiembre 28 de 2018).

La determinación de Fonvalmed, es considerada como un logro ciudadano, y al respecto se reseña en el periódico El Colombiano los siguientes testimonios:

José Fernando Álvarez, integrante de la Mesa Ambiental de El Poblado, ponderó la determinación tomada por Fonvalmed de preservar el bosque de eucaliptos y opinó que esta era la mejor alternativa.

“Es un logro que consiguió la comunidad porque se tuvieron en cuenta sus recomendaciones. Por la carrera 35 el impacto ambiental iba a ser mayúsculo, en plena contingencia por la calidad del aire. Es una buena solución”, sostuvo.

Luis Hernando Mejía, presidente ejecutivo de Corpoblado, señaló que la ampliación de la 34 es una obra “indispensable” para la comuna 14, e indicó que su único reproche “es que se convertirá en una vía que utilizará todo Medellín y los municipios del sur del Valle de Aburrá, pero que solo se le cobrará a El Poblado”.

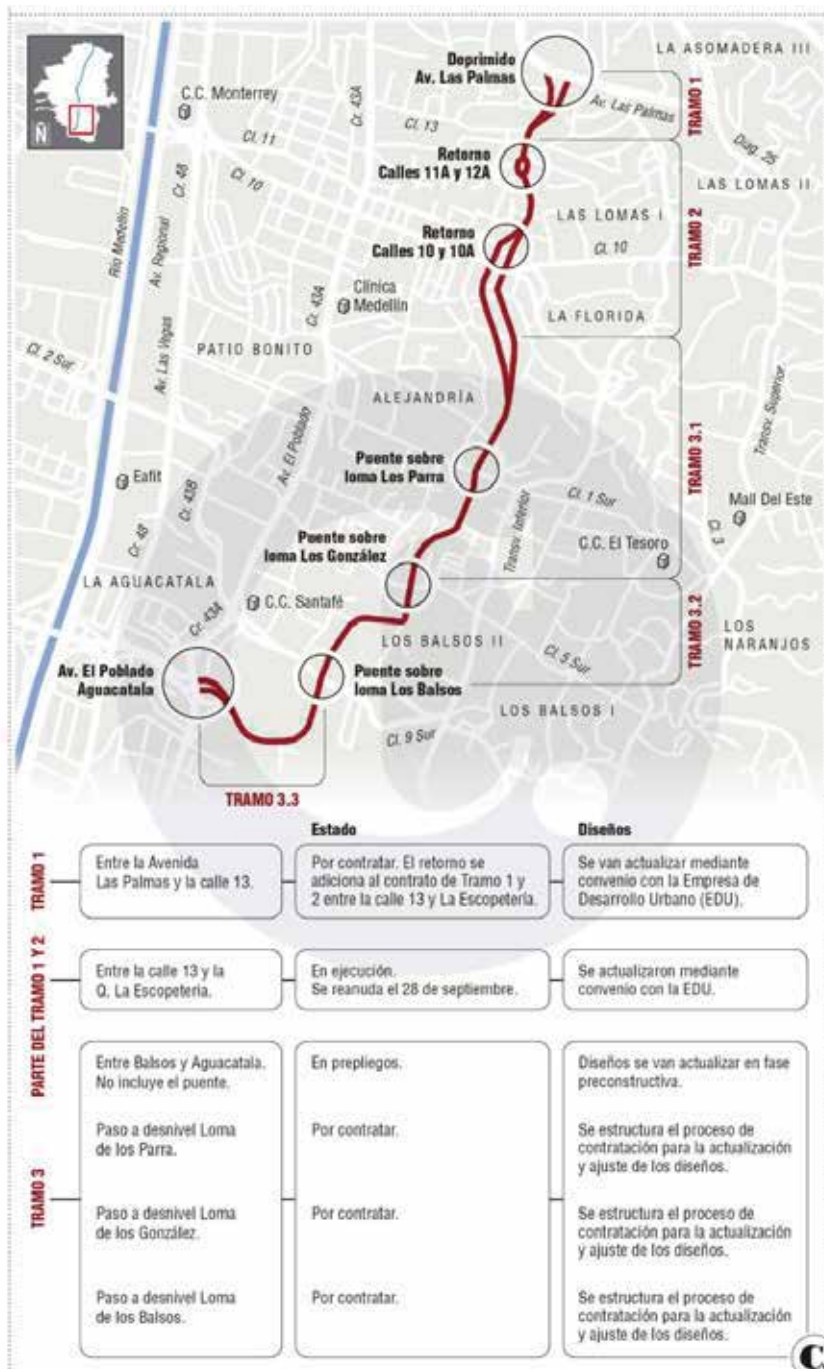
Por su parte, Francisco Darío Bustamante, integrante de la Junta de Representantes de Propietarios para obras de valorización de El Poblado, declaró su complacencia porque se hayan superado las dificultades legales que tenía la obra.

El líder comunitario pidió que el proyecto sea entregado en el tiempo establecido y que “no se repita lo que ha ocurrido con las obras anteriores”.

Bustamante mencionó la queja de los comerciantes de la carrera 36. Dijo que la comunidad acompaña sus pedidos y que para reducir las afectaciones “pedimos celeridad y cumplimiento en la construcción de la vía”. (El Colombiano, septiembre 28 de 2018)

Para comprender la trascendencia y relevancia de esta intervención, se hace el símil de la 34 con la carrera 80, corredor del futuro sistema masivo de la ladera occidental de Medellín, según el plan de expansión del Metro, la avenida 34 está trazada como su equivalente en la ladera oriental. En esta intervención de la 34, según Fonvalmed, se dejará un separador central de hasta 10 metros para que más adelante pueda transitar un modo masivo de transporte que cruce El Poblado, desde Aguacatala hasta Las Palmas. Los andenes tendrán entre 1,8 y 2,5 metros de ancho.

Mapa 5. Las fases que componen la ampliación de la Avenida 34



Fuente: Fonvalmed. Infografía: EL COLOMBIANO. Septiembre 28 de 2018

La ampliación de los contratos, tanto en tiempo como en costo, de acuerdo con lo manifestado por la CCI y lo dicho por la Concejala María Paulina Aguinaga, no es un dato menor; todo lo contrario, tiene que ver con una dinámica constante en las administraciones públicas locales del país, e incluso del continente, lo que ha aumentado el mito de la necesidad de un Estado austero. (Bodemer, 2017)

Sobre esta recurrente dinámica, problema como otros aquí enunciados, que no es tan sencillo, pero de muy vieja data y que se asocia a las políticas y decisiones estatales frente a las necesidades reales del ciudadano, se han ocupado tratamientos recientes cuando se estudia la relación existente entre las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra (Aponte, 2014) o se analiza el principio de planeación en la contratación estatal, aduciendo que se trata de un principio no tipificado (Amaya, 2016).

Los análisis citados se justifican, según el enfoque de Aponte, por la siguiente razón:

Porque uno de los mayores problemas en materia de contratación pública son las demoras en la ejecución de las obras, los sobrecostos y los fenómenos de corrupción, pese a que los contratos son celebrados entre entidades y empresarios que han contado con equipos jurídicos de alto nivel de parte y parte, y han tenido a su alcance los medios legales y alternativos de solución de controversias, en aplicación del artículo 68 de la Ley 80 de 1993. Porque pese a que en muchos contratos se ha contado con estudios previos y prospectiva presupuestal, muchas de estas obras no han llegado a desarrollar la función proyectada y se han convertido en bienes que no se pueden sustentar, ante lo cual, consideramos que uno de los factores que incide en este fenómeno es pensar la planeación limitada a un plan para contratar, dejando de contemplar en ella todo el desarrollo y entrega de la obra. Por lo tanto, es viable considerar que los problemas que se han suscitado no parten del desconocimiento jurídico o de carecer de medios de acceso a la justicia, ni puede decirse que contractualmente se tenía la intención de no cumplir con la ley, motivo por el cual es evidente que tanto los administradores públicos, los contratistas, interventores y supervisores no han asumido desde sus funciones la planeación de manera práctica, dinámica e integral y han dejado el desarrollo de los contratos a una ejecución de términos negociales. (Aponte, 2014, p. 180).

Para soportar la teoría de Aponte, Amaya, concluye lo siguiente:

El principio de planeación se constituye como una expresión clara de la epistemología de principio en el marco de la disciplina jurídica, en el sentido que de su definición y alcance se advierte que su correcta aplicación se permite optimizar y asegurar un alto nivel de eficacia y eficiencia de los procesos contractuales del Estado. (...) Es así,

como se realizan los estudios previos en donde se unen todos los conceptos analizados como precios del mercado, mano de obra, necesidades técnicas y financieras y otros elementos indispensables para organizar sistemáticamente el proyecto. De estos estudios previos, se estructura el principio de planeación, engranando así los demás principios de los que tratan las normas para la contratación estatal, Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y los decretos reglamentarios respectivos. Por lo que se debe comprender que el principio de planeación es resultado de una integración puntal y sistemática de los demás mandatos optimizadores tipificados en el corpus jurídico de la contratación estatal. (Amaya, 2017, p. 117)

El principio de planeación, a pesar de ser entendido como un mandato optimizador de la actividad contractual y como un deber a cargo de la administración en su preparación, es el resultado de una construcción jurídica que ha surgido fruto de las interpretaciones sistémicas y teleológicas realizadas con base en otros principios de la contratación estatal, por parte de las altas cortes colombianas (en especial el Consejo de Estado y la Corte Constitucional), así como de las reflexiones académicas expresadas en la doctrina, en donde se ha reconocido la importancia y alcance del deber de estructurar e identificar las aristas relativas al proceso de contratación. Tanto es así que se predica que de una correcta planeación se consolida e identifica la necesidad social a proveer con ocasión del contrato, que trasmuta en la definición, delimitación y determinación del objeto que lo motivará, sin embargo, su tipificación formal como principio rector de la contratación por voluntad del constituyente o el legislador no ha sido efectuada. (Amaya, 2017, p. 117).

Acerca del concepto de planeación y el alcance de su definición, Aponte (2014) indica que este no es un aporte exclusivo de la disciplina jurídica y señala sobre este principio, apoyándose en otros autores, lo siguiente:

La planeación es un aporte de las disciplinas sociales en el campo de la organización del trabajo y de la administración de recursos (Mondy y Noe, 2005) que se ha incorporado al Derecho, a través de las nociones de planeación y planificación, principales elementos técnicos planteados en la Ley 80 de 1993, traídos de las ciencias de la administración y de la ingeniería industrial (Meyers y Mathew, 2006). También es uno de los pilares de la administración por objetivos y del control, que hace parte de las actividades de ejecución, evaluación y corrección que en la práctica significa cumplir los objetivos de un proyecto, hasta ver agotada la meta. En materia del contrato estatal de obra, es la realización en tiempo de la obra pública, acorde con lo pactado y en términos de presupuesto.

La preocupación por la planeación obedece a la necesidad colectiva y económica de optimizar recursos, reducir costos, minimizar errores humanos y alcanzar el desarrollo de obras que son de prioridad social y no exclusivamente de orden suntuario, respecto a otras de uso restringido, que impliquen inversión no democrática o parcializada; es parte del concepto de modernización y eficiencia del Estado. La ausencia de planeación crea un uso inadecuado de los recursos públicos por desconocimiento de las necesidades y los medios con que se cuenta (Sánchez 1991).

Un primer acercamiento al tema desde el ámbito jurídico muestra que en el ordenamiento legal colombiano la planeación no es delimitada de forma conceptual, sino que, por medio de presupuestos o referentes, se dan guías que sirven para darle cumplimiento como principio rector de la contratación estatal en general (art. 25 de la Ley 80 de 1993). Su implementación, difusión y desarrollo se presenta como parte del procedimiento para hacer contratos en el Estado y en materia de obras públicas, aún requiere un desarrollo práctico, desde un componente técnico y jurídico en la ejecución, para superar el nivel teórico, propio de la prescripción normativa, que la limita al cumplimiento de actividades en la etapa precontractual (Expósito, 2004). (Aponte, 2014, p. 181).

Aponte, en atención a que el ordenamiento jurídico colombiano y el Estado, en sus diferentes instituciones a través de sus representantes utilizan el término planeación, asume el término, pero como sinónimo de la definición dada a planificación por Schmidt (2003), entendida semánticamente, así:

Como lo que se requiere para que los contratos de obra pública, no lleguen a instancia de caducidad y su cumplimiento equivalga a que la obra pública se entregue terminada a satisfacción y con una prospectiva técnica de duración, funcionamiento y sostenibilidad financiera para su aprovechamiento, es decir, en disposición de pleno goce, con garantía extendida a una medida correspondiente, proporcional a su ciclo de vida, teniendo en cuenta directrices técnicas. (Aponte, 2014, p. 182)

En relación con el modelo de planeación, Aponte matiza:

Uno de los elementos más destacados es su capacidad predictiva en términos científicos, es decir, de anticipar comportamientos futuros, de fenómenos que previamente han sido estudiados y de los cuales se ha podido de manera hipotética - deductiva, establecer regularidades expresadas en términos de causa y efecto, de medios y resultados. Entonces, la planeación conjuga no solo el elemento predictivo, atribuido a la ciencia, sino el factor de intervención de la ingeniería y

la administración porque produce resultados, afecta la realidad física y social, para moldear y obtener objetivos claramente definidos dentro del marco de factibilidad, establecido de manera científica y técnica con base en los recursos disponibles. Ello significa que la planeación es connatural a la administración y al ejercicio del poder; por lo tanto, toda planeación pública implica el campo de la política (Del Castillo, 2008), razón para entender la intrínseca relación entre planeación y Derecho, respecto a la contratación pública (Santofimio, 2009). (Aponte, 2014, p. 183).

En adhesión a lo expuesto, Aponte (2014) considera que la planeación en materia de contratación pública es la acción técnica y legal para contratar, entendiendo la planeación del negocio jurídico y agotamiento del proceso de selección, como elementos del trámite para llegar a la contratación, y también es la acción de administrar el cumplimiento de obras públicas que se puedan costear, realizar, mantener y cuyo costo/beneficio implique soluciones a problemas físicos y sociales que redunden en el desarrollo de las comunidades y la inclusión social de quienes han estado históricamente en lo marginal (Cuéllar, 2010).

El énfasis en el costo/beneficio de las obras en una visión planificada para que aspectos como los impuestos de valorización respecto a las obras desarrolladas no sean reaccionarios al impulso del desarrollo económico social, que se le quiere dar a las comunidades beneficiadas por las obras. Debe considerarse una falla de planeación hacer obras que la comunidad no pueda sustentar y mantener una vez terminadas, por su costo a corto y mediano plazo. Así, la sociedad gana en competitividad para enfrentar los retos de la globalización y la influencia de lo externo, en lo local, regional y nacional. Por ende, la planeación en la contratación de obras públicas no puede limitarse a los estudios previos o aquellas medidas que tienen una función de prevención. Esa idea de que planear es como anticiparse al futuro es un error, porque saca la planeación de la esfera científica y técnica y la deja a un limbo de suerte, de disposición, de acciones sin objetivo y sin un alcance de ejecución y control, sin posibilidades de gestión continua, de parametrización de medidas, de prospectiva tecnológica en términos de crear, según las necesidades, manuales y protocolos de desarrollo técnico. (Aponte, 2014, p. 185).

Aponte en su desarrollo trabaja los elementos que el constituyente y el legislador han dispuesto en materia de planeación en el ordenamiento jurídico y que aplican a la contratación estatal de obras en Colombia, para ir corroborando paso a paso, las limitaciones de la planeación en estricto sentido jurídico y, por ende, la necesidad de asumir la planeación como un conjunto de acciones aplicadas a la contratación y desarrollo de las obras públicas, que son un sistema complejo, que exige el concurso de un enfoque interdisciplinario y el paso de la enunciación legal, al desarrollo y aplicación técnica.

La hipótesis de Aponte queda demostrada con algunos ejemplos de obras que cumpliendo con los mínimos de planeación precontractual no llegaron a feliz término o su realización no tuvo en cuenta los requerimientos técnicos, financieros, sociales y ecológicos para su sostenibilidad.

Relaciona tres casos representativos que sirvieron como parte de la motivación para los debates surgidos en el Congreso de Colombia y que dieron forma a la actualización del régimen de regalías, Acto legislativo 05 de 2011, que modificó los artículos 360 y 361 de la Constitución Política.

Esta modificación constitucional, señala Aponte, se fundamentó en las siguientes razones:

Muchos de los municipios que recibían ingresos considerables hicieron gastos sin control y contrataron obras que en muchos casos nunca pudieron operar o que haciéndolo duraron muy poco tiempo al servicio por múltiples razones, causadas por estudios incompletos o mal enfocados, cálculos presupuestales que no tuvieron en cuenta aspectos básicos de planeación técnica y hubo casos claros de carencia de administración, de control, de evaluación, de corrección y ajuste de los planes en el desarrollo de la obra pública. (Aponte, 2014, p. 199)

En síntesis, Aponte (2014) concluye en su estudio:

Desde el enfoque jurídico, la planeación es un asunto en apariencia preliminar a la contratación de obras públicas, pero la práctica demuestra que también es un asunto liminar, entre los estudios previos que plantean los términos de referencia del contrato en su dimensión objetiva y el modo fáctico correspondiente al cumplimiento contractual, que va paralelo al desarrollo y entrega a satisfacción de las obras contratadas. Esto incluye una dimensión posliminar respecto a la obra pública terminada, pues la garantía, su durabilidad en condiciones de funcionamiento

adecuado, sostenibilidad económica e incluso para minimizar lo que el desarrollo industrial de la obra pública genera como impacto ambiental y social, son aspectos que se deben contemplar en el correcto empleo de los recursos públicos. (Aponte, 2014, p. 200)

Las falencias de planeación en el contrato estatal de obra surgen porque contratantes, contratistas y demás intervinientes en esta actividad administrativa del Estado, al ceñirse al marco normativo vigente, confunden tener un plan para contratar – diseño del proyecto, estudios previos, presupuesto, planos–, con planeación, y no se distingue en forma sistemática la diferencia categorial, conceptual y práctica que hay entre plan, planeación y planificación. En tal confusión han incurrido el legislador, los operadores administrativos, los doctrinantes y los administradores de justicia. En este sentido, Aponte precisa: planear es prever para dirigir el camino hacia la consecución de una meta; administrar, para ir paso a paso, bajo circunstancias en las que concurren tanto elementos determinados como elementos y factores que son aleatorios. Planear es tener un plan, una proyección, una ruta previamente trazada, algo de lo cual se dispone antes de empezar una obra pública. Planificar se relaciona con la optimización de recursos, de hacerlos alcanzar, de llevar a cabo un objetivo con los medios con que se cuenta, de ejercer un control sobre ejecutores, acciones e insumos, paso a paso durante las diferentes etapas del desarrollo de la obra pública; de desplegar una estrategia económica para hacer rendir al máximo los medios con que se cuenta ante necesidades que exceden los recursos. Planeación, por su parte, debe entenderse como un sistema dinámico, que integra múltiples saberes y metodologías, que puede ser aplicada en todos los campos de intervención del ser humano, en la naturaleza y en la sociedad. (Aponte, 2014, p. 201)

La planeación del contrato de obra va más allá del cumplimiento de los procedimientos legales para la celebración del contrato, ya que es necesario entender que la contratación pública tiene una finalidad material y social superior, que excede las fórmulas contractuales jurídicamente establecidas, porque implica considerar que las obras contratadas sean las que se requieren en atención a unos planes de desarrollo vigentes, considerando su prioridad, que existan los recursos para su plena ejecución y que no se inicien obras que no se puedan concluir; que se pague lo justo, de acuerdo al mercado; que se cuente con los estudios previos necesarios; que se realicen dentro de términos racionalmente económicos de tiempo, uso y compromiso de las finanzas públicas y que, además, se entreguen al servicio, garantizando su funcionalidad por un tiempo técnicamente establecido, contemplando su sostenibilidad y continuidad, con sentido de responsabilidad social, aprovechando debidamente los recursos del erario público. (Aponte, 2014, p. 201)

“La planeación a nivel constitucional se hace presente a través del principio de racionalidad fiscal, estableciendo que la función pública, en materia económica y de administración de recursos, debe obrar de manera prudente, metodológica y planificada”. (Aponte, 2014, p. 202)

Cuando nos referimos a contratación estatal y en especial a un contrato de obra, es fundamental diferenciar la planeación de un negocio jurídico, de la planeación en el desarrollo de la actividad administrativa. Sobre el punto, es importante entender que la contratación estatal es una de las formas que se tiene para el cumplimiento de los fines del Estado, que se realiza a través del correcto ejercicio de la función administrativa. En este orden, siendo los fines del Estado los que permiten determinar la pertinencia de una necesidad a suplirse por medio del producto de un contrato, fuerza concluir que el contrato solo es una herramienta que para su realización requiere de una planeación dinámica que supere la celebración del negocio y trascienda a la recepción de la obra funcionando. (Aponte, 2014, p. 203)

En el contexto internacional, cada día toma mayor relevancia el concepto de planeación dinámica, en la medida en que las nuevas tendencias en el manejo de la administración pública enfatizan no solo en la realización de los procedimientos acorde con las normas, sino que imponen la evaluación de los resultados de la gestión, lo que implica una perspectiva de utilidad de la obra contratada y de eficacia y eficiencia del gasto, bajo un análisis de cumplimiento de metas institucionales y de compromisos profesionales. (Aponte, 2014, p. 203).

Uniéndose a las críticas de Aponte y coincidiendo con algunas de las ideas de Amaya, Gorbaneff (2002) plantea que la “contratación pública de obras de infraestructura en Colombia es conflictiva, poco eficaz y eficiente”. Expone que casi sin excepción las grandes obras de infraestructura terminan en los tribunales y que varios factores conspiran para que sea así. Estos factores, a juicio de Gorbaneff, tienen un denominador común: “cierta desatención a la teoría económica por parte de los autores de la ley 80 de 1993”. Además, en virtud de las fallas de planeación, Gorbaneff, al referirse a la renegociación de los términos del contrato (modificación de plazos y valores) y el restablecimiento del equilibrio económico del contrato, afirma lo siguiente:

Otro problema es que la ley 80 está enviando un mensaje equivocado a la Contratista. Como el contrato que se maneja es incompleto, el Gobierno prácticamente invita a la Contratista a presentar una propuesta inicial irreal diseñada para ganar la licitación. Más adelante la propuesta inicial va a ser renegociada por lo cual la Contratista no va a tener que preocuparse por los costos ni por la eficiencia. La letra

de la ley, basada en la teoría económica clásica, entra en conflicto con la realidad, que mejor se explica por la teoría neoinstitucionalista, y genera unas situaciones ambiguas e ineficientes para el Gobierno. La ley presenta un mecanismo de la selección adversa que hace que el que gane la licitación, sea una persona con un elevado grado de oportunismo. Si este sistema todavía funciona, es porque el Dios es grande. (Gorbaneff, 2002, p. 21).

