



UNIVERSIDAD DE
MANIZALES

EL CABILDO ABIERTO DEL MACROPROYECTO DE RENOVACIÓN URBANA DE LA COMUNA SAN JOSÉ EN LA CIUDAD DE MANIZALES

LUZ ESTELA AMARILES BOTERO

CONSUELO PINEDA GIRALDO

UNIVERSIDAD DE MANIZALES

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS

DERECHO

MANIZALES, COLOMBIA

2014

Eficacia que ha tenido el cabildo abierto del macroproyecto de renovación urbana de la comuna San José en la ciudad de Manizales desde el 28 de abril de 2010 fecha de su realización hasta febrero de 2014.

LUZ ESTELA AMARILES BOTERO

CONSUELO PINEDA GIRALDO

TRABAJO DE GRADO PRESENTADO COMO REQUISITO PARCIAL PARA OPTAR AL

TÍTULO DE:

ABOGADA

DIRECTORA:

ABOGADA NATHALIA HERNÁNDEZ

UNIVERSIDAD DE MANIZALES

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS

DERECHO

MANIZALES, COLOMBIA

2014

CONTENIDO

	PÁG.
1. INTRODUCCIÓN	17
2. ANTECEDENTES	19
2.1 Cabildo Abierto, participación y desconocimiento	31
2.2 Cabildo Abierto	32
3. ESTADO DEL ARTE.....	37
3.1 Cabildo Abierto sobre el turismo. Evaluación de la feria de Manizales. Acta 026 de febrero de 1998.	37
3.2 Cabildo Abierto a propietarios de establecimientos públicos. Acta 125 del 29 de junio de 1998. Tema: horarios para establecimientos públicos	38
3.3 Cabildo Abierto: inquietudes respecto del proyecto de acuerdo No. 025 (Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Manizales). Acta 154 del 15 de septiembre de 2001	39
3.4 Cabildo Abierto sobre la gestión y administración del patrimonio hídrico de Manizales. Acta 526 del 10 de octubre de 2003.....	41
3.5 Cabildo Abierto sobre la reorganización del sector educativo. Acta 023 del 29 de enero de 2004.....	43
3.6 Cabildo Abierto: Plan de Desarrollo Municipal 2005 – 2007. Acta 347 del 4 de noviembre de 2005.....	44
3.7 Cabildo Abierto: Transporte en Manizales. Acta 492 del 21 de julio de 2006	45
3.8 Cabildo Abierto: “Proyecto de renovación urbana – comuna de San José”. 27 de noviembre de 2008.....	45
3.9 Cabildo Abierto macroproyecto comuna San José. Acta 428 del 5 de febrero de 2010	46
4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN:	50
5. JUSTIFICACIÓN	54
6. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	58
6.1 MARCO TEÓRICO.....	58
6.2 MARCO JURÍDICO	63
6.3 MARCO AMBIENTAL.....	64
6.4 MARCO SOCIO ECONOMICO.	71
7. HIPÓTESIS, CATEGORIAS Y VARIABLES	78

8.	OBJETIVOS	80
8.1	OBJETIVO GENERAL	80
8.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	80
9.	METODOLOGIA	82
9.1	TIPO DE INVESTIGACION	82
9.2	FUENTES DE INFORMACION.....	82
9.2.1	Primarias.	82
9.2.2	Secundarias	83
9.3	TECNICAS DE INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	85
9.3.1	Primer momento: El acercamiento conceptual	85
9.3.2	Segundo momento: Identificación de técnicas, construcción de instrumentos y su aplicación	86
9.3.3	Tercer momento: Elaboración del informe final y socialización.....	87
10.	CRONOGRAMA.....	88
11.	RESULTADOS ALCANZADOS	89
12.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	102
13.	BIBLIOGRAFIA	108
13.1	BIBLIOGRAFÍA	108
13.2	DISPOSICIONES NORMATIVAS	109
14.	ANEXOS	112
	ANEXO 1. PANORAMA ACTUAL COMUNA SAN JOSÉ.....	112

LISTA DEABREVIATURAS

CDC	Corporación para el Desarrollo de Caldas
CORPOCALDAS	Corporación Autónoma Regional de Caldas
EDUCAL	Educadores Unidos de Caldas
EMAS	Empresa Metropolitana de Aseo
ERU	Empresa de Renovación Urbana
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
JAL	Juntas Administradoras Locales
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PNNN	Parque Nacional Natural de los Nevados
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PROCUENCA	Proyecto forestal para la cuenca del río Chinchiná
VIP	Vivienda de Interés Prioritario
VIS	Vivienda de Interés Social

GLOSARIO

Democracia Participativa. Puede definirse con mayor precisión como un modelo político que facilita a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas.

Democracia Representativa. Es el modelo político en el que el pueblo delega la soberanía en autoridades elegidas de forma periódica mediante elecciones libres. Estas autoridades en teoría deben actuar en representación de los intereses de la ciudadanía que los elige para representarlos.

Estado Social de Derecho. Es un estado de tipo democrático, que se caracteriza por el reconocimiento de derechos de índole individualista y de orden colectivista (económicos, sociales y culturales), con una idea de propiedad privada, pero sumada a la existencia de su función social, con una importante labor interventora del Estado en todos los niveles. Cuando se habla de Estado de derecho, se habla del gobierno de las leyes. En este sentido no gobiernan los individuos, sino que se está bajo la directriz de las normas de ese Estado. El estado de derecho se

sujeta a la propia normatividad que emite, en tanto las autoridades, los gobernantes lo hacen supeditados a esas mismas normas. El Estado se sujeta al Derecho.

Toma de decisiones. Es el proceso mediante el cual se realiza una elección entre las opciones o formas para resolver diferentes situaciones de la comunidad.