Concluye Gorbanoff, al analizar la contratación pública en Colombia y la teoría económica:

Cuando la ley 80 manda hacer la escogencia del mejor proponente, se basa en la teoría económica clásica. Esta teoría entra en contradicción con la realidad y la realidad prevalece. Esta prevalencia se expresa en forma del reconocimiento de la necesidad de la renegociación de los términos del contrato y el restablecimiento de la famosa "ecuación económica". El resultado es una mezcla teórica, que no es deseable en una ley, porque dificulta su interpretación y aplicación y además plantea incentivos equivocados ante los contratistas. (Gorbaneff, 2002, p. 22).

Volviendo a las posiciones de gremios y asociaciones, en la misma dirección señalada por la CCI en sus críticas al Proyecto Valorización El Poblado, se constata en el comunicado de prensa emitido por la Sociedad Antioqueña de Ingenieros y Arquitectos -SAI- en mayo 13 de 2016, la advertencia de la SAI sobre la falta de planeación en obras de valorización en el Poblado.

Para la Sociedad Antioqueña de Ingenieros y Arquitectos (SAI) el paquete de obras que se ejecutan en El Poblado utilizando la figura de valorización, evidencian la aplicación de una política de parches, (se hacen por segmentos sin criterio técnico) debido a la pasividad técnico administrativa del estado a través de muchos años.

Observa el Arquitecto Martín Alonso Pérez, presidente de la SAI:

“Las obras tendrán un bajo impacto de favorabilidad y eficacia en materia de movilidad. El grueso de las propiedades asentadas en el territorio seguirá con evidentes limitaciones de accesibilidad y circulación, dado que las obras carecen de un enfoque sistémico, en lo técnico, funcional y operativo”.

Para la SAI las imprevisiones de vieja data, irremediables hoy, derivaron en decisiones facilistas:

- Las transversales se concibieron como calles, no como vías arterias o avenidas. Lo mismo aconteció con las lomas (trazadas siguiendo antiguos accesos a casas fincas).
- En ningún momento se tomó la decisión de adquirir predios colindantes como reserva estratégica para ampliar las vías estructurantes.
- Ni siquiera, lo más elemental: los andenes fueron desdeñados y excluidos.
- Y de bahías vehiculares para transporte público no hubo vestigio alguno.

Según el Arquitecto Pérez:

“Para colmo de males, durante las tres últimas décadas Planeación Municipal y luego las curadurías (con anuencia pasiva de las autoridades municipales responsables), dejaron crecer la ciudad a placer del mercado, licenciando sin criterio previsor ni planeación vial, edificios en altura, centros comerciales, supermercados, etc.”

De acuerdo con el pronunciamiento de la SAI, las licencias de construcción otorgadas, a partir de la exigua sección vial de las calles arterias (transversales y lomas de dos carriles sin andenes), legitimaron para siempre retiros paramentales, antejardines, parqueaderos de visitantes al aire libre, porterías, densidades y linderos de los edificios construidos después de poner en servicio las transversales.

“En los sitios donde se ha podido forzar un intercambio vial, aparecen atropellos sobre la circulación peatonal, las edificaciones vecinas, la arborización existente y el paisaje urbano. Donde el intercambio no cabe, la obra se omite, así sea indispensable”, afirmó el presidente de la SAI.

Para la SAI se podría concluir que las 24 obras de valorización priorizadas por FONVALMED se deben analizar desde las siguientes premisas:

Los nudos de embotellamiento perdurarán dado que a la red semafórica inútil se suman obras carentes de planeación y espacio mínimo suficiente para poder desarrollarse.

La financiación de obras desarrolladas con cargo a una parte de la comunidad medellinense, sin expectativas ciertas de valorización, no tiene sustentación técnica, funcional y operativa capaz de probar un impacto positivo fuerte de beneficio real para la comunidad.

Corresponde a la municipalidad, no a algunos particulares, financiar toda obra pública de beneficio colectivo, tanto más si se adelanta para resolver imprevisiones y problemas de ineficacia técnico administrativa.

Reuniendo, los resultados obtenidos de las consultas realizadas a las bases de datos de la CGM y Cámara de Comercio, el RUE departamental y municipal, y lo examinado en medios de comunicación y boletines de prensa expedidos por gremios de la construcción y la ingeniería como la CCI y la SAI, resulta evidente, como lo demuestra Zea (2015), que las agremiaciones son una forma de organización y participación relevante en El Poblado, utilizada principalmente por un sector de nivel socioeconómico alto para gestionar acciones y resolver problemáticas de una manera más eficiente y eficaz.

En el caso de Corpoblado, se observa que esta organización cívica se encuentra presente en los registros de las tres (3) bases de datos consultadas, con una vigencia, estabilidad y perdurabilidad sostenida en el tiempo, se caracteriza entonces un colectivo estructurado con más de 270 afiliados, que representa los intereses de un sector socioeconómico alto, agremiando a urbanizaciones, empresas, universidades como EAFIT y el CES y Centros Comerciales de la Comuna 14.

Además, como se desprende de la información recolectada y analizada, no sólo hizo parte del proceso de construcción del Plan de Desarrollo Local de El Poblado (2010), sino que ha participado del proceso de PLPP en la comuna y ha ejercido la vigilancia y control social, como integrante de la Veeduría Ciudadana Poblado, sobre cuatro (4) de los contratos, en la etapa de estudios y diseños, de varias de las obras a realizarse por Valorización, proyecto sobre el cual desde el año 2010, ha asumido una posición crítica y reflexiva.

Para comprender esta forma de organización en la Comuna 14, El Poblado, y en particular cuando media, como tema de encuentro o interés colectivo, un proyecto como el de Valorización El Poblado, se hace necesario citar el siguiente concepto, referido también por Zea (2015) en su estudio:

La participación ciudadana tiene un impacto esperado en el fortalecimiento de lazos de solidaridad y cooperatividad entre organizaciones y redes sociales para la articulación de esfuerzos en torno a metas compartidas y la creación de confianza

entre sectores de la ciudadanía y la institucionalidad (Velásquez y Gómez, 2003, p. 350 - 351).

En este sentido, las formas de organización y configuración de los estratos socioeconómicos altos de la Comuna 14, a raíz del proyecto Valorización El Poblado, influye en gran medida en la manera en que se dan las articulaciones sociales para la participación a través de organizaciones cívicas como Corpoblado, o bien, mediante veedurías o entidades sin ánimo de lucro como: Veeduría Ciudadana Poblado, Corporación Dignidad Colombia y el Comité de Valorización.

En general, para evaluar cómo influye la Valorización como problemática de interés particular para la comunidad del Poblado en su forma de participación ciudadana, Zea (2015) denota:

Otra de las prácticas de participación en la Comuna 14 evidenciadas en el trabajo de campo, fueron las agremiaciones y corporaciones que representan intereses particulares en la comunidad, las cuales utilizan otro tipo de prácticas de participación, como el uso de la comunicación directa con la municipalidad, para gestionar acciones y resolver problemáticas de interés, en especial de la población de estratos socioeconómicos altos. (Zea, 2015, p. 137)

Demuestra Zea (2015) como corolario de lo expuesto que:

“La capacidad de gestión y de influencia que tienen estas agremiaciones y corporaciones, inciden en dinámicas de la ciudad, por medio de otras lógicas de participación, diferentes a las tradicionalmente utilizadas históricamente en comunidades de estratos socioeconómicos bajos en la ciudad” (Zea, 2015, p. 137 - 138).

En consecuencia, se caracteriza en el caso del Proyecto Valorización El Poblado, un nivel de participación de índole sectorial que los integra como comuna, cuando, debido al cobro de valorización, se genera un punto de encuentro que confluye con los intereses particulares de agremiaciones, corporaciones, veedurías y entidades sin ánimo de lucro, los cuales representan un sector de unidades residenciales y de comunidades de diferentes estratos socioeconómicos (especialmente 4, 5 y 6), para resolver una problemática identificada asociada con el Proyecto Valorización El Poblado.

Destaca Zea (2015), al referirse a las agremiaciones como otra forma de participación en El Poblado:

La influencia de éstas no solo ha incidido en el ámbito zonal de El Poblado, sino históricamente a nivel local en la ciudad, desde aspectos como el urbanístico, social y político. Estas agremiaciones, que operan desde la esfera privada, representan en el territorio las principales preocupaciones y problemáticas a resolver de la población de estratos altos de la Comuna 14. (Zea, 2015, p. 174).

Al ser indagado por Zea (2015), Corpoblado, agremiación sin ánimo de lucro que ha representado los intereses de los estratos 4, 5 y 6, expresa que:

“Nos interesa todo lo que pasa alrededor de El Poblado, por El Poblado y para El Poblado. Como el tema ambiental, el tema de movilidad, seguridad, medio ambiente, valorización, porque obviamente los impuestos aquí se sienten duro todas estas problemáticas”. (Zea, 2015, p. 174)

Precisa Zea que los afiliados de Corpoblado los componen no solo las empresas y entidades privadas, sino que cuenta en un gran porcentaje, con la afiliación de las Urbanizaciones y Edificios del sector, quienes representan la voz mayoritaria de los habitantes de El Poblado, generando un peso significativo en el ejercicio de representación y participación en la Comuna, por medio de esta Corporación. La Corporación trabaja para resolver problemáticas de interés, principalmente de esta población en la Comuna, por medio de gestión directa con la Municipalidad o privadamente. (Zea, 2015, p. 174 - 175).

Al respecto, Zea (2015), en una de las entrevistas realizadas en su estudio, al referirse a la dinámica de gestión de Corpoblado, reseña lo dicho por uno de sus representantes al ejemplificar como se procede ante una problemática como la de la movilidad en el sector:

Yo nunca contrato nada con el Municipio, es pura gestión y acompañamiento, y por ejemplo con la problemática, yo la gestiono con el Municipio y buscamos soluciones con el tema de movilidad. Cuando vos vivís en tu casa vos sabes cómo llegas más rápido a tu casa, qué es lo que está propiciando el trancón, qué es lo que está pasando. Entonces por eso nosotros validamos esa información y se las entregamos y les hacemos propuestas. (Zea, 2015, p. 175).

En relación a la Cámara Colombiana de Infraestructura -CCI, seccional Antioquia, agremiación domiciliada en la Comuna 14, y en menor escala el rol de la SAI, su caracterización es diferente a la de Corpoblado, debido a que sus acciones y gestiones directas que logran con el Municipio o privadamente, son para éstos más efectivas y eficaces en la búsqueda de resultados concretos a los asuntos de interés del sector que representan, hecho que es reconocido por el vocero de la CCI, cuando enfatiza que “no es función de la Cámara Colombiana de Infraestructura -CCI realizar labores de veeduría”, aspecto que obviamente lo diferencia del propósito de una Corporación como Corpoblado.

Se aclara en este punto que en El Poblado hay presencia de instituciones y entidades privadas que influyen en dinámicas Municipales, e incluso nacionales e internacionales, como Proantioquia, ISA, Isagén, la Andi, Bancolombia, entre otras, que generan una dinámica de relacionamiento diferente entre éstas y las entidades públicas de la ciudad.

Continuando con Corpoblado, observa Zea (2015) sobre la dinámica participativa de esta corporación cívica lo siguiente:

Realiza una Asamblea anual, donde prioriza las problemáticas y direcciona las estrategias a seguir por la Junta Directiva. Ésta última realiza reuniones cada mes por comisiones de trabajo, que representan las principales problemáticas de los estratos altos en la comuna. La seguridad y los cobros por valorización son algunas de las temáticas que más movilizan la participación de esta población y el accionar de la corporación. (Zea, 2015, p. 174 - 175)

Alude la autora, citando el contenido de una de sus entrevistas realizadas a Corpoblado, un ejemplo de sus estrategias y modelo de actuación:

Tenemos una Comisión de Comunicaciones, porque las comunicaciones para nosotros son muy importantes, importantísimas, básicas. Tenemos la de Espacio Público, que es la que vela que el ventero ambulante (...) que esta problemática, que están vendiendo los “cochos” en la vía. Tenemos una de movilidad, tenemos otra de valorización y la de seguridad, que la trabajamos con el comandante de la Policía del Poblado, directamente con él. (Zea, 2015, p. 178).

Otro aspecto interesante, para efectos de la caracterización de la participación en la Comuna 14, descrito por Zea en su estudio es que, dentro de la estructura organizacional de El Poblado existe una jerarquización de la representatividad.

Explica la autora, como algunos habitantes participan por medio de la representación de sus vecinos y estos a su vez nombran en Asamblea a un Consejo de Administración que los representa, junto con el Administrador en asuntos de ejecución. Y cuando corresponde procesos de interés de un sector determinado o de Comuna, como sucede con el Proyecto Valorización El Poblado, es trasladada la representatividad a entidades como Corpoblado. Lo anterior, dice Zea, es una descripción somera de la configuración de un sistema de organización que ha venido consolidándose en esta población. (Zea, 2015, p. 176)

Coincidiendo con Zea (2015), puede concluirse, que los intereses y problemáticas que identifica la población de estratos altos en El Poblado, como lo es el Proyecto Valorización El Poblado, están siendo representados y gestionados privadamente por organizaciones y corporaciones como las antes mencionadas, de una manera probablemente más efectiva de lo que pudieran lograr por medio de otros mecanismos como PLPP.

Se resalta también, como indica Zea (2015), la intervención de las agremiaciones, como expresión de participación, en las dinámicas sociales de la Comuna 14, que están realizando desde una esfera privada y que no ha sido impactada de una manera relevante por la Institucionalidad pública. Es posible pensar, plantea Zea que:

“¿Las dinámicas sociales que han sido gestadas en la población de estratos socioeconómicos altos en El Poblado han estado direccionadas por los modelos de gestión privados y, posiblemente, empresariales?” (Zea, 2015, p. 180).

Este interrogante, propuesto en su trabajo por la autora citada, posibilita concluir que una manera en que la institucionalidad pública, desde la óptica del Control Fiscal Territorial, puede intervenir e impactar de manera relevante en las dinámicas sociales, independientemente del estrato socioeconómico, es a través de mecanismos de control fiscal cívico en el que se fusionen de manera coordinada y armónica el Control Social y el Control Fiscal, sin perder las competencias de orden legal y estatutario que poseen ambos sistemas desde su ámbito de actuación, estructura de participación que de acuerdo con lo descrito por Lulle (2004) ya fue promovido con relativo éxito en Bogotá por la Contraloría Distrital entre 1997 y 1999, y se implementa en la actualidad por la Contraloría General de la República mediante el mecanismo denominado Auditorías Articuladas como una estrategia de control fiscal participativo.

10. RELACIÓN EXISTENTE ENTRE EL CONTROL SOCIAL, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL CONTROL FISCAL EN EL PROYECTO VALORIZACIÓN EL POBLADO

En noviembre 9 de 2016, se desarrolló en el auditorio de Telemedellín (Parque Gabriel García Márquez) el evento Encuentro con Sentido Público - Obras Civiles, Proyecto: Valorización de El Poblado, actividad realizada en el marco de las responsabilidades que la Contraloría General de Medellín tiene como ente de control con la comunidad, para rendir cuentas acerca de su quehacer, en este caso en la Comuna 14, El Poblado.

Al evento asistieron 23 personas en representación de: JAC Poblado Centro, JAC Ciudad del Río, JAC Loma de Los González, JAC Parque Central del Río, JAC Alto Poblado, Urbanizaciones Tierradentro, Monteverde y Surabaya, JAL Comuna 14 El Poblado, Comité de Valorización El Poblado, Corporación Dignidad Colombia, Junta de Representantes de los Propietarios del Proyecto Valorización El Poblado, Comité Social Poblado, CINFOSIS S.A.S y líderes de la Comuna 14.

El proyecto del que se habló fue el de Valorización El Poblado, que comprende un total de 23 obras. El evento fue promovido por la Contraloría General de Medellín bajo la operación de la entidad Parque de la Vida, informando a la comunidad lo que ha hecho la Contraloría con respecto a sus Solicitudes de Participación Ciudadana (SPC) o derechos de petición, las auditorías efectuadas a las obras de dicho proyecto y los posibles hallazgos a partir de esas solicitudes. Se recuerda que la Contraloría sólo audita procesos que ya se hayan ejecutado, no previamente a su ejecución, por lo que su control es posterior y sólo se auditan procesos donde haya presencia de recursos públicos.

Se trataron temáticas relacionadas con los retrasos en las obras, mayores costos de ejecución (pues algunas obras costarán el doble o el triple de lo que estaba estipulado en un inicio), como también los problemas de movilidad generados durante la ejecución de las obras de valorización. Esto, sumado a la percepción de la comunidad que manifiesta que no hay entes que estén controlando estos procesos, pues, a su juicio, se ha contratado y recontratado a diferentes empresas constructoras y siempre ocurren nuevos problemas o hay presuntos desangres del recurso público invertido.

Se propuso la realización de un encuentro de socialización bajo la metodología Café con Vos, adaptación del World Café creada por Juanita Brown y David Isaacs, como una forma intencional de establecer una red viva de conversación en torno a asuntos

que importan. Una conversación de Café es un proceso creativo que lleva a un diálogo colaborativo, en donde se comparte el conocimiento y la creación de posibilidades para la acción en grupos de todos los tamaños. (Brown, 2005, p. 96-98).

De acuerdo con el operador del encuentro, la entidad Parque de la Vida, este método “es una metáfora provocativa: a medida que creamos nuestras vidas, organizaciones o comunidades, estamos en efecto, moviéndonos entre “mesas de conversaciones” de un Café”.

Dentro de la metodología Café con Vos se establecen rondas de conversación y la gente cambia de mesa entre las rondas, permitiendo la creación de una red densa de conexiones que se tejen en un corto período de tiempo, lo que la convierte en una metodología participativa en la que se pasa de ideas individuales a colectivas.

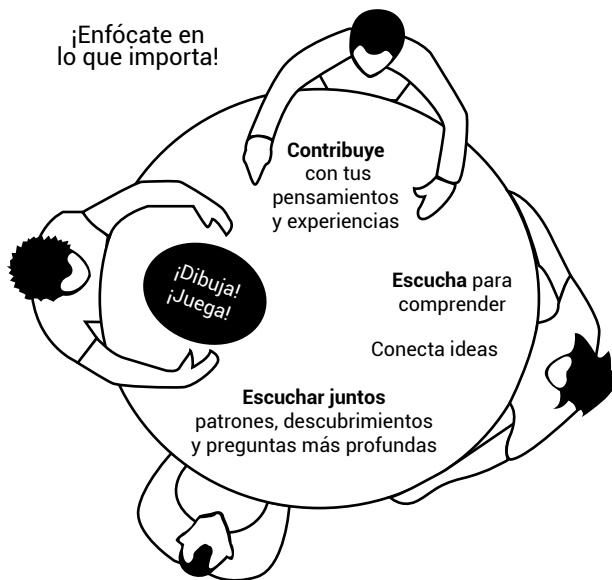
Tanto como proceso conversacional, como patrón de sistemas vivientes, el Café con Vos tiene consecuencias -inmediatas y prácticas- en los diseños de reuniones y conferencias, formaciones estratégicas, creación de conocimiento, rápida innovación, involucramiento de actores, y cambios de gran escala.

Experienciar el Café con Vos en acción también ayuda a tomar decisiones, personales y profesionales, acerca de maneras más satisfactorias de participar en las conversaciones que modelan nuestras vidas. (Parque de la Vida, 2016)

Los principios operativos del Café con Vos fueron los siguientes:

- Organización del espacio
- Planteamiento de preguntas que fueran de importancia para todos
- Los facilitadores debían propiciar una buena conversación
- Conectar diversas perspectivas
- Escuchar patrones, percepciones y preguntas más profundas
- Hacer visible el conocimiento colectivo

Gráfico 7. Etiqueta del Café con Vos



Fuente: Metodología encuentros Con Sentido Público Versión 2. Parque de la Vida, noviembre 9 de 2016.

Creencias en torno a la metodología Café con Vos:

- El conocimiento y sabiduría necesarios está presente y es accesible.
- Los descubrimientos colectivos evolucionan desde: honrar las contribuciones de cada uno, conectar ideas, escuchar lo que va surgiendo, notar temas y preguntas más profundas.
- La inteligencia emerge a medida que el sistema se conecta a sí mismo, de maneras creativas y diversas.

Momentos de la metodología utilizada:

Momento 1: 15 minutos

Mesa general: Cuento de mi ciudad soñada, con un personaje que narró esta historia, que a su vez fuera motivadora para un trabajo conjunto de sensibilización en cada una de las mesas. La narración se hizo bajo la técnica del Storytelling que es el arte de contar una historia, aprovechando la creación de una atmósfera mágica a través del relato.

Esta capacidad de contar historias, así como el arte que va asociado a ésta, es de las más antiguas que existen: conectar emocionalmente a través de una historia, dejar que te lleguen y toquen el corazón y la cabeza, el cuerpo y el espíritu: lo racional y lo instintivo, al respecto Maya Angelou, expresó: "La gente olvidará lo que dijiste, la gente olvidará lo que hiciste, pero la gente nunca olvidará cómo la hiciste sentir".

El propósito es apelar al lado emocional de las personas, generando así la relación de confianza y fidelidad. La conexión emocional se da en la medida que sabemos narrar una historia.

El personaje interactúa con los asistentes, llevándolos a sentir lo que él está narrando resultando muy efectiva como herramienta para abrir una cuestión en discursos que requieren preparar un poco el terreno, hacer que las personas se sientan de una determinada manera para que reciban el mensaje de forma óptima.

Momento 2: 30 minutos

La contraloría expuso a la comunidad el tema a tratar en el evento, de acuerdo con lo que la CAAF Obras Civiles definió como prioridad para informar. La intención de los encuentros es acercarse a la comunidad y que ellos sientan que como ente de control fiscal se está presente, es en gran medida una manera de mostrar acompañamiento. Por obvias razones la Contraloría no respondió todas las preguntas e insatisfacciones que tenía la comunidad de forma individual, así que, por ello se dio paso al siguiente momento en el que se construyó entre todos unas preguntas, las cuales era posible resolver en cada mesa. El ejercicio consistió en que la gente descargara sus dudas y llegara a una mejor postura de conversación.

Por un lado, indica el operador Parque de la Vida, la incorporación de aspectos lúdicos y dinámicos para crear espacios donde lo educativo no riña con la diversión, y en los que el aprendizaje se envuelva bajo un clima de confianza y libertad. Y, por otro lado, la reinención, la creatividad, la pasión, es decir, no pasar de lo posible a lo real, sino de lo imposible a lo soñado, donde los cambios surjan de los sueños y la esperanza. Porque es así como "soñamos y trabajamos para recrear el mundo, porque nuestro sueño es un sueño con una realidad menos malvada, menos perversa, en la que uno pueda ser más gente que otra cosa". La palabra no en vano existe, es la que posibilita que salga de nuestro interior lo que nos molesta y al soltarla nos liberamos de lo que llamamos yugo interior. (Parque de la Vida, 2016)

Momento 3: 1 hora (60 minutos)

Trabajo de construcción conjunta de las preguntas por mesas de trabajo bajo la metodología de Café con Vos, se contó con 4 mesas y 10 - 15 participantes como máximo por mesa. Cada mesa tuvo un facilitador que hizo las veces de relator; este tenía la capacidad de conectar cada grupo con el tema principal de la mesa, sin dejar desviar la conversación del foco propuesto.

Temas trabajados por mesa:

- **Mesa 1 / Rendición de cuentas:** Del informe recibido por parte de la Contraloría de los Derechos de Petición presentados por ustedes, qué valor le encontramos en términos de respuesta positivas. ¿Sienten que hay una respuesta a lo que ustedes solicitaron?

- **Mesa 2 / Beneficios comunes:** El Proyecto de Valorización El poblado cuenta con unos beneficios, ¿Cómo se ve afectado en términos de lo personal y que ventajas podría tener este proyecto para el bien colectivo?

Se contaron con dos fichas (verde clara y azul), cada participante debía poner en la ficha de color verde los beneficios particulares y en la de color azul los beneficios colectivos.

Se comparten y se colocan las que son comunes en una fila. Se discute en grupo las que no son comunes y si se podrían incluir en el listado.

- **Mesa 3 / ¿De qué otra manera vemos posible el hacer Control Social? ¿De acuerdo con el informe entregado qué creemos que nos hizo falta y qué esperaríamos de la Contraloría u otros entes de control?**

- **Mesa 4 / ¿Qué sigue?** Prospectiva de la situación: dada la problemática de lo que está ocurriendo con el tema de valorización, **¿Cuál es el horizonte que le vemos como salida justa para todos?**

Momento 4: 15 minutos

Plenaria de las relatorías de cada mesa. Se buscó que fuera a modo de reflexión que de preguntas. También se contempló la posibilidad, que surgieran preguntas que no fueran del resorte de la Contraloría, por lo que este espacio fue de gran importancia y significado porque permitió explicar las funciones y el objeto misional de la Contraloría, dejando un mensaje de mayor claridad sobre las competencias del ente de control.

Momento 5: Cierre

El reporte del Encuentro con Sentido Público - CAAF Obras Civiles, Proyecto: Valorización del Poblado, Comuna 14 El Poblado, efectuado el 9 noviembre de 2016, realizado por la Contraloría General De Medellín y operado por Parque de la Vida, se describe así:

Se dio inició a la Rendición de Cuentas de la CAAF Obras Civiles a la Comuna 14 El Poblado; el evento se realizó en Telemedellín, el auditorio se organizó con 4 mesas forradas con papel kraft para que los asistentes pudieran plasmar sus ideas en tiempo real.

Se dispuso material de trabajo como: marcadores, lapiceros, hojas, chocolatinas, galletas.

En el momento 1, se inició la actividad con un personaje llamado Frida Kahlo, habló de cómo los procesos nos ayudan a salir adelante y cómo se pueden solucionar los problemas de forma eficaz juntando las ideas de todas las personas. Invitó a todos los asistentes a cerrar los ojos e imaginar en qué ciudad quisieran vivir, realizando un ejercicio de relajación.

El Contralor Auxiliar para la participación ciudadana el Dr. Alberto Vargas Cárdenas dio la bienvenida al encuentro y agradeció a todos los asistentes por su participación, posterior a eso presentó al Contralor Auxiliar de Obras Civiles Dr. Carlos Ignacio Uribe Tirado.

Gráfico 8. Momento 1, Mesa general: Presentación CGM y CA Participación Ciudadana



Fuente: Contraloría General de Medellín - Parque de La Vida, 2016.

El Dr. Alberto Vargas Cárdenas, compartió a los veedores todos los planes, actividades y proyectos que lleva a cabo la Contraloría General de Medellín a través de la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana, como son:

- Escuela de capacitación para obras sociales para los miembros de las juntas de Acción Local.
- Acciones que se llevan a cabo para la participación ciudadana.
- Contralorías escolares: Les informa de la rendición de cuentas que realizaron los 250 Contralores escolares de las Instituciones Educativas de la ciudad.
- Les contó de Valentina Cardona, Contralora Escolar de la Institución Educativa Eduardo Santos, quien ganó el premio Nacional de Voluntariado con un proyecto que adelantó en su institución.

Habló de la estrategia de educación experiencial para tener un apoyo y un acompañamiento a toda la comunidad, abriendo espacios de comunicación, resaltando que esta es una gran estrategia que hace que Medellín crezca.

Luego, en el segundo momento, el Contralor Auxiliar de Obras Civiles presentó su equipo de trabajo y habló sobre la importancia del control fiscal y la comunicación continua con la comunidad. Hizo la rendición de cuentas sobre los 13 procesos (obras) que hay en ejecución en el sector del Poblado y las respectivas auditorias que se han realizado para la vigilancia de estos, informó los hallazgos administrativos y fiscales que se han realizado por parte de la Contraloría Auxiliar de Obras Civiles y resaltó lo importante que ha sido la participación ciudadana en el seguimiento al correcto desarrollo de todas estas obras.

Gráfico 9. Momento 2, rendición de cuentas Proyecto Valorización El Poblado, CAAF Obras Civiles



Fuente: Contraloría General de Medellín – Parque de La Vida, 2016.

En desarrollo del tercer momento, cada mesa inició la actividad de construcción conjunta, pero al momento de proponer la rotación, los asistentes no lo hicieron, manifestaron no querer hacer todo lo que la Contraloría ordenaba, además expresaron que el tiempo para debatir en las mesas era muy corto para que todos se pudieran expresar y que no se moverían hasta ser escuchados.

Gráfico 10. Momento 3, Trabajo de construcción conjunta de las preguntas por mesas de trabajo bajo la metodología del Café con Vos



Fuente: Contraloría General de Medellín – Parque de La Vida, 2016.

Terminó el tiempo de deliberación y en el Momento 4 se hizo un resumen de lo desarrollado en cada mesa, concluyendo lo siguiente:

Gráfico 11. Momento 4, Plenaria de las relatorías de cada mesa de trabajo bajo la metodología del Café con Vos



Fuente: Contraloría General de Medellín – Parque de La Vida, 2016.

En general los asistentes manifestaron que no hay participación de la comunidad, hay sobrecostos en los proyectos y resaltaron que no veían cuáles son los beneficios que estas obras dejaban a la comunidad. Solicitaron respeto por parte de la Contraloría y pidieron que todas sus preguntas y derechos de petición fueran respondidos.

La Contraloría Auxiliar de Obras Civiles expresó que estaba dispuesta a dar más participación a la comunidad y se comprometió a revisar todos los derechos de petición que se han realizado. Informó a los veedores que los informes de todas las obras públicas evaluadas están disponibles para que la comunidad pueda acceder a ellos en cualquier momento. Explicó que la interacción con las comunidades se realizará por fases, se articulará el control social que hace la comunidad con el control fiscal que hace la Contraloría y que de la mano de los diferentes gremios y de la academia se realizará la correcta intervención para la ejecución de las obras. (Contraloría General de Medellín – Parque de La Vida, 2016).

Los resultados de las relatorías de las mesas 3 y 4, las dos únicas en las que se abordaron los temas propuestos por las razones expuestas, se detallan a continuación:

Mesa 3: ¿De qué otra manera vemos posible el hacer Control Social? ¿De acuerdo con el informe entregado qué creemos que nos hizo falta y qué esperaríamos de la Contraloría u otros entes de control?

En términos generales las personas coincidieron en que ha sobrado por parte de ellos el ejercicio de control social, sin embargo, aún y con todas las solicitudes presentadas pareciera que no fue suficiente. El único mecanismo y enlace que tienen con los entes de control es el derecho de petición y sin respuestas positivas para la comunidad, porque siguen acrecentándose los problemas con la valorización; la comunidad no puede seguir pagando la ineficiencia y la corrupción de las administraciones que han pasado y como van las cosas las que pasarán.

Tienen preguntas, las cuales evidencian un poco el desconocimiento que tenemos los ciudadanos de nuestros organismos de control; reiteradamente preguntan por los procesos administrativos y disciplinarios, para lo cual la Contraloría le es difícil responder porque se sale del deber ser: la Contraloría es un ente de control fiscal y no investiga casos disciplinarios, penales o de otra índole.

También se conversó sobre la rendición de cuentas, informando a los asistentes que en general las auditorías realizadas se hicieron por petición de la misma comunidad y el Concejo de Medellín. Estas auditorías se encuentran disponibles en la página de la Contraloría en la siguiente ruta: <http://www.cgm.gov.co/infpub/Informes%20de%20auditoria/Forms/AllItems.aspx>

De la mesa salieron algunas preguntas puntuales:

- ¿Cómo avanzan los procesos jurídicos para que los bancos respondan económicamente por incumplimiento de las entidades como diseñadores, interventores y constructores que firmaron los respectivos contratos de obra pública? Igualmente, ¿cómo responden las entidades públicas y las de control?
- ¿Desde cuándo se está auditando porque no corresponde a todos estos años que se llevan desde el 2011? Se han entablado procesos jurídicos y demandas y la Contraloría no se ha pronunciado.
- Hacemos nuestras quejas e imponemos los derechos de petición y la Contraloría nunca ha venido a la comunidad a presentarnos la información, por ejemplo, ¿Cuántos derechos de petición recibieron y cuáles son las respuestas?
- ¿Qué postura tiene la Contraloría frente a las demandas realizadas?
- ¿Cómo nos piensan responder los entes de Control?
- Que la Contraloría responda sobre los altos costos de la administración y propaganda que costaron los proyectos.
- Que les hagan seguimiento a los derechos de petición presentados por la comunidad afectada.
- Que la Contraloría proteja a la comunidad, pero que nunca ha actuado, entonces de ¿quién es competencia el problema en el que nos encontramos?
- Se solicita una intervención urgente con el tema del casino (prolongación de Los Parra, tramo 2).
- Que nos escuchen con respeto y que nos respondan debidamente.

Las reflexiones planteadas por la comunidad se expresaron así:

- “Es contradictorio que un ente de control no analice todo el proceso como tal en una auditoría.
- La Contraloría es un ente que no escucha, abandonó a la comunidad y no tiene en cuenta las opiniones.

- Desde anteriores administraciones: Fajardo y Gaviria, hemos presentado solicitudes formales a todas las “ías” y aún no hay respuestas”. (Contraloría General de Medellín – Parque de La Vida, 2016).

Mesa 4: Conversación sobre la pregunta: ¿Cuál es el horizonte que le vemos como salida justa para todos? (Haciendo referencia a la problemática de los habitantes de El Poblado por las obras de valorización).

- Participantes de la mesa:
- Luz Omaira López - JAC Ciudad del Río
- Edilia Inés Tapiero - Presidenta JAC Ciudad del Río
- Jesús Edgar Velásquez - JAC Ciudad del Río
- Diego Adolfo Rúa - Loma Los González
- Estella Salazar - Comité de Valorización
- Dolly Jaramillo - Comité de Valorización

Desarrollo:

Sobre la pregunta, las personas conversaron al respecto, manifestando:

“Se requiere que los ciudadanos sean escuchados para que las autoridades competentes actúen teniendo en cuenta el llamado de la comunidad, no sólo a partir de estudios que se realicen, sino considerando a quienes habitan el sector.

Atender todas las quejas y reclamaciones de la ciudadanía, que no sea sólo los presentados por algunas personas con cierto poder ante algunos organismos estatales.

Hubo fallas en la distribución de la valorización, las viviendas de la parte alta de El Poblado que reciben mayor beneficio de las obras pagan menos que las personas que viven en la parte baja y no son beneficiados. Las obras han causado desplazamiento de algunas familias que se están yendo para no pagar. No se deben planear obras con recursos de valorización, es injusto para los habitantes de la ciudad.

Una salida justa sería que en áreas urbanas no se construyan vías con recursos por valorización.

La ciudadanía necesita ser educada para que haya un mejor comportamiento en las vías y en general en la ciudad. Debería retomarse en las instituciones educativas las clases de urbanidad, de manera que tengamos una sociedad mejor educada para beneficio de todos.

La planeación de la ciudad debe hacerse con previsión y con visión de futuro, de manera que podamos definir aspectos relacionados con la movilidad según vamos creciendo. La planeación de la ciudad debe considerar también vías para los peatones y puentes peatonales con accesos cómodos e incluyentes para todos.

Se requiere mayor presencia de las autoridades en los espacios públicos, para que puedan ser apropiados por la comunidad sin que se tengan problemas de seguridad; los niños, jóvenes, adultos y adultos mayores deberían poder hacer uso de todos los espacios y de toda la oferta que tenemos en Medellín.

Una salida justa es que la comunidad reciba una respuesta clara a sus requerimientos y quejas.

Pensar en forma integral la ciudad, desde lo social, la infraestructura y proyectarlo a futuro.

En Medellín tenemos ausencia de tierra para continuar creciendo, así que debe planearse muy bien la ciudad, considerando todos los aspectos posibles que nos permitan vivir en armonía como comunidad y en el entorno.

Debe haber mayor control de las autoridades ambientales, para garantizar que haya estudios serios antes de adjudicar los permisos para la construcción de obras.

Sobre la movilidad: debe hacerse un mayor control a la movilidad y al flujo de vehículos, principalmente a los taxis ya que son demasiados. Las autoridades no actúan oportunamente, esperan hasta que haya caos para hacerlo.

Debe contarse con más espacios para los peatones y más parqueaderos para que las personas puedan estacionar sus vehículos en sitios adecuados.

Mayor sensibilidad de los agentes para controlar el tránsito en la ciudad.

Todos los problemas de las vías se deben a la falta de un manejo sistémico de los diferentes entes del municipio, cada uno hace su pedacito, pero no hay un análisis integral de la situación de la ciudad.

Plantear una política de chatarrización que permita que se regule el tráfico y controlar el número de vehículos, porque si no la ciudad va a ser inviable.

Una de las participantes de la mesa solicitó dejar constancia en el acta de la necesidad de ubicar un semáforo que permita a los peatones cruzar la Avenida El Poblado. En la

carrera 43 A entre las calles 12 sur y 15 sur.

Las observaciones principales sobre la disposición y actitud de los participantes en la mesa 4, fueron las siguientes:

La conversación fue acalorada por la situación que han vivido los habitantes de El Poblado por los aportes por valoración que han tenido que pagar, por las demoras en la terminación de algunas obras y los recursos económicos adicionales que han demandado algunas obras para su terminación.

Hubo quejas y reclamos sobre aspectos generales y otros particulares, sin embargo, la conversación fue respetuosa.

Algunas personas no quisieron cambiar de mesa ya que manifestaban que lo que querían conversar podían hacerlo en la mesa en la que se encontraban.

Al final de la actividad se escucharon algunos comentarios sobre el hecho de que quedaron pendientes respuestas a sus preguntas de parte de la Contraloría. Haber contado con un espacio para dar respuesta directa a las inquietudes que ellos tenían. (Contraloría General de Medellín – Parque De La Vida, 2016).

En su reporte cualitativo sobre el evento, Parque de la Vida entregó el siguiente balance:



Fuente: Contraloría General de Medellín – Parque de La Vida, 2016.

Tabla 5. Reporte cualitativo Encuentro con Sentido Público

Logros	Dificultades
<ul style="list-style-type: none"> • Se respondió a la convocatoria telefónica de todos los veedores para la rendición de cuentas de Obras Civiles. • Se congregaron los participantes a la rendición de cuentas en Teled Medellín. • Se contó con buena asistencia a la rendición de cuentas. • Se realizaron todas las actividades de acuerdo con el orden del cronograma. • Recibieron con agrado la participación de Frida Kahlo. • El desarrollo de la actividad “Café con Vos” permitió que los veedores debatieran entre ellos y compartieran las experiencias que han tenido con respecto al desarrollo de las obras en el sector • Se evidenció una participación y bastante eufórica de todos los veedores, cada mesa tuvo la palabra y tuvieron la oportunidad de compartir con el resto de los veedores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Un veedor se mostró indiferente a las actividades que se tenían planeadas. • Manifestó que este tipo de actividades son para jóvenes no para ellos. • Algunos manifestaron que la administración siempre quiere imponerse y que en esta actividad no realizarán lo que la Contraloría propone, por tal motivo no rotan de mesa. • Se quejan de los refrigerios, dicen que eso compra a las JAC y JAL que a ellos no.

Fuente: Informe Encuentro con Sentido Público -Obras civiles. Proyecto: Valorización del Poblado, Comuna 14 el Poblado. Parque de la Vida, noviembre 9 de 2016.

Tomando como base los resultados del proyecto de investigación sobre reforma al control fiscal territorial, desarrollado en el año 2007 por la línea de investigación en “Régimen Económico y Hacienda Pública” del grupo de Derecho Público de la Universidad del Rosario, se encuentra que la valoración del desempeño del área de participación ciudadana de las Contralorías Territoriales se evalúa a partir del indicador de eficacia en el trámite de quejas y denuncias.

Según los resultados del diagnóstico de las contralorías territoriales, la Contraloría de Medellín conjuntamente con la de Cali presentaron los mejores resultados, reseñando que la Contraloría de Medellín mostró un alto nivel de progreso en la estructuración y desarrollo de la planeación de auditorías, el proceso misional y de apoyo, con una distribución de la planta física libre de riesgos profesionales y en condiciones óptimas, y una relación de cooperación y apoyo hacia sus vigilados; igualmente, se destaca que las dos contralorías poseen un nivel por encima del promedio en los resultados de sus procesos de auditoría, un avanzado desarrollo de participación ciudadana bajo el indicador de eficacia en el trámite de quejas y denuncias y un óptimo de profesionalización del staff misional y de apoyo.

No obstante, el estudio concluye la importancia de dar un mayor alcance a la participación ciudadana en el control fiscal y cambiar el enfoque que para esa época se tenía para medir su efectividad, anotando que en la actualidad sigue siendo el mismo. Al respecto la investigación refiere que la participación ciudadana en el control fiscal requiere un diseño metodológico diferente al ejecutado, en el cual las denuncias ciudadanas, quejas y derechos de petición, se articulen con mayor efectividad en la realización de auditorías, veedurías, comités sociales de control a proyectos de inversión.

Preveía el estudio que esta sería una de las áreas que concentre un mayor esfuerzo hacia el futuro en todas las contralorías territoriales y en los planes de mejoramiento que se diseñen con este propósito. Menciona el estudio que estas actividades tienen que ser el fundamento en la misión de las contralorías territoriales, enunciando que la organización masiva de socializar la función de control fiscal, en el sentido de un control social participativo, debe originarse en la sociedad misma. (Peña, 2007, p. 125-144).

Ahora bien, de acuerdo con los resultados obtenidos en las cuatro mesas de análisis del Encuentro con Sentido Público, al indagarse a los colectivos con respecto al informe recibido por parte de la Contraloría sobre los siguientes temas: **1. Rendición de cuentas: ¿Sienten que hay una respuesta a lo que ustedes solicitaron?; 2. Beneficios comunes: ¿Cómo se ve afectado en términos de lo personal y que ventajas podría**

tener el proyecto Valorización El Poblado para el bien colectivo?; 3. ¿De qué otra manera vemos posible el hacer Control Social?: ¿De acuerdo al informe entregado qué creemos que nos hizo falta y qué esperaríamos de la Contraloría u otros entes de control? y 4. ¿Qué sigue?: ¿Cuál es el horizonte que le vemos como salida justa para todos?

Se examina, de conformidad con las respuestas entregadas por los asistentes al encuentro que la participación ciudadana identificada y representada en la convocatoria realizada en el evento se origina en la comunidad perteneciente a la Comuna 14 El Poblado, pero, según lo expresado por los actores intervinientes, estas experiencias relacionadas con el ejercicio del control social no han sido promovidas por la CGM y tampoco se vinculan al control fiscal para alcanzar un efectivo control social participativo.

Como se devela de las respuestas obtenidas para el interrogante 3, los asistentes coincidieron en que ha sobrado por parte de ellos el ejercicio de control social, sin embargo, aún y con todas las solicitudes presentadas ante la Contraloría, según su percepción, pareciera que no fue suficiente. Expresaron además que el único mecanismo y enlace que tienen con los entes de control es el derecho de petición y sin respuestas positivas para la comunidad, porque siguen acrecentándose los problemas con la valorización.

En cuanto a la expectativa planteada sobre qué esperarían de la Contraloría u otros entes de control, sobresalen posturas críticas de la comunidad en las que manifiestan que interponen quejas y derechos de petición y la Contraloría nunca ha venido a la comunidad a presentarles la información y los resultados de manera oportuna, se quejan sobre la actuación de la Contraloría frente a la problemática de la valorización que los afecta y dicen no sentirse protegidos, escuchados y atendidos en sus derechos por el ente de control.

Sobre el proceso auditor, señalan que es contradictorio que un ente de control no analice todo el proceso de valorización como tal en una auditoria, e interpelan al respecto manifestando que “la Contraloría es un ente que no escucha, abandonó a la comunidad y no tiene en cuenta las opiniones”.

Como corolario de lo expuesto, al hacerse referencia a la problemática de los habitantes de El Poblado por las obras de valorización, en su sentir, el horizonte que le veían como salida justa para todos a la prospectiva de esta situación (pregunta 4), los diferentes grupos y actores intervinientes coincidieron en afirmar que una salida justa es que la comunidad reciba una respuesta clara a sus requerimientos y quejas, en este sentido, los participantes demandaron que los ciudadanos sean escuchados

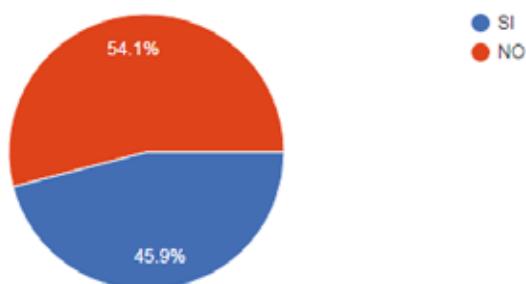
para que las autoridades competentes actúen teniendo en cuenta el llamado de la comunidad, no sólo a partir de estudios que se realicen, sino considerando a quienes habitan el sector; exigen también la atención de todas las quejas y reclamaciones de la ciudadanía, censurando la selectividad de este procedimiento, al considerar que se tramitan, según ellos, sólo las presentadas por algunas personas con cierto poder ante algunos organismos estatales.

10.1. Encuesta control fiscal participativo

En cuanto a los resultados de la encuesta realizada a 37 personas entre noviembre 20 y 24 de 2018 (ver Anexo N° 1) a través de Google Forms, sobre el Control Fiscal Participativo, las respuestas a las 21 preguntas relacionadas con la participación de la Comuna 14 en el Control Social del Proyecto Valorización El Poblado de la ciudad de Medellín, fueron las siguientes: (Castro, Ruiz y Ospina, 2018. Recuperado de <https://docs.google.com/forms/d/1Zy9Cp7cLunT1c6Ui3ivt0zFg5ZMndJL2Etq1T3iQCyA/edit>).

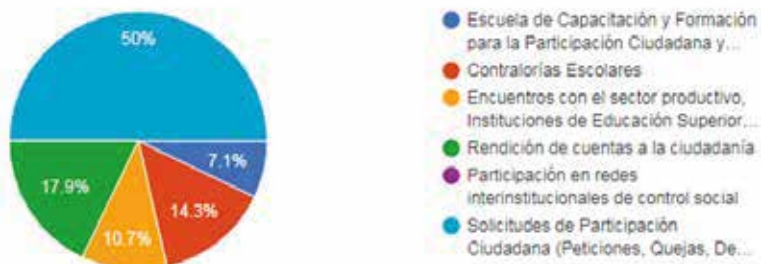
1. ¿Conoce los servicios de Participación Ciudadana y Control Social que ofrece la Contraloría General de Medellín?

37 responses



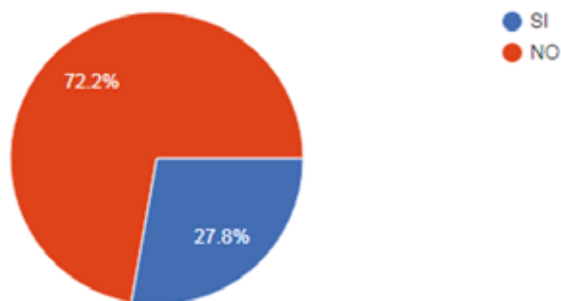
2. De los siguientes servicios de Participación Ciudadana y Control Social cuáles conoce:

28 responses



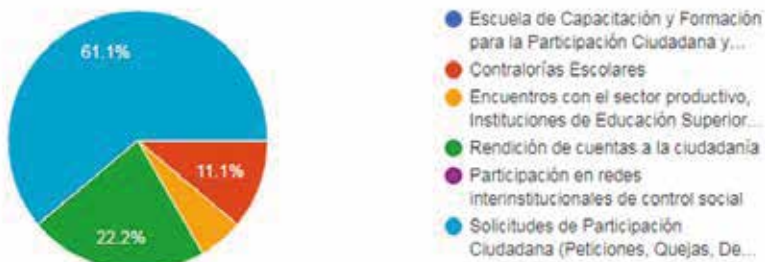
3. ¿Ha utilizado los servicios de Participación Ciudadana y Control Social de la Contraloría General de Medellín?

36 responses



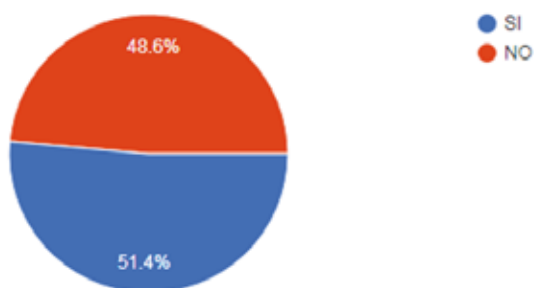
4. De los siguientes servicios de Participación Ciudadana y Control Social cuáles ha utilizado:

18 responses



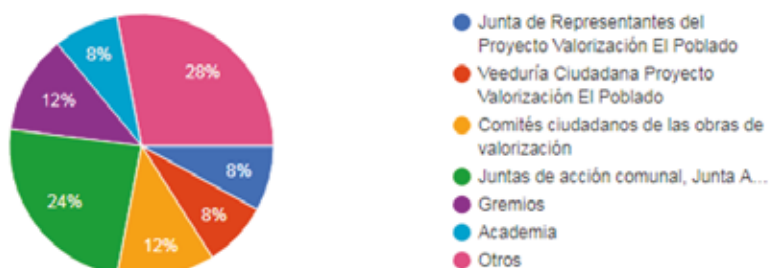
5. ¿Los servicios ofrecidos por la Contraloría General de Medellín han fomentado el control social y la vinculación de la Comuna 14 en el ejercicio del control fiscal en el Proyecto Valorización El Poblado?

35 responses



6. ¿En cuál de los siguientes mecanismos de participación ciudadana y control social del Proyecto Valorización El Poblado participa?

25 responses



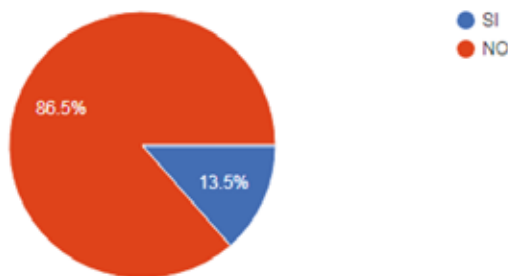
7. ¿Si en la pregunta anterior señaló otros, por favor indicar cuáles?

8 responses

Ninguno
Corpoblado
Ciudadano del común.
Concejo de administración coopropiedad
Reuniones que realiza la administración de la Unidad Residencial en donde vivo con algunos contratistas de las obras que se adelantan
Lider Comuna 14, Ciudad del Rio
Hemos participado en forma independiente con EL COMITE VALORIZACIÓN POBADO y despues formamos la CORPORACIÓN HABITANTES DEL POBLADO que despues transformamos en LA CORPORACION HABITANTES DE MEDELLIN, participamos en las acciones populares y acion de nulidad, que actualmente esta en consejo de estado. Despues hicimos las acciones contra la actualización catastral abusiva de Anibal Gaviria, y precisamente ante la aplanadora gubernativa que impuso su accionar en contra de la ley, vale la pena aclarar que la Contraloria brillo por su ausencia y apoyo a la ciudadanía.

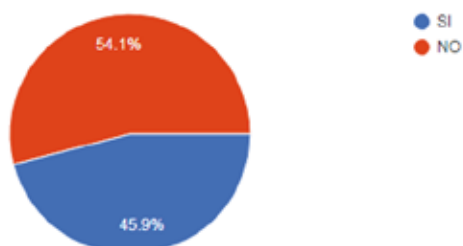
8. ¿Ha recibido apoyo por parte de la Contraloría General de Medellín en la veeduría y control social que realiza la Comuna 14 al Proyecto Valorización El Poblado?

37 responses



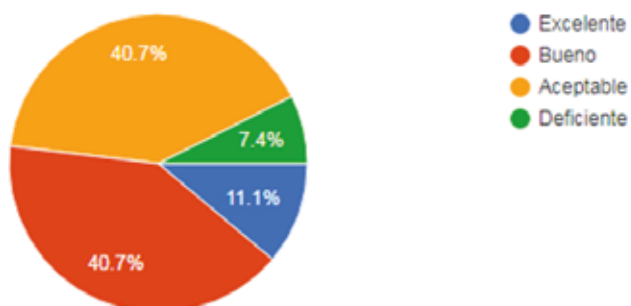
9. ¿Conoce las Auditorías realizadas por la Contraloría General de Medellín sobre el Proyecto Valorización El Poblado desde el inicio de su ejecución en el año de 2012?

37 responses



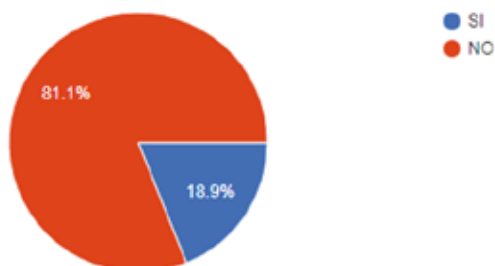
10. ¿Cómo es su percepción de los resultados obtenidos de las auditorías?

27 responses



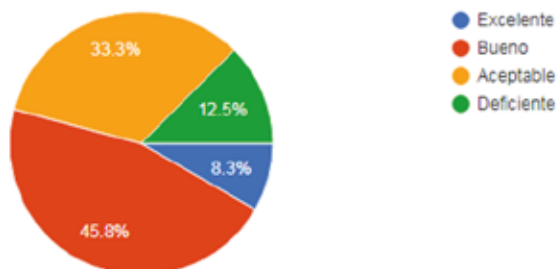
11. ¿Ha instaurado denuncias o quejas en la Contraloría General de Medellín acerca del Proyecto Valorización El Poblado?

37 responses



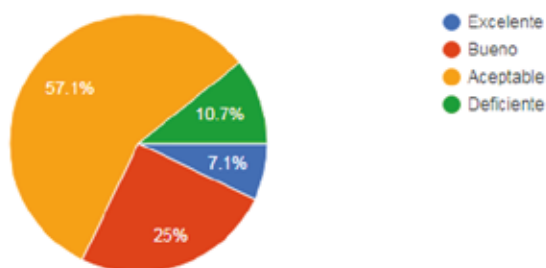
12. ¿Cómo es su percepción de los resultados entregados por la Contraloría General de Medellín de las quejas o denuncias realizadas?

24 responses



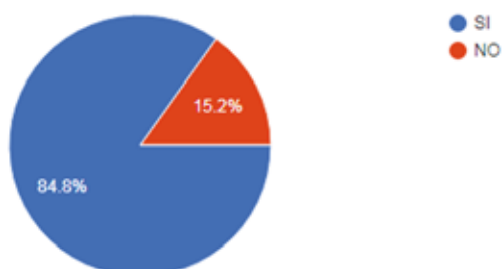
13. ¿Cómo es su percepción acerca del control fiscal que ejerce la Contraloría General de Medellín y la incidencia que tiene en la ejecución del Proyecto Valorización El Poblado?

28 responses



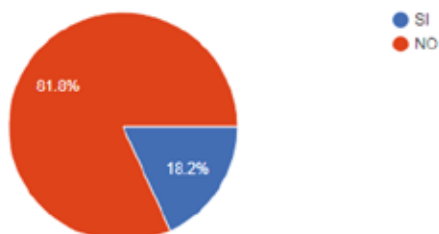
14. ¿Considera usted importante ejercer el cuidado de los recursos públicos en la Comuna 14 y de lo que le pertenece como contribuyente del Proyecto Valorización El Poblado?

33 responses



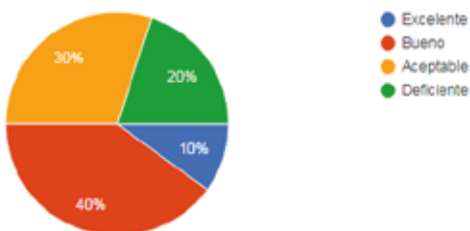
15. ¿Cree usted que existe una verdadera integración y sensibilización de la Comuna 14 por parte de la Contraloría General de Medellín para que los ciudadanos se apropien de lo que les pertenece como contribuyentes del Proyecto Valorización El Poblado?

33 responses



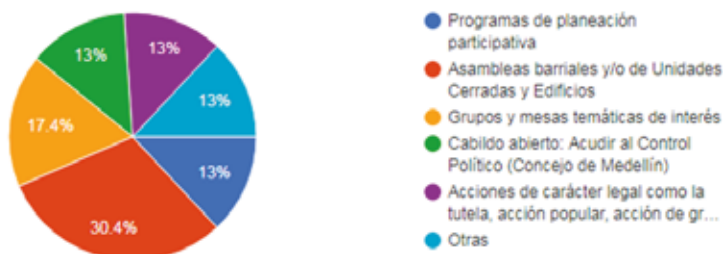
16. ¿Cómo considera su nivel de participación en el cuidado de los recursos públicos invertidos en el Proyecto Valorización El Poblado a través del control social, los comités de vigilancia ciudadana (veedurías) y de vinculación con la Contraloría General de Medellín?

30 responses



17. ¿Qué otras prácticas de Participación Ciudadana utilizan como integrante de la Comuna 14 para ejercer el control social de los recursos aportados por la comunidad en el Proyecto Valorización El Poblado?

23 responses



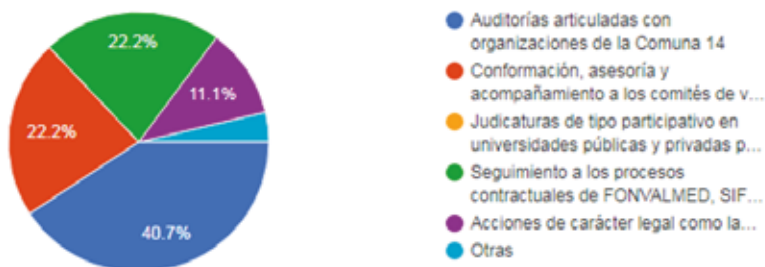
18. ¿Si en la pregunta anterior señaló otras, por favor indicar cuáles?

3 responses

Corpoblado
Trabajos investigativos
No permite seleccionar dos o más del listado. * Asambleas Unidades cerradas y Edificios * Cabildo abierto-Concejo de Medellín *Derechos de Petición *Recurso de Insistencia

19. ¿En cuál de las siguientes prácticas de Participación Ciudadana estaría dispuesto a intervenir para ejercer el control social de los recursos aportados por la comunidad en el Proyecto Valorización El Poblado?

27 responses



20. ¿Si en la pregunta anterior señaló otras, por favor indicar cuáles?

1 response

Reunion al menos trimestralmente entre la Junta de Representantes de Los propietarios y La Contraloría.

21. ¿Qué sugiere para el mejoramiento de los servicios de participación ciudadana y Control Social prestados por la Contraloría General de Medellín en la Comuna 14 y en el control fiscal del Proyecto Valorización El Poblado?

20 responses

Que todas las organizaciones que actúan como veedurías y control en el proyecto trabajen mas articuladas

Mayor presencia y seguimiento

trabajo mancomunado entre los veedores y auditores de la Contraloría para realizar un trabajo en conjunto los primeros con la vigilancia permanente en el espacio intervenido y los segundos con el apoyo técnico de sus labores conforme a sus profesiones.

Armonizar e Integrar el control social y el control fiscal.

Capacitar organizaciones y veedores cualificados en control fiscal participativo con énfasis en auditorías especializadas.

Articular el control social con el control fiscal para lograr una efectiva vigilancia de los recursos invertidos en las 23 obras que conforman el proyecto de Valorización El Poblado.

Mayor seguimiento de las obras, quejas, reclamos y solicitudes.

Mayor gestión y organización con las obras de la valorización

Mayor difusión de los resultados de responsabilidad fiscal, planes de mejoramiento e involucrar las veedurías en el control fiscal.

No opino

Mas rápido al hacer la accion

Involucrar a la comunidad al ejercicio del control fiscal

mayor socialización de su quehacer por parte de la Contraloría y capacitación a la comunidad sobre temas inherentes al Control Social

Considero que la Contraloría debe interatuar más con la comunidad y organizaciones comunales , en la recolección de insumos e información para el ejercicio del control fiscal que le corresponde, es decir debe existir una participación más activa de la comunidad en aras de cuidar los recursos públicos y los bienes propios.

Tener en cuenta las inquietudes de la comunidad involucrada

Una base de datos amplia y convocar por zonas a la comunidad de la 14. Nunca nos han invitado a participar.

Además de la reunión directa, entregar copia del informe que produce la contraloria sobre Fonvalmed y de ser posible presentarlo en reunión .

Realizar con mayor frecuencia acciones de sensibilización sobre la misión y funciones de la Contraloría General de Medellín y se den a conocer los resultados de las auditoria de manera oportuna en esta comuna.

QUE LOS ENTES DE CONTROL HAGAN SU TRABAJO , LO MISMO QUE LA JUSTICIA, QUE SE APLIQUE LAS LEYES Y EN ESTE CASO SE ACATE LA CONSULTA POPULAR DE 1990 DONDE LOS HABITANTES DE MEDELLIN NEGAMOS QUE ESTAS OBRAS SE PAGASEN CON LA CONTRIBUCION POR VALORIZACION.

Una mayor participación tanto presencial como en los Portales de Medellín digital donde se plantee los problemas que afectan a los ciudadanos de la Comuna 14 con relación al proyecto Valorización El Poblado y la solución e<a estos.

10.2 Diseño del mecanismo de veedurías ciudadanas especializadas en el control fiscal

10.2.1 Etapas de las veedurías ciudadanas especializadas

10.2.1.1 Etapa de vinculación

1. IDENTIFICACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN CIVIL

Como primer paso se propone que la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana identifique la organización de la sociedad civil que posee los conocimientos técnicos o que posee información de impacto de la entidad a auditar o proyecto seleccionado. Esta identificación debe hacerse a partir de una base de datos con que cuenta esta dependencia, en la que se encuentran las organizaciones que han participado con anterioridad en estrategias similares y se alimenta con las nuevas organizaciones que deseen hacer parte de la misma.

En este proceso es viable que los distintos funcionarios de la Contraloría General de Medellín (Contralorías Auxiliares, Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana, entre otros) propongan diversas organizaciones de la sociedad civil para su vinculación a la estrategia.

Es factible también, que una nueva organización por iniciativa propia desee hacer parte de una veeduría especializada articulada al control fiscal, caso en el cual deberá transmitir esta intención al ente de control a través de una carta, anexando a la misma el certificado de existencia y representación legal y la fotocopia de la cédula de ciudadanía del representante legal, la Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal relacionada procederá a determinar que el representante legal de dicha organización no posea antecedentes de ningún tipo y emitirá un visto bueno para que la organización pueda hacer parte del proceso de articulación, visto bueno que se traduce en una carta de cumplimiento de requisitos.

Es preciso hacer énfasis que con la carta de intención, no solo se pone en conocimiento del ente de control el deseo de participar en la veeduría especializada, sino que se adquieren compromisos, dados estos principalmente por la efectividad de la estrategia, el trabajo conjunto de cada uno de los intervinientes, participar en las mesas de trabajo, capacitarse en temas de control fiscal, gestión pública, sistema general de

participaciones, entre otros, y promover la ética en la gestión pública. Esta carta de intención tendría por vigencia un (1) año prorrogable por un período igual, a excepción que se indique por escrito que no se desea que se prorrogue tal término.

En general, las Organizaciones identificadas deberán cumplir los siguientes requisitos:

- Que se encuentren debidamente conformadas y que representen a algún sector de la ciudadanía, tales como trabajadores, estudiantes, profesionales, campesinos, industriales, entre otros, agrupados formalmente en sindicatos, agremiaciones, asociaciones, organizaciones no gubernamentales, veedurías, etc.
- Que conozcan alguna(s) de la(s) entidad(es) o los negocios o sectores que audita la Contraloría General de Medellín.
- Que cuenten con trayectoria que permita la observancia de los principios de confidencialidad, objetividad, seriedad, responsabilidad, reserva y estricto cumplimiento de los roles predeterminados para cada una de las partes, dentro de los cuales se enmarca la estrategia, para que de esta forma pueda generarse y adicionar valor agregado al ejercicio de la vigilancia del buen uso de los recursos públicos.

2. SENSIBILIZACIÓN

Una vez determinada la organización civil organizada que se va a articular mediante la veeduría especializada, se procede a sensibilizar a la misma por parte del ente de control, sensibilización que comporta el escuchar a los representantes de la organización en cuanto a lo que persiguen con la articulación y en dar a conocer específicamente en que consiste la estrategia, los roles de cada integrante y como se llevará a cabo la misma.

La reunión de sensibilización debe estar a cargo de los funcionarios de la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana responsables de la estrategia y podrá ser presidida por el Contralor Auxiliar de la dependencia responsable.

En la reunión de sensibilización se escuchará a los representantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil, en relación con las expectativas que tienen frente a la estrategia y, además, deberán tratarse como mínimo los siguientes temas:

- Objetivos, fines, propósitos e importancia de la estrategia de Auditorías con enfoque de veedurías especializadas Articuladas con Organizaciones de la Sociedad Civil.

- Explicación clara respecto de los roles y obligaciones que asumen cada una de las partes.
- Explicación sobre el procedimiento de la estrategia.
- Contenido y alcance de los convenios a suscribir.

De esta reunión y de las demás que se realicen deberá quedar el registro correspondiente, el cual será elaborado por el funcionario de enlace de la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana.

2.1. ACEPTACIÓN

Culminado el proceso de sensibilización, el funcionario de la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana responsable de la estrategia, establecerá contacto con la Organización de la Sociedad Civil, para que ésta manifieste su aceptación de participar en la estrategia y diligencie la ficha técnica diseñada por la CGM y los demás documentos requeridos para la firma de convenios.

2.2. TRÁMITE DEL CONVENIO

Es el proceso de recepción y firma de convenios. Su trámite debe realizarse de la siguiente forma:

- Documentos que debe entregar la organización de la sociedad Civil interesada en la firma del convenio: 1) Ficha técnica, 2) Certificado de existencia en el que conste el nombre del representante de la organización y el objeto de la misma y 3) Fotocopia de la cédula de ciudadanía del representante.
- La Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana realizará la revisión de los documentos y verificará el cumplimiento por parte de la organización de los requisitos enunciados en la identificación y verificará que el representante legal de la organización no tenga antecedentes fiscales.
- Cumplido lo anterior, se proyectará el convenio para la firma de las partes.

2.3. CAPACITACIÓN

Antes de la firma del convenio, se procederá a realizar un taller de capacitación con los representantes de la respectiva organización, cuyos temas de trabajo serán:

- 1) Funciones de la Contraloría General de Medellín y su diferencia con los demás entes de control
- 2) Generalidades del proceso auditor
- 3) Diferenciación de los hallazgos y proceso de responsabilidad fiscal y
- 4) Metodología de seguimiento a los planes de mejoramiento.

2.4. FIRMA DEL CONVENIO

Cumplido el trámite para la firma de convenio, la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana convocará a la organización para la suscripción del convenio de cooperación para la vigilancia de la gestión pública, el cual será firmado por el Representante de la Organización y el Contralor General de Medellín -CGM o quien éste delegue.

10.2.1.2 Etapa de articulación

Con la etapa de articulación se inicia efectivamente el trabajo entre la Contraloría General de Medellín CGM y la ciudadanía representada por las Organizaciones de la Sociedad Civil vinculadas a la estrategia de veedurías especializadas.

1. ELABORACIÓN EL PLAN GENERAL DE AUDITORÍA

En la elaboración del Plan General de Auditorías PGA, se definen las auditorías que se pueden articular con las veedurías especializadas y el perfil de la(s) organización(es) que participarían en cada una de ellas. Para esto la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana realizará acciones de concertación con las Contralorías Auxiliares de Auditoría Fiscal y con las organizaciones de la sociedad civil con el fin de generar iniciativas ciudadanas articuladas al PGA.

2. ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS CIUDADANAS

Las organizaciones de la sociedad civil o cualquier ciudadano pueden presentar iniciativas, debidamente motivadas, en las que se sugiera la inclusión de determinado sujeto de control en el Plan General de Auditoría y que el proceso auditor respectivo se efectúe incluyendo determinadas líneas o temas que se consideren relevantes.

La Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana tramitará, ante las respectivas Contralorías Auxiliares de Auditoría Fiscal en el momento en que las iniciativas sean presentadas y se podrán tener en cuenta en las auditorías que no hayan iniciado, o de lo contrario se llevarán como insumo para la formulación del siguiente PGA.

En dichas iniciativas, las organizaciones de la sociedad civil organizada también se podrán postular para participar en el proceso auditor articulado.

3. DEFINICIÓN DE AUDITORÍAS CON ENFOQUE DE VEEDURÍA ESPECIALIZADA ARTICULADAS EN EL PGA

Las Contralorías Auxiliares de Auditoría Fiscal y la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana definirán de común acuerdo, las Auditorías que se realizarán mediante el mecanismo de Veedurías Especializadas articuladas con organizaciones de la sociedad civil.

Los principales criterios para esta definición serán los siguientes: 1) iniciativas Ciudadanas, 2) impacto de la entidades, programas, proyectos, procesos o asuntos a auditar en la comunidad, 3) entidades con veedurías especializadas articuladas de gran éxito realizadas anteriormente y 4) entidades, programas, proyectos, procesos o asuntos a auditar con un alto riesgo de corrupción.

Cuando existan organización(es) de la sociedad civil del orden municipal descentralizado o empresas industriales y comerciales del Municipio de Medellín con convenio vigente, la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana sugerirá a cada Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal que tenga en cuenta los capítulos o filiales de la organización de la sociedad civil, presentes en el lugar del ente de control a auditar.

En todo caso, la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana dará a conocer oportunamente a las Contralorías Auxiliares de Auditoría Fiscal, una propuesta de las auditorías a realizar mediante el mecanismo de veedurías especializadas articuladas de acuerdo a los criterios antes mencionados.

Esta propuesta se construye a partir de los aportes que presenten las organizaciones de la sociedad civil y las Contralorías Auxiliares de Auditoría Fiscal, en los que se señale el sujeto de control en el que se desee hacer la articulación, el nombre de la(s) organización(es) que se postulan para participar y las líneas o temas en los que la organización desea prestar su apoyo. En cada auditoría con enfoque de veeduría especializada articulada podrá participar una organización, sin embargo, en los casos que la Contraloría General de Medellín CGM, considere necesario podrán participar más organizaciones. En todo caso en número de representantes de la sociedad civil no podrá sobrepasar el número de auditores en cada mesa de trabajo.

De manera excepcional se podrá variar la organización inicialmente propuesta siempre que el proceso auditor no haya iniciado.

Una vez definida la veeduría especializada articulada, el funcionario de la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana informará a las organizaciones que se postularon para trabajar en la estrategia la fecha de inicio de la auditoría, ante lo cual la organización deberá confirmar su aceptación y el nombre de los representantes que asistirán a las mesas de trabajo. Se recomienda la participación de máximo dos (2) personas de cada organización, pero en casos eventuales podrán asistir otras personas de la organización para temas específicos por tratar en la respectiva mesa de trabajo como invitados especiales.

4. MEMORANDO DE ASIGNACIÓN

Proferido el memorando de asignación de las auditorías con enfoque en veeduría especializada articuladas definidas en el PGA, en el que igualmente se indicará que la veeduría especializada será articulada, el funcionario de la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana lo podrá enviar a la organización para su conocimiento y concertará la reunión de presentación en lo posible dentro del periodo de validación del memorando de asignación.

Esta es la primera mesa de trabajo articulada y en ella se realizan las siguientes actividades:

- El funcionario enlace de la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana presentará a las partes y explicará brevemente el procedimiento a seguir para las mesas de trabajo articuladas mediante el mecanismo de veeduría especializada, los roles de cada una de las partes y los principios que orientan la estrategia.
- De acuerdo con el análisis del memorando de asignación, la(s) organización(es) de la sociedad civil podrá(n) presentar al equipo auditor los elementos que consideren relevantes o de mayor riesgo en la entidad, programa, proyecto, proceso o asunto a auditar y, de ser viables, la Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal competente, los tendrá en cuenta en la validación del respectivo memorando de asignación; en caso de no considerarlos pertinentes, dará a conocer a la organización las razones o motivos que no permiten acoger las sugerencias.
- Posteriormente, se establecerá la agenda de trabajo de las mesas articuladas.
- Por su parte, la organización señalará los temas o líneas de la auditoría en los que prestará su aporte.

El funcionario de la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana que asista a la veeduría especializada de auditoría articulada será el responsable del cumplimiento y seguimiento a los compromisos de las partes y a los aportes de la(s) organización(es) en cada mesa de trabajo.

5. FASE DE PLANEACIÓN

En la planeación de la auditoría, la articulación de la veeduría especializada se puede dar en la presentación al sujeto de control y la discusión del programa de auditoría en la fase de planeación.

En la carta de presentación de la auditoría y del equipo auditor al sujeto de control, se le podrá informar a éste que la auditoría es bajo el mecanismo de veeduría especializada articulada al PGA y el nombre de la organización que participará, siempre que ésta desee hacer pública su participación.

Igualmente, el día de la presentación del equipo auditor al sujeto de control, se podrá invitar a la organización para realizar su presentación personal ante éste.

De otra parte, la organización podrá participar con sus sugerencias de acuerdo con los conocimientos adquiridos en la elaboración del programa de auditoría para que ésta conozca la forma en la que se va a dar la ejecución de la auditoría, y, de otra, aporte y sugiera a partir de su conocimiento aspectos esenciales para el desarrollo de la auditoría. En caso de que no haya sido posible su participación en la mesa de trabajo de discusión del memorando de asignación, se definirá aquí la agenda de trabajo y los temas o líneas en las que va a prestar su aporte.

6. FASE DE EJECUCIÓN

En las mesas de trabajo de las veedurías especializadas articuladas participarán el equipo auditor, el representante de la Organización de la Sociedad Civil y el funcionario de enlace de la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana.

Los aportes que pueden presentar las organizaciones por regla general, son todos los elementos de juicio que orienten al equipo auditor para focalizar los esfuerzos en las auditorías como: puntos críticos de la entidad, programa, proyecto, proceso o asunto a auditar, señalamientos concretos sobre incumplimiento de la entidad que generan pérdida fiscal, conocimiento de la entidad y de los procesos que se desarrollan en la misma, información, conocimiento técnico o especializado y documentación útil para la auditoría, etc.

En cada una de las mesas de trabajo articuladas posteriores a aquellas en las cuales se adquirieran compromisos por parte del equipo auditor, éste deberá presentar a los representantes de la Organización de la Sociedad Civil, los avances de dichos compromisos, a menos que de común acuerdo se convengan fechas determinadas para tal fin.

Igual situación deberá ser tenida en cuenta con relación a los compromisos que adquirieran las Organizaciones de la Sociedad Civil y los funcionarios de enlace de la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana.

La periodicidad de las mesas de trabajo dependerá de los aportes y de los compromisos de las partes, en todo caso se deberá propender porque se reúnan como mínimo una vez al mes.

En caso de que la organización de la sociedad civil no asista reiteradamente a las mesas de trabajo programadas o no cumpla los compromisos adquiridos, el funcionario de la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana escuchará los motivos por los que se presenta tal situación y motivará a las organizaciones a que continúen participando. En caso de que su incumplimiento se reitere, se terminará unilateralmente el convenio.

Es necesario señalar que, si durante el transcurso del PGA se cancela la auditoría, se cancelará por ende la veeduría especializada articulada, circunstancia que le será comunicado a la(s) organización(es).

7. FASE DE INFORME

7.1. Informe Preliminar de Auditoría

Los resultados preliminares de las auditorías bajo el mecanismo de veeduría especializada articulada podrá ser presentado a las Organizaciones Civiles en el respectivo proceso auditor, siempre y cuando hubieren desplegado una participación proactiva, con la cual se haya generado valor agregado a la auditoría y, además, su desarrollo se haya adelantado con estricto cumplimiento de los roles y principios de confidencialidad, reserva, objetividad y responsabilidad, y por tanto se haya construido confianza entre las partes.

Cuando el informe preliminar de auditoría, el cual se considera documento no oficial en proceso de construcción y cuyo contenido se encuentra aún en validación, sea presentado a las Organizaciones Civiles, este se contraerá únicamente a aquella(s) línea(s) de auditoría en la(s) que haya participado la Organización.

La organización de la sociedad civil se compromete a dar cumplimiento estricto al principio de reserva y confidencialidad de la información dada a conocer.

7.2. Socialización del Informe Final de Auditoría

Una vez suscrito el informe final de auditoría y oficializado por la Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal competente, el funcionario de la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana lo enviará a la (s) organización(s) para su conocimiento. Se podrá realizar una reunión de presentación del mismo por parte de los auditores, siempre que se considere de gran importancia para el proceso.

En la última mesa de trabajo y a fin de conocer la percepción que tienen las Organizaciones de la Sociedad Civil participantes en la veeduría especializada, se solicitará a sus representantes que diligencien la Encuesta de Satisfacción.

Igualmente, se le solicitará al equipo auditor que diligencie la encuesta respectiva, con el fin de conocer su percepción respecto de la estrategia.

10.2.1.3 Seguimiento

Una vez la entidad presente el plan de mejoramiento, el funcionario de la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana lo consultará o, de ser necesario lo solicitará a la respectiva Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal competente y procederá a programar la mesa de trabajo respectiva en la que se socializará el plan de mejoramiento a la organización social civil participante, por parte de la Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal designada.

Esta reunión en lo posible se programará, con el objeto de contar con los aportes objetivos en relación con la viabilidad y pertinencia de dicho plan, por parte de la Organización Social Civil, los cuales deberán ser objeto de análisis por la Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal competente.

Una vez sea dada la conformidad parcial o total al plan de mejoramiento, el funcionario de la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana enviará el plan de mejoramiento suscrito a la organización que participó en la auditoría bajo el mecanismo de veeduría especializada articulada, con el propósito de que ésta realice el seguimiento al cumplimiento del plan.

Las organizaciones de la sociedad civil, pueden realizar seguimiento al plan de mejoramiento cuando no se tiene programada una auditoría mediante los mecanismos de control social, como el derecho de petición y en caso de observar incumplimiento lo deberán dar a conocer a la Contraloría General de Medellín para que esta adelante el procedimiento respectivo.

Las organizaciones de la sociedad civil podrán articularse en las auditorías en la modalidad de seguimiento o en las que contengan la línea de seguimiento al plan de mejoramiento. El procedimiento en este caso se rige por lo establecido en la etapa de articulación.

En este sentido, la organización social civil podrá hacer uso de los instrumentos del control social propios de la ciudadanía, pero no asume las funciones de la Contraloría General de Medellín CGM y, por tanto, le es prohibido solicitar información o presentarse ante la administración de la entidad correspondiente, en nombre o representación de la CGM.

La Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana prestará la capacitación requerida por la sociedad civil para conocer la forma en la que se formulan los planes de mejoramiento y la metodología de seguimiento a los mismos. Igualmente, estará atenta a resolver todas las inquietudes referentes a este procedimiento.

1. SEGUIMIENTO A LOS HALLAZGOS FISCALES

La Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana informará a las organizaciones sociales civiles que participaron en el proceso auditor bajo la modalidad de veeduría especializada articulada, el trámite y decisión de los hallazgos fiscales generados por aportes que las organizaciones presenten en desarrollo del proceso auditor con organizaciones de la sociedad civil, de conformidad con la información remitida por la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva.

El responsable de realizar el seguimiento y consecución de dicha información, es el funcionario enlace de la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana.

10.2.1.4 Etapa de extensión

En esta última etapa de las veedurías especializadas articuladas, se propone extender los resultados de la auditoría efectuada a la evaluación de las políticas públicas con injerencia de las organizaciones de la sociedad civil, en donde se esperan estudios, análisis y propuestas sobre temas específicos de alto impacto que afecten o beneficien a la ciudadanía en un sector determinado.

La fase de extensión pretende la consolidación de una gestión pública más efectiva, sin limitarse al castigo de funcionarios o al descubrimiento de fallas administrativas o fiscales, procurando trascender a la correcta formulación y ejecución de las políticas públicas de las entidades auditadas, en función de una gestión por resultados, en las que tanto la Contraloría General de Medellín por sus funciones constitucionales y la sociedad civil como demandante de derechos, tienen la obligación de participar.

10.2.1.5 Rol de las partes involucradas

Las partes que intervienen en este proceso de veedurías especializadas articuladas tienen roles definidos, los cuales deben ser acatados con especial interés de tal manera que el trabajo que se adelante, esté enmarcado "dentro de la más exigente confidencialidad, imparcialidad y objetividad, y si es el caso, de la reserva que impone la ley".

El trabajo a desarrollar es de carácter técnico, por consiguiente, la Contraloría General de Medellín, no apoyará intereses particulares ni tomará partido en las discusiones obrero-patronales o de cualquier otra índole.

Los roles que se describen corresponden a las siguientes partes involucradas:

- CONTRALORÍAS AUXILIARES DE AUDITORÍA FISCAL
- ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA
- CONTRALORÍA AUXILIAR DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. ROL DE LAS CONTRALORÍAS AUXILIARES DE AUDITORÍA FISCAL

Las Contralorías Auxiliares de Auditoría Fiscal realizan, entre otras, las siguientes actividades:

- Ejecutar las auditorías en sus diferentes fases.
- Evaluar, recibir, debatir y definir la procedencia de los aportes de las organizaciones

de la sociedad civil,

- Coordinar las relaciones con la entidad auditada.
- Oficializar la entrega del informe final de auditoría a las organizaciones.
- Elaborar las correspondientes actas de cada mesa de trabajo de veeduría especializada articulada que se lleve a cabo con las organizaciones civiles, de manera independiente a las que se realicen en desarrollo de las mesas de trabajo ordinarias.
- Mantener informadas a las organizaciones de la sociedad civil de los asuntos de la auditoría en los que la organización está realizando sus aportes.

Las ayudas memoria de las mesas de trabajo de veeduría especializada articulada, serán conocidas por el funcionario de enlace de la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana y por los representantes de la organización civil, para los ajustes y comentarios a que haya lugar y para su posterior suscripción.

2. ROL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Las organizaciones de la sociedad civil con la CGM tienen, entre otros, los siguientes roles:

- Apoyar técnicamente al equipo auditor en las mesas de trabajo.
- Propender porque el análisis y los aportes sean debidamente sustentados.
- Participar activamente en el proceso, de manera que agregue valor a la auditoría, sin que ello signifique asumir el rol de auditores, pues éste es exclusivo de la CGM.
- Asistir de manera puntual a todas las mesas de trabajo, que sean convocadas por la Contraloría General de Medellín.

Las organizaciones de la sociedad civil deben ser conscientes de la importancia y el rol que están jugando en el proceso, pues éstas representan ante la CGM el control y la participación ciudadana en la vigilancia del uso de los recursos del Municipio de Medellín.

3. ROL DE LA CONTRALORÍA AUXILIAR PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana, a través de sus funcionarios de enlace, cumple entre otros con los siguientes roles:

- Adelantar procesos de formación a las organizaciones de la sociedad civil para efectos de articularlas al proceso auditor mediante el mecanismo de veeduría especializada.
- Trabajar de manera conjunta con las Contralorías Auxiliares de Auditoría Fiscal durante la elaboración del PGA, con la finalidad de seleccionar de común acuerdo,

las entidades en las cuales se llevarán a cabo auditorías mediante el mecanismo de veeduría especializada articulada con organizaciones de la sociedad civil.

- Convocar a las partes para las mesas de trabajo programadas, propendiendo por el cumplimiento efectivo de las mismas.
- Diseñar e implementar los instrumentos necesarios para un efectivo seguimiento, documentación del proceso, análisis y posterior evaluación de auditorías mediante el instrumento de veeduría especializada articulada para concluir con la memoria del mismo.
- Hacer seguimiento continuo a las auditorías mediante el mecanismo de veeduría especializada articulada con organizaciones de la sociedad civil y asistir a las mesas de trabajo programadas.
- Proponer soluciones, cuando en el desarrollo de la auditoría mediante el mecanismo de veeduría especializada articulada se presentaren dificultades o inconvenientes.
- Llevar una bitácora de las mesas de trabajo, con el fin de tener la trazabilidad de las Auditorías mediante el mecanismo de veeduría especializada articulada y de recoger los compromisos y aportes de las partes para realizar el seguimiento a los mismos.
- Presentar un informe sobre los resultados en cada una de las auditorías realizadas mediante el mecanismo de veeduría especializada articulada, una vez éstas finalicen.

11. CONCLUSIONES

Como resultado, se observa que existe un mecanismo formalizado de interlocución y diálogo con los representantes de las comunidades reconocible, identificando el Consejo Municipal de Valorización; en un segundo nivel la Junta de Representantes de los propietarios y poseedores que constituye un mecanismo de democracia directa, por su parte los Comités Ciudadanos de Obra no son un instrumento de participación formal y se inscriben bajo el marco de la participación comunitaria enunciada en la Ley 80 de 1993.

La acción de los grupos conformados por el Comité de Valorización, la Corporación Dignidad Colombia, y Corpoblado, se asemeja al nivel meso del análisis de la Acción Colectiva, en tanto puede advertirse cierta organización de estas asociaciones, así como algunas de las estrategias de movilización y actuaciones, evidenciando, en menor medida, una característica del nivel macro que tiene que ver con la oportunidad de protesta que genera el contexto, relacionada directamente con las modificaciones realizadas al proyecto de valorización El Poblado inicialmente diseñado, especialmente el incremento del valor a recaudar.

Por último se caracteriza un nivel de participación de índole sectorial que los integra como Comuna, cuando, debido al cobro de valorización, se genera un punto de encuentro que confluye con los intereses particulares de agremiaciones, corporaciones, veedurías y entidades sin ánimo de lucro, los cuales representan un sector de unidades residenciales y de comunidades de diferentes estratos socioeconómicos (especialmente 4, 5 y 6), para resolver una problemática identificada asociada con el Proyecto Valorización El Poblado.

La investigación concluye que los intereses y problemáticas que identifica la población de estratos altos en El Poblado, como lo es el Proyecto Valorización El Poblado, son representados y gestionados privadamente por organizaciones y corporaciones como las mencionadas, de una manera más efectiva de lo que pudieran lograr por medio de otros mecanismos como la Planeación Local y el Presupuesto Participativo.

La intervención de las agremiaciones, como expresión de participación, en las dinámicas sociales de la Comuna 14, se está realizando desde una esfera privada que no ha sido impactada por la institucionalidad pública, lo anterior posibilita colegir, desde el Control Fiscal Territorial, que se puede influir positivamente, independientemente del estrato socioeconómico, a través de mecanismos de control fiscal cívico en el que se fusionen de manera coordinada el Control Social y el Control Fiscal, sin perder las competencias de orden legal que poseen ambos sistemas desde su ámbito de actuación.

De conformidad con las respuestas entregadas por los asistentes al Encuentro con Sentido Público, se encuentra que la participación ciudadana identificada y representada en la convocatoria realizada en el evento se origina en la comunidad perteneciente a la Comuna 14 El Poblado, pero, según lo expresado por los actores intervinientes, estas experiencias relacionadas con el ejercicio del control social no han sido promovidas por la CGM y tampoco se vinculan al control fiscal para alcanzar un efectivo control social participativo.

Como se devela de las respuestas obtenidas para el interrogante 3, ¿De qué otra manera vemos posible el hacer Control Social? ¿De acuerdo con el informe entregado qué creemos que nos hizo falta y qué esperaríamos de la Contraloría u otros entes de control?, los asistentes coincidieron en que ha sobrado por parte de ellos el ejercicio de control social, sin embargo, aún y con todas las solicitudes presentadas ante la Contraloría, según su percepción, pareciera que no fue suficiente. Expresaron además que el único mecanismo y enlace que tienen con los entes de control es el derecho de petición y sin respuestas positivas para la comunidad, porque siguen acrecentándose los problemas con la valorización.

En cuanto a la expectativa planteada sobre qué esperarían de la Contraloría u otros entes de control, sobresalen posturas críticas de la comunidad en las que manifiestan que interponen quejas y derechos de petición y la Contraloría nunca ha venido a la comunidad a presentarles la información y los resultados de manera oportuna, se quejan sobre la actuación de la Contraloría frente a la problemática de la valorización que los afecta y dicen no sentirse protegidos, escuchados y atendidos en sus derechos por el ente de control.

Sobre el proceso auditor, señalan que es contradictorio que un ente de control no analice todo el proceso de valorización como tal en una auditoria, e interpelan al respecto manifestando que “la Contraloría es un ente que no escucha, abandonó a la comunidad y no tiene en cuenta las opiniones”.

Como corolario de lo expuesto, al hacerse referencia a la problemática de los habitantes de El Poblado por las obras de valorización, en su sentir, el horizonte que le veían como salida justa para todos a la prospectiva de esta situación (pregunta 4), los diferentes grupos y actores intervinientes coincidieron en afirmar que una salida justa es que la comunidad reciba una respuesta clara a sus requerimientos y quejas, en este sentido, los participantes demandaron que los ciudadanos sean escuchados para que las autoridades competentes actúen teniendo en cuenta el llamado de la comunidad, no sólo a partir de estudios que se realicen, sino considerando a quienes habitan el sector; exigen también la atención de todas las quejas y reclamaciones de

la ciudadanía, censurando la selectividad de este procedimiento, al considerar que se tramitan, según ellos, sólo las presentadas por algunas personas con cierto poder ante algunos organismos estatales.

En general las personas encuestadas no conocen ni han utilizado el servicio de participación ciudadana y control social de la CGM denominado "Participación en redes interinstitucionales de control social", siendo el canal de participación más reconocido y recurrido el de las "Solicitudes de Participación Ciudadana (Peticiónes, Quejas, Denuncias)" con el 61,1%.

De manera coincidente con los resultados recogidos en el Encuentro con Sentido Público el 51,4% de las personas encuestadas manifestaron que los servicios ofrecidos por la Contraloría General de Medellín no han fomentado el control social y la vinculación de la Comuna 14 en el ejercicio del control fiscal en el Proyecto Valorización El Poblado, mientras que el 48,6% opinó lo contrario.

De manera similar, el 86,5% de los participantes en la encuesta expresaron no haber recibido apoyo por parte de la Contraloría General de Medellín en la veeduría y control social que realiza la Comuna 14 al Proyecto Valorización El Poblado; el 13,5% restante se mostró conforme con el acompañamiento del organismo de control. Estos resultados son consistentes con lo afirmado por los asistentes al Encuentro con Sentido Público.

Los mecanismos de participación ciudadana y control social del Proyecto Valorización El Poblado más empleados por la Comuna 14, según los resultados de la encuesta coinciden con la caracterización descrita en el capítulo 9. PARTICIPACIÓN EN EL PROYECTO VALORIZACIÓN EL POBLADO, evidenciando los siguientes: Otros (Corpoblado, Concejos de Administración Copropiedad, Comité de Valorización El Poblado, Corporación Habitantes del Poblado) con el 28%; Juntas de Acción Comunal y Junta Administradora Local (24%); Asociaciones Gremiales (12%); Comités Ciudadanos de las Obras de Valorización (12%); y la Academia (Instituciones de Educación Superior), Veeduría Ciudadana Proyecto Valorización El Poblado y Junta de Representantes del Proyecto Valorización El Poblado, cada uno con el 8%.

El 45,9% de los encuestados manifestó conocer las auditorías realizadas por la Contraloría General de Medellín sobre el Proyecto Valorización El Poblado desde el inicio de su ejecución en el año de 2012, calificando los resultados obtenidos en esta labor como buenos y aceptables con el 40,7%, respectivamente.

Por su parte, la percepción sobre el control fiscal que ejerce la Contraloría General de Medellín y la incidencia que tiene en la ejecución del Proyecto Valorización El Poblado

fue considerada por el 57,1% como aceptable, 25% como buena, 10,7% Excelente y 7,1% Deficiente. Sin embargo, el 81,8% de las personas encuestadas afirmaron que no existe una verdadera integración y sensibilización de la Comuna 14 por parte de la Contraloría General de Medellín para que los ciudadanos se apropien de lo que les pertenece como contribuyentes del Proyecto Valorización El Poblado.

Acerca de las otras prácticas de Participación Ciudadana utilizadas por los integrantes de la Comuna 14 para ejercer el control social de los recursos aportados por la comunidad en el Proyecto Valorización El Poblado, los encuestados reportaron en su orden las siguientes: Asambleas barriales y/o de Unidades Cerradas y Edificios (30,4%), Grupos y mesas temáticas de interés (17,4%), Cabildo abierto: Acudir al Control Político (Concejo de Medellín) (13%), Programas de Planeación Participativa (13%), Acciones de carácter legal como la tutela, acción popular, acción de grupo, etc. (13%), y 13% Otras (Corpoblado, Trabajos Investigativos y Asociaciones Gremiales); resultados que se correlacionan con la Acción Colectiva descrita en el numeral 8.5 del Marco Teórico de la Investigación.

Al indagarse sobre las prácticas de Participación Ciudadana en las que los integrantes de la Comuna 14 estarían dispuestos a intervenir para ejercer el control social de los recursos aportados por la comunidad en el Proyecto Valorización El Poblado, la favorabilidad se distribuyó así: Auditorías articuladas con organizaciones de la Comuna 14 (40,7%), Conformación, asesoría y acompañamiento a los comités de vigilancia ciudadana (22,2%), Seguimiento a los procesos contractuales de FONVALMED, SIF y EDU realizados por los gremios de la construcción (SAI, CCI, CAMACOL) (22,2%), Acciones de carácter legal como la tutela, acción popular, acción de grupo, etc. (11,1%) y otras como la reunión al menos trimestralmente entre la Junta de Representantes de Los Propietarios y La Contraloría (1%).

El resultado anterior corrobora, al menos desde la percepción de los encuestados, la factibilidad y justificación de implementar el Mecanismo de Veedurías Ciudadanas Especializadas en el Control Fiscal propuesto en el numeral 10.2 del presente informe de investigación.

La conclusión anterior se confirma en las sugerencias efectuadas por los encuestados para el mejoramiento de los servicios de participación ciudadana y Control Social prestados por la Contraloría General de Medellín en la Comuna 14 y en el control fiscal del Proyecto Valorización El Poblado, evidenciando como propuestas más recurrentes las siguientes: armonizar e integrar el control social y el control fiscal; capacitar organizaciones y veedores cualificados en control fiscal participativo con énfasis en auditorías especializadas; articular el control social con el control fiscal

para lograr una efectiva vigilancia de los recursos invertidos en las 23 obras que conforman el proyecto de Valorización El Poblado; mayor difusión de los resultados de responsabilidad fiscal, planes de mejoramiento e involucrar las veedurías en el control fiscal; realizar con más frecuencia acciones de sensibilización sobre la misión y funciones de la CGM y dar a conocer los resultados de las auditorías de manera oportuna en la Comuna 14; mayor participación tanto presencial como en los portales de Medellín Digital donde se planteen los problemas que afectan a los ciudadanos de la Comuna 14 con relación al Proyecto Valorización El Poblado y las soluciones a los mismos.

12. RECOMENDACIONES

Se recomienda extender los resultados de esta investigación al fortalecimiento del Control Fiscal Participativo, promoviendo la participación ciudadana en la evaluación de políticas públicas, brindándole a las Organizaciones Sociales Civiles -OSC mayores herramientas para su interlocución con las entidades públicas y con la municipalidad.

Luego de realizado el presente trabajo de investigación, se percibe que las auditorías con enfoque de veedurías especializadas articuladas representan para la Contraloría General de Medellín una oportunidad para acercar las organizaciones sociales civiles y la administración pública dentro del contexto de la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión de los recursos públicos del Municipio de Medellín, para ello se sugiere implementar la fase de articulación mediante un ejercicio exploratorio que consista en poner en práctica en el escenario real del Plan General de Auditorías del año 2019 - 2020, el plan piloto del mecanismo propuesto en este trabajo de investigación en las últimas obras del Proyecto Valorización El Poblado.

Se exhorta también a la Contraloría General de Medellín para extender el espectro y alcance de su función fiscalizadora para que las organizaciones sociales y veedurías no concentren su participación únicamente en el sector social, sino que lo amplíen a todos los sectores de gestión del Municipio de Medellín y sus entes descentralizados, promoviendo en caso de ser pertinente alianzas público - privadas.

La Contraloría General de Medellín debe promover la intervención de las organizaciones sociales con el propósito de que estas superen el rol simple del denunciante para que sea un trabajo enriquecedor, en estos términos es necesario fortalecer la capacitación con respecto al conocimiento de las entidades por parte de las organizaciones sociales civiles, para que así su trayectoria permita tener certeza sobre la observancia de los principios de confidencialidad, objetividad y seriedad, responsabilidad, reserva

y estricto cumplimiento de su papel, para que realmente puedan aportar un valor agregado al ejercicio de la vigilancia del buen uso de los recursos públicos.

La estrategia propuesta con la presente investigación busca propiciar, con el ejercicio del control fiscal participativo, cambios estructurales que sean sostenibles en el tiempo, de manera que se pueda pensar en sentar las bases para que el organismo de control recupere espacios perdidos en transparencia, confianza, probidad, cultura ciudadana, capital social y bienestar.

Reconocer desde la Contraloría General de Medellín el control social, como impulsor de la rendición de cuentas de los poderes públicos, no sólo para mejorar la calidad de sus decisiones y de sus resultados, sino para contribuir a la gobernabilidad democrática al empoderar a la ciudadanía en el ejercicio directo de responsabilidades políticas.

En ese sentido, el Mecanismo de Veedurías Ciudadanas Especializadas en el Control Fiscal, propuesto como resultado de la investigación, es acorde con la introducción del nuevo parámetro de control “concomitante y preventivo”, según la motivación del Proyecto de Acto Legislativo 355 de 2019 Cámara y 39 de 2019 Senado, “Por medio del cual se Reforma el Régimen de Control Fiscal”, modelo en el que la ciudadanía jugará un papel protagónico en la prevención del daño, a través de las distintas modalidades de intervención de control fiscal participativo, lo que activará de manera significativa el control micro y territorial, con miras no necesariamente a que se inicien las acciones tendientes al resarcimiento al patrimonio, sino a que se evite la configuración y materialización del daño, resultados que se verán reflejados cuantitativamente en los denominados beneficios de auditoría y en factores de medición de las entidades públicas.

En este escenario, el control fiscal participativo, según lo prescrito en el acto legislativo, es entendido como la integración del control social a lo público y el control fiscal, con el propósito de incrementar la eficacia de la vigilancia fiscal y contribuir a la mejora y transparencia en la gestión pública, observando que la promoción y desarrollo del control fiscal participativo, en el ordenamiento jurídico colombiano es competencia de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana de la CGR de acuerdo con las funciones que le otorga el Decreto 267 de 2000, artículos 55 a 57, competencia que, seguramente en la reglamentación del acto legislativo referido se hará extensivo a las contralorías territoriales.

13. BIBLIOGRAFÍA

Agence Française de Développement, Ipea y Fundación Ciudad Humana. (2014). El financiamiento de las ciudades latinoamericanas. Herramientas para el desarrollo urbano sostenible. *Savoirs Communs*, (16). Recuperado de <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/THEMATIQUES/savoirscommuns/16-Savoirs-communs-ES.pdf>.

Angelou, M. (2015). *Maya Angelou: La poesía completa*. Hachette Reino Unido.

Basilio, C. (2013). Principios y determinantes de la valuación masiva de inmuebles. En: Diego Alfonso Erba (Ed), *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina. Teoría y práctica* (pp. 13-24). Cambridge: Viçosa, MG: O editor.

Agudelo Cano, M. F., & Zapata, O. L. (2014). Control Ciudadano en las estrategias anticorrupción en Colombia. *FORUM. Revista Departamento de Ciencia Política*, 17.

Álvarez Ortiz, D. (2012). *Evaluación de Experiencias Ciudadanas de Control Social a la Gestión Pública en Colombia*. Huelva, España: Universidad Internacional de Andalucía.

Amaya, U. A. (1996). *Fundamentos Constitucionales del Control Fiscal*. Bogotá D.C.: Editorial Umbral.

Bartolomé, M. (1992). Investigación cualitativa en educación: ¿comprender o transformar?. *Revista de investigación educativa*, 20(2), 7-36.

Benavides Osejo, H. E. (2016). *El Control Fiscal de Gestión y Resultados a las Administraciones Municipales*. Pasto: Universidad Nacional Abierta y a Distancia - Unad.

Bodemer, K. (2017). Europa y América Latina en la crisis financiera mundial: ¿quién puede aprender qué de quién? *Espiral (Guadalajara)*, 24 (69), 35-69.

Bogdan, T. &. (1992). *Introducción a los métodos cualitativos de Investigación*. Barcelona: Editorial Paidós.

Borrero, O., & Montaña, M. (2010). *La contribución de valorización en Colombia*.

Bresser Pereira, L. C. (2013). *Entre el estado y el mercado: lo público no estatal*.

Brown, J. e Isaacs, D. (2005). *Compartir nuestro futuro a través de conversaciones importantes*. San Francisco.

Canales Allende, J. M. (2005). La democracia participativa local. En: *Sistema*. (184-185), p. 1-4.

Constitucional, C. (8 de abril de 2015). Recuperado el 16 de noviembre de 2016, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicado/No.%2012%20comunicado%2008%20de%20abril%20de%202015.pdf>. Expediente PE-038-Sentencia C-150/15.M.P.Mauricio González Cuervo

Constituyente, A. N. (1991). *Mecanismos de participación democrática. Mecanismos e instituciones de protección de los derechos fundamentales y procedimientos de reforma constitucional*. Bogotá D.C., Colombia: Gaceta Constitucional.

De Mattos, C., Fuentes, L., & Link, F. (2014). Tendencias recientes del crecimiento metropolitano en Santiago de Chile: ¿Hacia una nueva geografía urbana?. *Revista invi*, 29(81), 193-219.

Díaz Alonso, S. Y. *Estudio sobre el cálculo de la contribución de valorización: caso de estudio: proyecto de valorización El Poblado (2.008)* (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de Colombia–Sede Medellín).

Díaz, I. A. (2014). Fallas de Planeación y Su Incidencia en el Contrato Estatal de Obra, *Las. Rev. Digital de Derecho Admin.*, 11, 177.

Distrital, V. (2015). *Sistema de Formación en Cultura Ciudadana y Control Social Documento Base*. Bogotá D.C.: Veeduría Distrital.

Escalante Rueda, M. I. (2017). *Modelo de gestión para el control fiscal: Paradigmas de eficacia ante la corrupción en el Estado colombiano*. Sevilla, España: Universidad Pablo de Olavide.

Font, J. (2004). *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*. Alicia Ziccardi (comp.): *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 23-41.

García, C. I. (2006). Las representaciones sociales del territorio. Enfoque y metodología para su estudio. *Controversia*, (186), 78-87.

Gómez, G. R., Flores, J. G., & Jiménez, E. G. (1999). Metodología de la investigación cualitativa.

González Calderón, C. A. (2009). Estrategias Tarifarias y Desestimulación del Uso del Vehículo Particular por medio del Pico y Placa en Medellín. Ingeniería Universidad de Medellín, 16.

González, E. P., & Ariza, E. S. (2007). Diagnóstico y perspectivas del control fiscal territorial en Colombia. *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, (27), 125-144.

Gorbaneff, Y. (2002). Contratación pública en Colombia y la teoría económica. *Archivos de Economía*, 1-24.

Grzybowski, C. (1997). Presión política, movilización social y lobbying. Ponencia presentada al Taller de experiencias en apoyo a procesos de democratización en América Latina, EZE / Corporación Viva la Ciudadanía, Villa de Leyva.

Jaramillo, S. (2001). La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. *La Contribución de Valorización y la Participación en Plusvalías*. eurelibros, 71.

Lara Arias, C. A. (2013). Mecanismos de Control en la Contratación Estatal como Elemento de la lucha Anticorrupción. En *Contexto, Revista de Investigación en Administración, Contabilidad, Economía y Sociedad*, 29.

Leroy, M. (2007). Découvrir la sociologie fiscale. *Saludos croisés sur l'économie*, (1), 94-100.

López Obregón, C. (2006). Control fiscal territorial, realidad y propuesta de mejoramiento. *Revista Colección de Textos de Jurisprudencia*, Universidad del Rosario, 24-154.

Lulle, T. (2004). Participar en la gestión local: los actores urbanos y el control fiscal cívico en Bogotá; *Economía, Sociedad y Territorio*. *Economía, Sociedad y Territorio*, 28.

M, T. (2010). Redefiniendo la participación, redibujando lo ciudadano: El Plan de Participación Ciudadana del Pres Constitución Arquitecturas del Sur.

Martínez C, P. (2006). El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica. Pensamiento y gestión.

Moller, A. &. (2009). Cultura política, participación ciudadana y consolidación democrática en México. Espiral.

Ochoa Diaz, H., & Charris Rebellón, S. (2003). Propuesta de un Modelo de Control Fiscal para el Estado Colombiano: El Sistema de Control Fiscal Nacional. Estudios Gerenciales, 30.

Pueblo, D. d. (s.f.). El Ejercicio del Control Social en el Marco del Proceso de Paz. Recuperado el 16 de noviembre de 2016, de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/plegablesPazDefensoriaDelPueblo/el-ejercito-del-control-social-en-el-marco-del-proceso-de-paz.pdf>.

República, C. d. (26 de enero de 1993). Ley N°42 Sobre la Organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. Bogotá, Colombia.

República, C. d. (28 de octubre de 1993). Ley N°80 Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Bogotá D.C., Colombia.

República, C. d. (31 de mayo de 1994). Ley N°134 Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Bogotá D.C., Colombia.

República, C. d. (5 de agosto de 1998). Ley N°472 Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C., Colombia.

República, C. d. (29 de diciembre de 1998). Ley N°489 Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del art. Bogotá D.C., Colombia.

República, C. d. (15 de agosto de 2000). Ley N°610 Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Bogotá D.C., Colombia.

República, C. d. (18 de noviembre de 2003). Ley N°850 Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.

República, C. d. (12 de julio de 2011). Ley N°1474 Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Bogotá D.C., Colombia.

República, C. d. (6 de julio de 2015). Ley N°1757 Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Bogotá D.C., Colombia.

República, C. G. (2004). Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana. Guía para el Ciudadano sobre el Control Fiscal Participativo. Bogotá D.C.

República, C. G. (14 de noviembre de 2006). Circular 016 Mediante la cual el Contralor General de la República, generó las instrucciones generales sobre la participación de la sociedad civil en las auditorías articuladas. Bogotá, Colombia.

República, C. G. (2006). Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana. Control Social en Colombia características y tendencias, una mirada desde el Control Fiscal. Bogotá D.C.

República, C. G. (2006). Control Social en Colombia. Características y Tendencias. Bogotá D.C.

República, C. G. (2010). Auditorías Articuladas con organizaciones de la sociedad civil, una estrategia de control fiscal participativo. Bogotá D.C.

República, C. G. (2012). Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana Resultados AA2010 Sensibilizadas y Capacitadas Oficio radicado con el N°2012EE0063431 del 17 de septiembre de 2012. Bogotá D.C.

República, C. G. (2012). Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana. Presentación Power Point. Bogotá D.C., Colombia.

Schneider, C. y. (2011). ¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del sur. Iconos. Ciencias Sociales, (40), 21-39.

Selman, E. (2012). República Dominicana: Incremento de impuestos en contexto. Centro Regional de Estrategia Económica Sostenible (CREES). Recuperado de <http://www.elcato.org/república-dominicana-incremento-deimpuestos-en-contexto>.

Smolka, M., & Furtado, F. (2001). Ensayo introductorio: recuperación de plusvalías en Latinoamérica: ¿bravura o bravata? Recuperación de plusvalías en América Latina: alternativas para el desarrollo urbano, Eurelibros-Instituto de Posgrado e Investigación-Pontificia Universidad Católica de Chile-Lincoln Institute, Santiago, pp. XIII-XLI.

Stake, R. E. (1998). Investigación con estudio de casos. Ediciones Morata.

Svampa, M. (2010). Movimientos Sociales, matrices socio-políticas y nuevos escenarios en América Latina (pp. 1-26). Kassel: Universitätsbibliothek Kassel.

Uribe Cortez, J. (2010). Las Organizaciones para la acción colectiva y la participación ciudadana: elementos que conforman la sociedad civil. Centro de Investigación, 9(33), 87-9.

Velásquez F, & G. (1986). Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia. Foro, 1, s.p.

Velásquez F, & G. (1992). Participación ciudadana y modernización del Estado. Foro, (17), 17-25.

Velásquez, F. (1998). La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Lo Público no estatal en la reforma del Estado, Buenos Aires, CLAD/Paidós.

Velásquez F, & G. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación Corona.

Velásquez F, & G. (2009). Institucionalidad participativa en Colombia. Balance y retos. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de http://inesc.org.br/equipe/ivonem/COLOMBIA_Institucionalidad%20Participativa.pdf.

VelásquezF, & G. (1991). Una democracia participativa para Colombia. Foro, (16), 60-72.

Vieira, L. (1998). Ciudadanía y control social. Lo público no estatal en la reforma del Estado, 215-255.

Yacuzzi, E. (2005). El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación. Buenos Aires: Universidad CEMA.

Zapata-Cortés, O. L. (2017). Valorization and internationalization of Medellín, 2008-2015. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 47(126), 111-141.

Zea Palacio, M. (2015). Abriendo mundos cerrados. Procesos de participación ciudadana en la Comuna 14 El Poblado de Medellín.

14. ANEXO N° 1

14.1 Encuesta control fiscal participativo noviembre 24 de 2018 - resultados

1. ¿Conoce los servicios de Participación Ciudadana y Control Social que ofrece la Contraloría General de Medellín?

- A. SI
- B. NO

2. De los siguientes servicios de Participación Ciudadana y Control Social cuáles conoce:

- A. Escuela de Capacitación y Formación para la Participación Ciudadana y Organizaciones Sociales (ESPACIOS)
- B. Contralorías Escolares
- C. Encuentros con el sector productivo, Instituciones de Educación Superior e Instituciones para el Trabajo (ACCIONES)
- D. Rendición de cuentas a la ciudadanía
- E. Participación en redes interinstitucionales de control social
- F. Solicitudes de Participación Ciudadana (Peticiónes, Quejas, Denuncias)

3. ¿Ha utilizado los servicios de Participación Ciudadana y Control Social de la Contraloría General de Medellín?

- A. SI
- B. NO

4. De los siguientes servicios de Participación Ciudadana y Control Social cuáles ha utilizado:

- A. Escuela de Capacitación y Formación para la Participación Ciudadana y Organizaciones Sociales (ESPACIOS)
- B. Contralorías Escolares
- C. Encuentros con el sector productivo, Instituciones de Educación Superior e Instituciones para el Trabajo (ACCIONES)
- D. Rendición de cuentas a la ciudadanía
- E. Participación en redes interinstitucionales de control social
- F. Solicitudes de Participación Ciudadana (Peticiónes, Quejas, Denuncias)

5. ¿Los servicios ofrecidos por la Contraloría General de Medellín han fomentado el control social y la vinculación de la Comuna 14 en el ejercicio del control fiscal en el Proyecto Valorización El Poblado?

- A. SI
- B. NO

6. ¿En cuál de los siguientes mecanismos de participación ciudadana y control social del Proyecto Valorización El Poblado participa?

- A. Junta de Representantes del Proyecto Valorización El Poblado
- B. Veeduría Ciudadana Proyecto Valorización El Poblado
- C. Comités ciudadanos de las obras de valorización
- D. Juntas de acción comunal, Junta Administradora Local
- E. Gremios
- F. Academia
- G. Otros

7. ¿Si en la pregunta anterior señaló otros, por favor indicar cuáles?

8. ¿Ha recibido apoyo por parte de la Contraloría General de Medellín en la veeduría y control social que realiza la Comuna 14 al Proyecto Valorización El Poblado?

- A. SI
- B. NO

9. ¿Conoce las Auditorías realizadas por la Contraloría General de Medellín sobre el Proyecto Valorización El Poblado desde el inicio de su ejecución en el año de 2012?

- A. SI
- B. NO

10. ¿Cómo es su percepción de los resultados obtenidos de las auditorías?

- A. Excelente
- B. Bueno
- C. Aceptable
- D. Deficiente

11. ¿Ha instaurado denuncias o quejas en la Contraloría General de Medellín acerca del Proyecto Valorización El Poblado?

- A. SI
- B. NO

12. ¿Cómo es su percepción de los resultados entregados por la Contraloría General de Medellín de las quejas o denuncias realizadas?

- A. Excelente
- B. Bueno
- C. Aceptable
- D. Deficiente

13. ¿Cómo es su percepción acerca del control fiscal que ejerce la Contraloría General de Medellín y la incidencia que tiene en la ejecución del Proyecto Valorización El Poblado?

- A. Excelente
- B. Bueno
- C. Aceptable
- D. Deficiente

14. ¿Considera usted importante ejercer el cuidado de los recursos públicos en la Comuna 14 y de lo que le pertenece como contribuyente del Proyecto Valorización El Poblado?

- A. SI
- B. NO

15. ¿Cree usted que existe una verdadera integración y sensibilización de la Comuna 14 por parte de la Contraloría General de Medellín para que los ciudadanos se apropien de lo que les pertenece como contribuyentes del Proyecto Valorización El Poblado?

- A. SI
- B. NO

16. ¿Cómo considera su nivel de participación en el cuidado de los recursos públicos invertidos en el Proyecto Valorización El Poblado a través del control social, los comités de vigilancia ciudadana (veedurías) y de vinculación con la Contraloría General de Medellín?

- A. Excelente
- B. Bueno
- C. Aceptable
- D. Deficiente

17. ¿Qué otras prácticas de Participación Ciudadana utilizan como integrante de la Comuna 14 para ejercer el control social de los recursos aportados por la comunidad en el Proyecto Valorización El Poblado?

- A. Programas de planeación participativa
- B. Asambleas barriales y/o de Unidades Cerradas y Edificios
- C. Grupos y mesas temáticas de interés
- D. Cabildo abierto: acudir al Control Político (Concejo de Medellín)
- E. Acciones de carácter legal como la tutela, acción popular, acción de grupo, etc.
- F. Otras

18. ¿Si en la pregunta anterior señaló otras, por favor indicar cuáles?

19. ¿En cuál de las siguientes prácticas de Participación Ciudadana estaría dispuesto a intervenir para ejercer el control social de los recursos aportados por la comunidad en el Proyecto Valorización El Poblado?

- A. Auditorías articuladas con organizaciones de la Comuna 14
- B. Conformación, asesoría y acompañamiento a los comités de vigilancia ciudadana
- C. Judicaturas de tipo participativo en universidades públicas y privadas para conformar veedurías ciudadanas
- D. Seguimiento a los procesos contractuales de FONVALMED, SIF y EDU realizados por los gremios de la construcción (SAI, CCI, CAMACOL)
- E. Acciones de carácter legal como la tutela, acción popular, acción de grupo, etc.
- F. Otras

20. ¿Si en la pregunta anterior señaló otras, por favor indicar cuáles?

21. ¿Qué sugiere para el mejoramiento de los servicios de participación ciudadana y control social prestados por la Contraloría General de Medellín en la Comuna 14 y en el control fiscal del Proyecto Valorización El Poblado?

Timestamp	Email Address	1. ¿Conoce los servicios de Participación Ciudadana y Control Social que ofrece la Contraloría General de Medellín?	2. De los siguientes servicios de Participación Ciudadana y Control Social cuáles conoce:	3. ¿Ha utilizado los servicios de Participación Ciudadana y Control Social de la Contraloría General de Medellín?	4. De los siguientes servicios de Participación Ciudadana y Control Social cuáles ha utilizado:
11/20/2018 11:36:10	jmejia@infraestructura.org.co	NO	Rendición de cuentas a la ciudadanía	NO	
11/20/2018 11:36:50	acaastro@infraestructura.org.co	NO	Rendición de cuentas a la ciudadanía	NO	Rendición de cuentas a la ciudadanía
11/20/2018 16:39:24	luisgu7@gmail.com	SI	Solicitudes de Participación Ciudadana (Peticiónes, Quejas, Denuncias)	SI	Solicitudes de Participación Ciudadana (Peticiónes, Quejas, Denuncias)
11/21/2018 8:12:21	jposada@unival.edu.co	NO		NO	
11/21/2018 8:40:43	marco_spevedasa@virtual.cejpa.edu.co	SI	Escuela de Capacitación y Formación para la Participación Ciudadana y Organizaciones Sociales (ESPACIOS)	NO	Rendición de cuentas a la ciudadanía
11/21/2018 9:56:48	llomd20@gmail.com	SI	Solicitudes de Participación Ciudadana (Peticiónes, Quejas, Denuncias)	NO	Contralorías Escolares
11/21/2018 9:58:38	jaraz284@yahoo.com	SI	Solicitudes de Participación Ciudadana (Peticiónes, Quejas, Denuncias)	SI	Solicitudes de Participación Ciudadana (Peticiónes, Quejas, Denuncias)
11/21/2018 12:46:54	marbas883@hotmail.com	SI	Rendición de cuentas a la ciudadanía	SI	Solicitudes de Participación Ciudadana (Peticiónes, Quejas, Denuncias)
11/21/2018 14:41:20	cameryolandarango2018@gmail.com	SI	Solicitudes de Participación Ciudadana (Peticiónes, Quejas, Denuncias)	SI	Contralorías Escolares
11/21/2018 16:06:20	lucasdiez003@gmail.com	NO	Solicitudes de Participación Ciudadana (Peticiónes, Quejas, Denuncias)	NO	
11/21/2018 17:08:28	leidyhenao@oburbanatica.com	SI	Solicitudes de Participación Ciudadana (Peticiónes, Quejas, Denuncias)	SI	Solicitudes de Participación Ciudadana (Peticiónes, Quejas, Denuncias)
11/21/2018 19:18:43	legraliboo@eafit.edu	SI	Encuentros con el sector productivo, Instituciones de Educación Superior e Instituciones para el Trabajo (ACCIONES)	NO	
11/21/2018 19:21:01	scuartasm@eafit.edu.co	NO	Solicitudes de Participación Ciudadana (Peticiónes, Quejas, Denuncias)	NO	
11/21/2018 19:23:34	simonhurb69@gmail.com	NO	Contralorías Escolares	NO	
11/21/2018 19:40:37	juansebastiancastronuzo70@gmail.com	SI	Encuentros con el sector productivo, Instituciones de Educación Superior e Instituciones para el Trabajo (ACCIONES)	SI	Solicitudes de Participación Ciudadana (Peticiónes, Quejas, Denuncias)
11/21/2018 19:52:07	camilo_aguirre0@gmail.com	NO	Solicitudes de Participación Ciudadana (Peticiónes, Quejas, Denuncias)	NO	Solicitudes de Participación Ciudadana (Peticiónes, Quejas, Denuncias)
11/21/2018 20:46:24	lcamarab04@gmail.com	NO		NO	

Timestamp	Email Address	1. ¿Conoce los servicios de Participación Ciudadana y Control Social que ofrece la Contraloría General de Medellín?	2. De los siguientes servicios de Participación Ciudadana y Control Social cuales conoce:	3. ¿Ha utilizado los servicios de Participación Ciudadana y Control Social de la Contraloría General de Medellín?	4. De los siguientes servicios de Participación Ciudadana y Control Social cuales ha utilizado:
11/21/2018 21:06:34	luzamparons1@gmail.com	NO	Solicitudes de Participación Ciudadana (Petición, Quejas, Denuncias)	NO	Solicitudes de Participación Ciudadana (Petición, Quejas, Denuncias)
11/21/2018 21:28:45	lv383quezm7885@gmail.com	NO		NO	
11/21/2018 22:08:42	bryanbz100@gmail.com	NO	Solicitudes de Participación Ciudadana (Petición, Quejas, Denuncias)	SI	Solicitudes de Participación Ciudadana (Petición, Quejas, Denuncias)
11/21/2018 22:10:45	mariszapalao15@gmail.com	NO	Rendición de cuentas a la ciudadanía	NO	
11/21/2018 22:34:45	malozor@eafit.edu.co	NO		NO	
11/21/2018 23:38:24	lomigopp@hotmail.com	NO	Escuela de Capacitación y Formación para la Participación Ciudadana y Organizaciones Sociales (ESPACIOS)	NO	
11/22/2018 3:35:50	vivaeno@unil.edu.co	NO		NO	
11/22/2018 8:34:56	majim@eafit.edu.co	SI	Rendición de cuentas a la ciudadanía	NO	
11/22/2018 9:40:22	moragomez@une.net.co	NO		NO	
11/22/2018 11:19:59	matteo9946@gmail.com	SI	Encuentros con el sector productivo, instituciones de Educación Superior e Instituciones para el Trabajo (ACCIONES)	NO	Encuentros con el sector productivo, instituciones de Educación Superior e Instituciones para el Trabajo (ACCIONES)
11/22/2018 13:33:34	carmenehdo@gmail.com	NO	Contralorías Escolares	NO	
11/22/2018 14:21:20	mryannoblea@gmail.com	SI	Contralorías Escolares		Rendición de cuentas a la ciudadanía
11/22/2018 14:36:51	maomai@gmail.com	SI	Solicitudes de Participación Ciudadana (Petición, Quejas, Denuncias)	SI	Rendición de cuentas a la ciudadanía
11/22/2018 16:06:02	Gcorrea@cgm.gov.co	SI	Solicitudes de Participación Ciudadana (Petición, Quejas, Denuncias)	NO	
11/22/2018 16:47:30	Pabloveaquez9@gmail.com	NO		NO	
11/23/2018 9:05:36	mariumeco@gmail.com	SI	Solicitudes de Participación Ciudadana (Petición, Quejas, Denuncias)	SI	Solicitudes de Participación Ciudadana (Petición, Quejas, Denuncias)

Timestamp	Email Address	1. ¿Conoce los servicios de Participación Ciudadana y Control Social que ofrece la Contratoría General de Medellín?	2. De los siguientes servicios de Participación Ciudadana y Control Social cuáles conoce:	3. ¿Ha utilizado los servicios de Participación Ciudadana y Control Social de la Contratoría General de Medellín?	4. De los siguientes servicios de Participación Ciudadana y Control Social cuáles ha utilizado:
11/23/2018 9:37:25	fboustamante1@gmail.com	NO		NO	
11/23/2018 9:37:45	jhparamillo64@gmail.co	SI	Contratorías Escolares	SI	Solicitudes de Participación Ciudadana (Peticiónes, Quejas, Denuncias)
11/23/2018 11:22:13	huarantesmedellin@gmail.com	NO		NO	
11/23/2018 12:04:50	ogaviria@cgm.gov.co	SI	Solicitudes de Participación Ciudadana (Peticiónes, Quejas, Denuncias)	SI	Solicitudes de Participación Ciudadana (Peticiónes, Quejas, Denuncias)

Timestamp	Email Address	5. ¿Los servicios ofrecidos por la Contraloría General de Medellín han fomentado el control social y la vinculación de la Comunidad 14 en el ejercicio del control fiscal en el Proyecto Valorización El Poblado?	6. ¿En cuál de los siguientes mecanismos de participación ciudadana y control social del Proyecto Valorización El Poblado participa?	7. ¿Si en la pregunta anterior señaló otros, por favor indicar cuáles?	8. ¿Ha recibido apoyo por parte de la Contraloría General de Medellín en la veeduría y control social que realiza la Comunidad 14 al Proyecto Valorización El Poblado?
11/20/2018 11:36:10	jmejia@infraestructura.org.co		Gremios		NO
11/20/2018 11:36:50	acastro@infraestructura.org.co	NO	Gremios		NO
11/20/2018 15:38:24	luisgu7@gmail.com	SI	Academia		SI
11/21/2018 8:12:21	jposada@unal.edu.co	NO		Ninguno	NO
11/21/2018 8:40:43	marco_sepulveda@virtual.cepa.edu.co	SI	Otros	Complado	NO
11/21/2018 9:56:46	llomd20@gmail.com	NO	Otros	Ninguno	NO
11/21/2018 9:56:39	jaraz264@yahoo.com	NO		Ciudadano del común.	NO
11/21/2018 12:46:54	marsebas93@hotmail.com	NO	Academia		NO
11/21/2018 14:41:20	carmenyolancango2018@gmail.com	SI	Otros	Consejo de administración	SI
11/21/2018 16:06:20	lucasdiez03@gmail.com	NO			NO
11/21/2018 17:08:28	leidyhenao@ciurbanistica.com	SI	Comités ciudadanos de las obras de valorización		SI
11/21/2018 18:19:43	legiraloq@eufi.edu	SI	Veeduría Ciudadana Valorización El Poblado		SI
11/21/2018 19:21:01	scuartam@eafit.edu.co	SI	Comités ciudadanos de las obras de valorización		NO
11/21/2018 19:23:34	simonhurb69@gmail.com	SI			NO
11/21/2018 19:40:37	juansebastiancastroniz70@gmail.com	NO	Juntas de acción comunal, Junta Administradora Local		NO
11/21/2018 19:52:07	camilo.aguirre0@gmail.com	SI	Juntas de acción comunal, Junta Administradora Local		NO
11/21/2018 20:46:24	lidamara04@gmail.com	NO			NO

Timestamp	Email Address	5. ¿Los servicios ofrecidos por la Contraloría General de Medellín han fomentado el control social y la vinculación de la Comuna 14 en el ejercicio del control fiscal en el Proyecto Valorización El Poblado?	6. ¿En cuál de los siguientes mecanismos de participación ciudadana y control social del Proyecto Valorización El Poblado participa?	7. ¿Si en la pregunta anterior señaló otros, por favor indicar cuáles?	8. ¿Ha recibido apoyo por parte de la Contraloría General de Medellín en la veeduría y control social que realiza la Comuna 14 al Proyecto Valorización El Poblado?
11/21/2018 21:00:34	luzamparos1@gmail.com	SI	Juntas de acción comunal, Junta Administradora Local		NO
11/21/2018 21:48:45	isozaquezmozas5@gmail.com	NO	Otros		NO
11/21/2018 22:08:42	boyanbz100@gmail.com	NO			NO
11/21/2018 22:10:45	mariscapata0515@gmail.com	NO	Junta de Representantes del Proyecto Valorización El Poblado		NO
11/21/2018 22:34:45	malzor@eafit.edu.co	NO			NO
11/21/2018 23:38:24	jomigogo@hotmail.com	NO	Juntas de acción comunal, Junta Administradora Local		NO
11/22/2018 3:35:50	vgvalenc@unal.edu.co				NO
11/22/2018 5:34:58	magjim@eafit.edu.co	SI			NO
11/22/2018 8:40:22	monagomez@une.net.co	NO			NO
11/22/2018 11:19:59	mateo0046@gmail.com	SI	Juntas de acción comunal, Junta Administradora Local		NO
11/22/2018 13:33:34	carmenehd@gmail.com	SI	Juntas de acción comunal, Junta Administradora Local		NO
11/22/2018 14:21:20	miryamzubiela@gmail.com	SI	Gremios		NO
11/22/2018 14:38:51	maomai@gmail.com	SI	Otros	Reuniones que realiza la administración de la Unidad Residencial en donde vivo con algunos contratistas de las obras que se adelantan	NO
11/22/2018 16:06:02	Gooma@cgm.gov.co	SI			NO
11/22/2018 16:47:30	Pablovelasquez26@gmail.com	SI			NO
11/23/2018 9:05:36	marlumeco@gmail.com	NO	Otros	Líder Comuna 14, Ciudad del Río	NO

Timestamp	Email Address	5. ¿Los servicios ofrecidos por la Contraloría General de Medellín han fomentado el control social y la vinculación de la Comuna 14 en el ejercicio del control fiscal en el Proyecto Valorización El Poblado?	6. ¿En cuál de los siguientes mecanismos de participación ciudadana y control social del Proyecto Valorización El Poblado participa?	7. ¿Si en la pregunta anterior señaló otros, por favor indicar cuáles?	8. ¿Ha recibido apoyo por parte de la Contraloría General de Medellín en la veeduría y control social que realiza la Comuna 14 al Proyecto Valorización El Poblado?
11/23/2018 9:37:25	lobustamante1@gmail.com	SI	Junta de Representantes del Proyecto Valorización El Poblado		NO
11/23/2018 9:37:45	jharamillo64@gmail.co	SI	Veeduría Ciudadana Proyecto Valorización El Poblado		SI
11/23/2018 11:22:13	habitantesmedellin@gmail.com	NO	Otros	Hemos participado en forma independiente con EL COMITE VALORIZACION POBLADO y despues formamos LA CORPORACION HABITANTES DEL POBLADO que despues transformamos en LA CORPORACION HABITANTES DE MEDELLIN, participamos en las acciones populares y acion de nulidad, que actualmente esta en consejo de estado. Despues hicimos las acciones contra la actualización catastral abusiva de Anibal Gaviria, y precisamente ante la aplomadora gubernativa que impuso su accionar en contra de la ley, vale la pena aclarar que la Contraloria brinó por su asistencia y apoyo a la ciudadanía.	NO
11/23/2018 12:04:50	ggaviria@cgm.gov.co	NO	Comités ciudadanos de las obras de valorización		NO

Timestamp	Email Address	9. ¿Cómo se realizaron las Auditorias por la Contraloría General de Medellín sobre el Proyecto de Valorización del Poblado desde el inicio de su ejecución en el año de 2012?	10. ¿Cómo es su percepción de los resultados obtenidos de las auditorías?	11. ¿Ha denunciado acerca del Proyecto de Valorización del Poblado?	12. ¿Cómo es su percepción de los resultados de las entregas por la Contraloría General de Medellín de quejas o denuncias del Poblado?	13. ¿Cómo es su percepción acerca del control fiscal que ejerce la Contraloría General de Medellín y la Comuna 14 y de la incidencia que tiene en la ejecución del Proyecto de Valorización del Poblado?	14. ¿Considera usted importante ejercer el cuidado de los recursos públicos en la Comuna 14 y de lo que le pertenece como contribuyente del Proyecto de Valorización del Poblado?
11/20/2018 11:35:10	jmejia@infraestructura.org.co	NO	NO	NO			SI
11/20/2018 11:36:50	acastro@infraestructura.org.co	NO	SI	SI	Aceptable		SI
11/20/2018 15:39:24	luisq7@gmail.com	SI	Ejeciente	NO	Ejeciente	Ejeciente	SI
11/21/2018 8:12:21	lipozas@unil.edu.co	NO	NO	NO			
11/21/2018 8:40:43	marco_sepulveda@virtual.cejpa.edu.co	SI	Aceptable	NO	Aceptable	Aceptable	SI
11/21/2018 9:56:46	llomc20@gmail.com	SI	Aceptable	NO	Aceptable	Aceptable	SI
11/21/2018 9:58:39	janaz204@yahoo.com	SI	Bueno	NO	Bueno	Aceptable	SI
11/21/2018 12:46:54	marsebas603@hotmail.com	SI	Aceptable	SI	Aceptable	Aceptable	SI
11/21/2018 14:41:20	carmenylandarango2018@gmail.com	SI	Bueno	NO	Bueno	Bueno	SI
11/21/2018 16:06:20	lucasofre603@gmail.com	NO	Aceptable	NO	Deficiente	Aceptable	SI
11/21/2018 17:06:28	leidyhenao@clubbanistica.com	SI	Aceptable	SI	Aceptable	Aceptable	SI
11/21/2018 19:19:43	legiraldoo@eafit.edu	NO	Bueno	SI	Bueno	Bueno	NO
11/21/2018 19:21:01	scuartzsm@eafit.edu.co	NO	Bueno	NO	NO	Aceptable	SI
11/21/2018 19:23:34	simonhurbao@gmail.com	NO	NO	NO			SI
11/21/2018 19:40:37	juansebastiancastrouez70@gmail.com	SI	Aceptable	SI	Aceptable	Aceptable	SI
11/21/2018 19:52:07	camilo.aguirre9@gmail.com	NO	Aceptable	NO	Aceptable	Aceptable	NO
11/21/2018 20:46:24	ludamarzo4@gmail.com	NO	NO	NO			SI

Timestamp	Email Address	9. ¿Conoce las Auditorías realizadas por la Contraloría General de Medellín sobre el Proyecto de Valorización del Poblado en el inicio de su ejecución en el año de 2012?	10. ¿Cómo es su percepción de los resultados obtenidos por las auditorías?	11. ¿Ha instaurado denuncias acerca de Contraloría General de Medellín Proyecto Valorización El Poblado?	12. ¿Cómo es su percepción de los resultados entregados por la Contraloría General de Medellín de las quejas o denuncias realizadas?	13. ¿Cómo es su percepción acerca del control fiscal que ejerce la Contraloría General de Medellín y la Comuna 14 y de los recursos públicos en la ejecución del Proyecto Valorización El Poblado?	14. ¿Considera usted importante ejercer el cuidado de los recursos públicos en la Comuna 14 y de lo que le pertenece como contribuyente del Proyecto Valorización El Poblado?
11/21/2018 21:08:34	luzamparos1@gmail.com	NO	Aceptable	NO	Aceptable	Aceptable	SI
11/21/2018 21:45:45	svsqueznivas05@gmail.com	NO	Excelente	NO	Bueno	Aceptable	
11/21/2018 22:08:42	bryanbz100@gmail.com	NO		NO			
11/21/2018 22:10:45	mariscapata0815@gmail.com	NO	Deficiente	SI	Deficiente	Deficiente	NO
11/21/2018 22:34:45	matoror@vafit.edu.co	NO		NO			SI
11/21/2018 23:38:24	icmgogo@hotmail.com	NO	Aceptable	NO	Deficiente	Aceptable	SI
11/22/2018 3:35:50	vgvalenc@unal.edu.co	NO		NO			SI
11/22/2018 8:34:58	magim@vafit.edu.co	NO		NO			SI
11/22/2018 8:40:22	monogomez@une.net.co	NO		NO		Deficiente	SI
11/22/2018 11:19:58	mateo6946@gmail.com	SI	Bueno	NO	Bueno	Bueno	NO
11/22/2018 13:33:34	carmentho@gmail.com	SI	Bueno	NO	Bueno	Aceptable	SI
11/22/2018 14:21:20	minyamubela@gmail.com	SI	Bueno	NO	Bueno	Bueno	NO
11/22/2018 14:36:51	maomai@gmail.com	SI	Bueno	NO	Bueno	Bueno	SI
11/22/2018 16:06:02	Goomai@ogm.gov.co	SI	Aceptable	NO		Aceptable	
11/22/2018 16:47:30	Pablovelasquez26@gmail.com	NO	Excelente	NO	Excelente	Excelente	SI
11/23/2018 9:05:36	marlumeco@gmail.com	SI	Bueno	NO	Bueno	Bueno	SI

Timestamp	9. ¿Conoce las Auditorías realizadas por la Contraloría General de Medellín sobre el Proyecto de Valorización del Poblado desde el inicio de su ejecución en el año de 2012?	10. ¿Cómo es su percepción de los resultados obtenidos de las auditorías?	11. ¿Ha instaurado denuncias quejas en la Contraloría General de Medellín acerca del Proyecto de Valorización del Poblado?	12. ¿Ha entregado resultados de quejas o denuncias realizadas?	13. ¿Cómo es su percepción de los resultados entregados por la Contraloría General de Medellín de las quejas o denuncias realizadas?	14. ¿Considera usted importante el cuidado de los recursos públicos en la Comuna 14 y de lo que le pertenece como contribuyente del Proyecto de Valorización del Poblado?
11/23/2018 9:37:25	SI	Aceptable	NO		Aceptable	SI
11/23/2018 9:37:45	SI	Bueno	SI	Bueno	Aceptable	SI
11/23/2018 11:22:13	NO	Deficiente	NO		Deficiente	SI
11/23/2018 12:04:50	SI	Bueno	NO	Bueno	Bueno	SI

Timestamp	Email Address	15. ¿Cree usted que existe una verdadera integración y sensibilización de la Comuna 14 por parte de la Contraloría General de Medellín para que los ciudadanos se apropien de lo que les pertenece como contribuyentes del Proyecto Valorización El Poblado?	16. ¿Cómo considera su nivel de participación en el uso de los recursos públicos invertidos en el Proyecto Valorización El Poblado a través del control social, los comités de vigilancia y de vinculación con la Contraloría General de Medellín?	17. ¿Qué otras prácticas utilizan como integrante de la Comuna 14 para ejercer el control social de los recursos aportados por la comunidad en el Proyecto Valorización El Poblado?	18. ¿Si en la pregunta anterior señaló otras, por favor indique cuáles?
11/20/2018 11:35:10	jmejia@infraestructura.org.co		Aceptable		
11/20/2018 11:38:50	acastro@infraestructura.org.co	NO	Bueno		
11/20/2018 15:39:24	luisagu7@gmail.com	SI	Excelente	Asambleas barriales y/o de Unidades Cerradas y Esfírcos	
11/21/2018 8:12:21	jposada@unil.edu.co				
11/21/2018 8:40:43	marco_sepulveda@virtual.cepa.edu.co	NO	Bueno	Otras	Complabado
11/21/2018 9:56:46	llomd20@gmail.com	SI	Bueno	Asambleas barriales y/o de Unidades Cerradas y Esfírcos	
11/21/2018 9:58:39	jara204@yahoo.com	NO	Aceptable	Grupos y mesas temáticas de interés	
11/21/2018 12:46:54	mansebas863@hotmail.com	NO	Bueno	Otras	Trabajos investigativos
11/21/2018 14:41:20	carrienyolandaarango2018@gmail.com	NO	Bueno	Asambleas barriales y/o de Unidades Cerradas y Esfírcos	
11/21/2018 16:06:20	lucasdiez03@gmail.com	NO	Deficiente		
11/21/2018 17:08:28	leidyhenao@colurbantistica.com	NO	Aceptable	Grupos y mesas temáticas de interés	
11/21/2018 19:19:43	legiraloq@eafit.edu	NO	Bueno	Grupos y mesas temáticas de interés	
11/21/2018 19:21:01	souartasm@eafit.edu.co	NO	Bueno	Acciones de carácter legal como la tutela, acción popular,	
11/21/2018 19:23:34	ismonturata@gmail.com	NO			
11/21/2018 19:40:37	juansebastiancastronuz70@gmail.com	NO	Bueno	Programas de planeación participativa	
11/21/2018 19:52:07	camilo_aguirre69@gmail.com	NO	Aceptable	Cabildo abierto: Acuerdo al Control Político (Concejo de Medellín)	
11/21/2018 20:46:24	lcamarino4@gmail.com	SI			

Timestamp	Email Address	15. ¿Cree usted que existe una verdadera integración de la Comuna 14 por parte de Medellín para que los ciudadanos se apropien de lo que les pertenece como contribuyentes del Proyecto Valorización El Poblado?	16. ¿Cómo considera el nivel de participación en el Proyecto Valorización El Poblado?	17. ¿Qué otras prácticas de participación Ciudadana utilizan como integrante de la Comuna 14 para ejercer el control social de los recursos aportados por la comunidad en el Proyecto Valorización El Poblado?	18. ¿Si en la pregunta anterior señaló otras, por favor indicar cuáles?
11/23/2018 9:37:25	fibustamente1@gmail.com	NO	Excelente	Otras	No permite seleccionar dos o más del listado. • Asambleas • Unidades cerradas y Edificios • Cabildo abierto- Consejo de Medellín • Derechos de Petición • Recurso de Instancia
11/23/2018 9:37:45	hijaramillo54@gmail.co	NO	Buena	Cabildo abierto: Acudir al Control Político (Consejo de Medellín)	
11/23/2018 11:22:13	habitantesmedellin@gmail.com	NO	Deficiente	Acciones de carácter legal como la tutela, acción popular, acción de grupo, etc.	
11/23/2018 12:04:50	pgaviria@ogm.gov.co	NO	Aceptable	Asambleas barriales y/o de Unidades Cerradas y Edificios	

Timestamp	Email Address	19. ¿En cuál de las siguientes prácticas de Participación Ciudadana estaría dispuesto a intervenir para ejercer el control social de los recursos aportados por la comunidad en el Proyecto Valorización El Poblado?	20. ¿Si en la pregunta anterior señaló otras por favor indicar cuáles?	21. ¿Qué sugiere para el mejoramiento de los servicios de participación ciudadana y Control Social prestados por la Contraloría General de Medellín en la Comuna 14 y en el control fiscal del Proyecto Valorización El Poblado?
11/20/2018 11:35:10	jmejia@infraestructura.org.co	Seguimiento a los procesos contractuales de FONVAMED, SIF y EDU realizados por los gremios de la construcción (SAL, CCI, CAMACOL)		
11/20/2018 11:36:50	acastro@infraestructura.org.co			
11/20/2018 15:39:24	luisgu7@gmail.com	Conformación, asesoría y acompañamiento a los comités de vigilancia ciudadana		Que todas las organizaciones que actúan como veedoras y control en el proyecto trabajen mas articuladas
11/21/2018 8:12:21	jposada@unal.edu.co	Conformación, asesoría y acompañamiento a los comités de vigilancia ciudadana		Mayor presencia y seguimiento
11/21/2018 8:40:43	marco_sepulvedasa@virtual.cejpa.edu.co	Autorías articuladas con organizaciones de la Comuna 14		trabajo mancomunado entre los veedores y auditores de la Contraloría para realizar un trabajo en conjunto los primeros con la vigilancia permanente en el espacio intervenido y los segundos con el apoyo técnico de sus labores conforme a sus profesiones.
11/21/2018 9:56:46	llomd20@gmail.com	Autorías articuladas con organizaciones de la Comuna 14		Armonizar e integrar el control social y el control fiscal.
11/21/2018 9:56:39	jaraz204@yahoo.com	Autorías articuladas con organizaciones de la Comuna 14		Capacitar organizaciones y veedores cualificados en control fiscal participativo con énfasis en auditorías especializadas.
11/21/2018 12:46:54	marsebas93@hotmail.com	Autorías articuladas con organizaciones de la Comuna 14		Articular el control social con el control fiscal para lograr una efectiva vigilancia de los recursos invertidos en las 23 obras que conforman el proyecto de Valorización El Poblado.
11/21/2018 14:41:20	cameriyandarangorango2018@gmail.com	Autorías articuladas con organizaciones de la Comuna 14		
11/21/2018 16:06:20	lucaso.ecb03@gmail.com	Seguimiento a los procesos contractuales de FONVAMED, SIF y EDU realizados por los gremios de la construcción (SAL, CCI, CAMACOL)		Mayor seguimiento de las obras, quejas, reclamos y solicitudes.
11/21/2018 17:08:29	leidyhenao@ciburbanistica.com	Conformación, asesoría y acompañamiento a los comités de vigilancia ciudadana		
11/21/2018 18:18:43	legralddq@esafit.edu	Acciones de carácter legal como la tutela, acción popular, acción de grupo, etc.		Mayor gestión y organización con las obras de la valorización
11/21/2018 18:21:01	scuartasm@esafit.edu.co	Autorías articuladas con organizaciones de la Comuna 14		Mayor difusión de los resultados de responsabilidad fiscal, planes de mejoramiento e involucrar las veedoras en el control fiscal.
11/21/2018 19:23:34	simonhurtado@gmail.com	Seguimiento a los procesos contractuales de FONVAMED, SIF y EDU realizados por los gremios de la construcción (SAL, CCI, CAMACOL)		
11/21/2018 19:40:37	juansebastiancastrouiz70@gmail.com			
11/21/2018 19:52:07	camilo.aguirre66@gmail.com			
11/21/2018 20:46:24	lidamaris04@gmail.com			

Timestamp	Email Address	19. ¿En cuál de las siguientes prácticas de Participación Ciudadana estaría dispuesto a intervenir para ejercer el control social de los recursos aportados por la comunidad en el Proyecto Valorización El Poblado?	20. ¿Si en la pregunta anterior señaló otras, por favor indicar cuáles?	21. ¿Que supiere para el mejoramiento de los servicios de participación ciudadana y Control Social prestados por la Contraloría General de Medellín en la Comuna 14 y en el control fiscal del Proyecto Valorización El Poblado?
11/21/2018 21:06:34	luzamparais@gmail.com	Acciones de carácter legal como la tutela, acción popular, acción de grupo, etc.		No opino
11/21/2018 21:48:45	svazquezmazo5@gmail.com			
11/21/2018 22:08:42	bryantbz100@gmail.com			
11/21/2018 22:10:40	mariscapata0814@gmail.com	Seguimiento a los procesos contractuales de FONVIALMED, SIF y EDU realizados por los gremios de la construcción (SAL, CCI, CAMACOL)		
11/21/2018 22:34:40	matoron@esafit.edu.co	Conformación, asesoría y acompañamiento a los comités de vigilancia ciudadana		
11/21/2018 23:38:24	jorginogoo@hotmail.com	Conformación, asesoría y acompañamiento a los comités de vigilancia ciudadana		
11/22/2018 3:35:50	vgvalencounal.edu.co	Seguimiento a los procesos contractuales de FONVIALMED, SIF y EDU realizados por los gremios de la construcción (SAL, CCI, CAMACOL)		
11/22/2018 8:34:59	maajim@esafit.edu.co			
11/22/2018 8:40:22	monogomez@une.net.co			
11/22/2018 11:19:59	mateo0046@gmail.com	Conformación, asesoría y acompañamiento a los comités de vigilancia ciudadana		Más rápido al hacer la acción
11/22/2018 13:33:34	camernehoo@gmail.com	Auditorías articuladas con organizaciones de la Comuna 14		Involucrar a la comunidad al ejercicio del control fiscal
11/22/2018 14:21:20	miryannubela@gmail.com	Auditorías articuladas con organizaciones de la Comuna 14		mejor socialización de su quehacer por parte de la Contraloría y capacitación a la comunidad sobre temas inherentes al Control Social
11/22/2018 14:36:51	maacmal@gmail.com	Auditorías articuladas con organizaciones de la Comuna 14		Considero que la Contraloría debe interactuar más con la comunidad y organizaciones comunales, en la recolección de insumos e información para el ejercicio del control fiscal que le corresponde, es decir debe existir una participación más activa de la comunidad en aras de cuidar los recursos públicos y los bienes propios.
11/22/2018 16:06:02	Gcoema@ogm.gov.co	Auditorías articuladas con organizaciones de la Comuna 14		Tener en cuenta las inquietudes de la comunidad involucrada
11/22/2018 16:47:30	Pablovelasquez66@gmail.com			
11/23/2018 9:05:38	marlumeco@gmail.com	Auditorías articuladas con organizaciones de la Comuna 14		Una base de datos amplia y convocar por zonas a la comunidad de la 14. Nunca nos han invitado a participar.

Timestamp	Email Address	19. ¿En cual de las siguientes prácticas de Participación Ciudadana estaría dispuesto a intervenir para ejercer el control social de los recursos aportados por la comunidad en el Proyecto Valorización El Poblado?	20. ¿Si en la participación Ciudadana estaría dispuesto a intervenir para ejercer el control social de los recursos aportados por la comunidad en el Proyecto Valorización El Poblado?	21. ¿Qué sugiere para el mejoramiento de los servicios de participación ciudadana y Control Social prestados por la Contraloría General de Medellín en la Comuna 14 y en el control fiscal del Proyecto Valorización El Poblado?
11/23/2018 9:37:25	fbustamante1@gmail.com	Otras	Reunion al menos trimestralmente entre la Junta de Representantes de Los propietarios y La Contraloría.	Además de la reunión directa, entregar copia del informe que produce la contraloría sobre Fonvialmed y de ser posible presentarlo en reunión.
11/23/2018 9:37:45	Hjaramillo04@gmail.co	Auditorías articuladas con organizaciones de la Comuna 14		Realizar con mayor frecuencia acciones de sensibilización sobre la misión y funciones de la Contraloría General de Medellín y se den a conocer los resultados de las auditorías de manera oportuna en esta comuna.
11/23/2018 11:22:13	habitantesmedellin@gmail.com	Acciones de carácter legal como la tutela, acción popular, acción de grupo, etc.		QUE LOS ENTES DE CONTROL HAGAN SU TRABAJO LO MISMO QUE LA JUSTICIA QUE SE AFIQUEN LAS LEYES Y EN ESTE CASO SE ACATE LA CONSULTA POPULAR DE 1990 DONDE LOS HABITANTES DE MEDELLIN NEGAMOS QUE ESTAS OBRAS SE PAGASEN CON LA CONTRIBUCION POR VALORIZACION.
11/23/2018 12:04:50	pgaviria@ogm.gov.co	Seguimiento a los procesos contractuales de FONVIALMED, SIF y EDU realizados por los gremios de la construcción (SAL, CCI, CAMACOL)		Una mayor participación tanto presencial como en los Portales de Medellín digital donde se plantee los problemas que afectan a los ciudadanos de la Comuna 14 con relación al proyecto Valorización El Poblado y la solución e-ka estos.

15. ANEXO N° 2

15.1 Modelo bitácora

CONTRALORIA AUXILIAR DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - OBRAS CIVILES BITÁCORA

**AUDITORÍA CON ENFOQUE DE VEEDURÍA ESPECIALIZADA ARTICULADA A:
ORGANIZACIÓN ARTICULADA:
CIUDAD: _____**

EN LA FASE DE PLANEACIÓN

**En la Validación del Memorando de Asignación o en la formulación del Programa
de Auditoría:**

Fecha: _____

Riesgos no tenidos en cuenta por el Contralor Auxiliar de Auditoría Fiscal y relevantes
para la organización articulada:

Concepto del equipo auditor sobre los riesgos no tenidos en cuenta:

Agenda de trabajo de las mesas de trabajo articuladas:

Temas o líneas de auditoría en los que la organización articulada prestará su concurso:

Compromisos de la organización articulada:

Compromisos del equipo auditor:

En el desarrollo de la Etapa de Planeación:

Resumen de la presentación de la organización articulada al sujeto:

Fecha: _____

Aportes de la Organización articulada al Programa de Auditoría y sugerencias para el desarrollo de la auditoría:

Cumplimiento de compromisos por parte de la organización articulada:

Cumplimiento de compromisos del equipo auditor:

Nuevos compromisos de la organización articulada:

Nuevos compromisos del Equipo Auditor

EN LA FASE DE EJECUCIÓN

Fecha: _____

Cumplimiento de los compromisos de la organización articulada

Cumplimiento de los compromisos del Equipo Auditor

Nuevos compromisos de la organización articulada:

Nuevos compromisos del Equipo Auditor

EN LA FASE DE INFORME

Fecha: _____

Presentación a la organización articulada de la parte pertinente del informe preliminar de auditoría y comentarios del mismo (El informe presentado se contraerá únicamente a aquella(s) línea(s) de auditoría en que haya participado la organización, siempre y cuando la articulación haya generado valor agregado al proceso auditor).

Comentarios acerca del compromiso de la organización articulada de dar estricto cumplimiento a los principios de reserva y confidencialidad de la información dada a conocer. (Es necesario dar a conocer que el informe preliminar es sujeto de modificaciones provenientes de las respuestas y evidencias emitidas por el sujeto de control)

INFORME FINAL

Fecha: _____

Comentarios de la organización articulada sobre el informe final de auditoría. (El informe se suministra una vez oficializado por la CGM; es decir habiéndose entregado al sujeto de control)

Manifestaciones de la organización articulada sobre la encuesta de satisfacción.

Manifestaciones del Equipo de Auditoría sobre la encuesta de satisfacción.

PLAN DE MEJORAMIENTO

Fecha: _____

Aportes objetivos en relación con la viabilidad, pertinencia, plazos y acciones propuestas por la entidad sujeto de control en el Plan de Mejoramiento.

SOCIALIZACIÓN DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Fecha y forma de entrega del Plan de Mejoramiento a la Organización de la Sociedad Civil Participante.

El funcionario de enlace

16. ANEXO N° 3

16.1 Encuesta de satisfacción al cliente - modelo

CONTRALORÍA GENERAL DE MEDELLÍN

CONTRALORÍAS AUXILIARES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - OBRAS CIVILES

ENCUESTA PARA SER DILIGENCIADA POR EL REPRESENTANTE DE LA ORGANIZACION DE LA SOCIEDAD CIVIL

TEMA: RESULTADOS DE AUDITORÍA CON ENFOQUE DE VEEDURÍA ESPECIALIZADA ARTICULADA CON ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Auditoria:

Fecha:

Con el fin de realizar una efectiva retroalimentación de la Estrategia de Auditorias con Enfoque de Veedurías Especializadas Articuladas con vinculación de las Organizaciones de Sociedad Civil, puesta en marcha por la Contraloría General Medellín, y en la cual usted se encuentra participando; así como para poder determinar las debilidades, fortalezas o amenazas de la misma, consideramos de suma importancia el que nos haga saber sus opiniones o críticas, las cuales nos permitirán ir perfeccionando la estrategia, y por consiguiente, lograr su posicionamiento y consolidación.

En consecuencia, le solicitamos diligenciar el siguiente formato:

Nombre del Representante: _____

Organización de la Sociedad Civil a la cual representa: _____

- 1 ¿Antes de iniciar la auditoria participó en definir qué auditar?
SI____ NO____

- 2 ¿Participó en las mesas de trabajo de la auditoria?
SI____ NO____ Cuantas_____

- 3 ¿Participó en la discusión del borrador de informe de auditoría?
SI_____ NO_____
- 4 ¿Participó en la discusión del plan de mejoramiento que propuso la entidad en la cual usted ayudó en la auditoría?
SI_____ NO_____
- 5 ¿Participó en el seguimiento al plan de mejoramiento?
SI_____ NO_____
- 6 ¿Diga los tres aportes que cree usted fueron los más importantes que hizo?
A _____
B _____
C _____
- 7 ¿Qué tan satisfecho lo dejan los resultados del trabajo del proceso auditor ejecutado entre la organización que usted represento y la Contraloría General de Medellín?
Mucho _____
Poco _____
Nada _____
- 8 ¿Cree que se aprendió a trabajar armónicamente entre la sociedad y la Contraloría General de Medellín?
Mucho _____
Poco _____
Nada _____
- 9 ¿En qué medida cree que su participación aportó para realizar un mejor proceso auditor?
Mucho _____
Poco _____
Nada _____

17. ANEXO N° 4

17.1 Ficha técnica para organizaciones de la sociedad civil

FICHA TÉCNICA PARA ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	
<p>Nombre de la sede Ejecutiva más cercana a nuestra intención de celebrar Cooperación con la Comisión General de Medición, Control y Auditoría de Participación Ciudadana, ante la cual manifiestamos nuestra voluntad de cumplir con las regulaciones y obligaciones. Para el efecto hicimos entrega de la siguiente ficha técnica, con la información más actualizada de nuestra organización:</p>	
DE LA ORGANIZACIÓN	
Nombre de la organización	
NT	
Estructura	
Tipo de	
Fax	
Correo electrónico	
Ciudad Sede Nacional	
Ciudad de la sede oficina o sucursal	
Tipo de Organización	
Fecha de documento de constitución	
Fecha de inscripción en el registro de constitución	
Tipo de actividad	
Objeto social de la organización	
DE LA REPRESENTACIÓN LEGAL	
Nombre del representante legal	
Cédula o cédulas de identificación	
Número Principal de la Junta Directiva y/o AFAP	
Número de interés de la organización	
DEL ESQUEMA DEL OBJETO	
Formas de financiación de la organización	
Relaciones con entidades gubernamentales	
Nombre	
Proyecto: Investigación Trabajo	
Público	
Relaciones con entidades Privadas:	
Nombre	
Proyecto: Investigación Trabajo	
Público	
Relaciones con personas Naturales:	
Nombre	
Proyecto: Investigación Trabajo	
Público	
DEL CONVENIO	
Convenio con la C.G.M.:	
Número	
Fecha de Firma	
Ejecución en Autoridad Atribuida (Cual)	
Ejecución o no según (Cual)	
Participación en Promoción y Capacitación	
Cambio:	
Cambio:	
<p>LOS FIRMANTES EN REPRESENTACIÓN LEGAL DE LA ORGANIZACIÓN, DECLARAN QUE LA INFORMACIÓN CONSIGNADA ES VERDADERA Y PUEDE SER VERIFICADA POR LA C.G.M. ADemás QUE NO COMPATIBILIDAD PARA TRABAJAR EN COOPERACIÓN CON ENTIDADES DEL ESTADO. LOS INFORMACIONES ENTENDIENDO LA OLA GARANTÍA DEL JUBILADO.</p>	
Firma:	
Número de identificación:	
C.C.:	
Firma:	
Número de identificación:	
C.C.:	

18. ANEXO N° 5

18.1 Ficha técnica indicadores del objetivo (generalizado)

Nombre del Indicador	Fórmula del Indicador	Estado Inicial	Valor Esperado	Periodo
Procesos de control social articulados mediante veedurías especializadas o alianzas público - privadas	Número procesos de control social incidentes que se articulan territorial y seccionalmente	NA	≥ 80%	2019 - 2020
Organizaciones, redes, movimientos, espacios vinculados a proceso de control social	Número de Organizaciones y número de representantes de organizaciones vinculados a los procesos de control social o veedurías. Número de Organizaciones y número de representantes de organizaciones vinculados a los procesos de control social o veedurías especializadas	NA	Por definir según capacidad instalada	2019 - 2020
Pronunciamientos y/o acciones efectivas de los procesos de control social	Número de pronunciamientos incidentes en la gestión pública Número total de pronunciamientos generados por los procesos de veedurías especializadas	NA	100%	2019 - 2020
Pronunciamientos y/o acciones efectivas de los procesos de control social y de las alianzas público-privadas	Número de pronunciamientos incidentes en la gestión pública Número total de pronunciamientos generados por las alianzas público-privadas	NA	100%	2019 - 2020
Organizaciones, redes, movimientos, espacios vinculados a las alianzas público-privadas	Número de Organizaciones sociales, redes, movimientos que se vinculan a las alianzas público - privadas	NA	Por definir según capacidad instalada	2019 - 2020