Control Político. Es una instancia de participación, en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa, en el cual la autoridad responsable de la misma, habilita un espacio para que todos aquellos ciudadanos, habitantes y/o instituciones intermedias, que puedan verse afectadas por dicha decisión o tengan un interés particular en el acto definitivo a sancionarse, expresen su opinión sobre el asunto objeto de la convocatoria.

Espacios Democráticos. Son una serie de herramientas consagradas en la Constitución y reguladas en las leyes nacionales, donde los colombianos podemos entablar una relación directa con las autoridades públicas, dar a conocer nuestras propuestas, presionar para que sean adoptadas, opinar sobre asuntos públicos, exigir el cumplimiento de las normas, vigilar la conducta de los dirigentes, tomar decisiones que nos afectan a todos o sancionar a los gobernantes que actúan de forma equivocada, entre otras formas de participación. Para ello, se han establecido una serie de mecanismos de participación que tienen la naturaleza de un derecho político fundamental, atribuido a todo ciudadano, con el objetivo de que cada uno pueda participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. La Ley 134 de 1994, que

reglamenta todo lo relativo a mecanismos de participación ciudadana, regular detalladamente: la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto.

Relación con la Gobernabilidad. Es la facultad que otorga la democracia a los ciudadanos de interactuar activamente con las autoridades públicas en el proceso de toma de decisiones, garantizadas por un conjunto de libertades básicas (de opinión, de información, de asociación, de reunión, etc.) que permiten a los sujetos involucrados presentar y/ o elegir opciones políticas definidas sin que pesen sobre ellos mecanismos de coacción.

Actuación Democrática. Es la participación de la sociedad por medio de los diferentes mecanismos de participación a fin de dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida.

Intervención Ciudadana. Es el conjunto de acciones o iniciativas que pretenden impulsar el desarrollo local y la democracia participativa a través de la integración de la comunidad al ejercicio de la política. Está basada en varios mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político.

Participación ciudadana. Se concibe como principio fundante del estado y fin esencial de su actividad la cual tiene como finalidad otorgar al ciudadano la certidumbre de que no será excluido del debate, del análisis, ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria.

Renovación Urbana. Se refiere al reordenamiento de la estructura urbana de zonas de la ciudad estratégicamente ubicadas que han perdido funcionalidad, calidad habitacional, presentan deterioro de sus actividades, o en las que se ha degradado el espacio libre o el espacio edificado.

Sesión. Es una reunión de concejales conducida por uno de ellos, electo como presidente, durante la cual se tratan asuntos de incumbencia del Concejo, de acuerdo a lo establecido en el Sumario de los Expedientes ingresados al Cuerpo, votándose las decisiones, así mismo se tratan asuntos que los residentes en el municipio, distrito, comuna, corregimiento, soliciten sean estudiados y sean de la competencia de la corporación respectiva.

Foros. Es un espacio donde se permite abrir un debate en el que la gente aporta sus propias ideas sobre un tema concreto, donde se permite comunicarse, intercambiar información y experiencias entre profesionales de diferentes áreas del saber que estén relacionados con el tema a tratar.

RESUMEN

Colombia es un Estado de derecho organizado en forma de República unitaria, donde existen a partir de la Constitución Política Colombiana de 1991, mecanismos de participación ciudadana, entre los que se encuentra el Cabildo Abierto. Este mecanismo tiene su ámbito de aplicación en los municipios, corregimientos y localidades donde los ciudadanos solicitan les sean aclaradas dudas o inquietudes respecto de un tema de interés para la comunidad. La ley 134 de 1994 es el estatuto con el que se dictan las normas sobre los mecanismos de participación ciudadana. La materia del Cabildo Abierto puede ser de cualquier naturaleza que sea asunto de interés para la comunidad.

El Cabildo Abierto es un mecanismo de participación ciudadana que ha quedado evidenciado a través de su recorrido histórico por la historia de la América hispánica, como una figura de ancestral origen que nuevamente se impone en la vida socio-política de Colombia hoy. Al hacerse referencia al tema de la participación se ha hecho énfasis en las limitaciones propias del mecanismo y del derecho que asistía a unos y se negaba a otros para tomar parte en las decisiones que de una u otra manera los afectarían en su cotidiano vivir. No obstante, el cabildo abierto introdujo la posibilidad de que el interés general, representado por los vecinos de la

ciudad, fuera tenido en cuenta y que se reflejara en las distintas acciones político-administrativas resultantes.

La Constitución Política Colombiana de 1991, retoma la figura del Cabildo Abierto como mecanismo de participación ciudadana otorgándole en su marco normativo la fuerza de ley de la que careció durante el período colonial y republicano previo. El Cabildo Abierto hoy se erige como un mecanismo de participación política que posibilita a la sociedad colombiana un medio de intervención directa en la toma de decisiones, en el horizonte de la corresponsabilidad ciudadana y de mayor acercamiento entre los actos de los representantes y la voluntad de los electores.

Se hace necesario primero implementar una educación que privilegie la participación cívica, con un amplio sentido estético y compromiso ético, además de difundir las formas de participación ciudadana en forma efectiva, que el ciudadano conozca los alcances de esta herramienta para lograr que estos sean realmente de ayuda a la solución de los problemas de la comunidad y no solamente un escenario donde se expongan inquietudes y problemáticas pero no se le dé verdaderas soluciones.

Palabras clave: Mecanismos de participación ciudadana, Constitución Política Colombiana, Participación cívica, Cabildo Abierto.

ABSTRACT

Colombia is a State organized as a unitary, where there from the Colombian Constitution of 1991, citizen participation mechanisms, among which is the Town Meeting. This mechanism has its scope in the municipalities, districts and towns where citizens are cleared asking them questions or concerns about an item of interest to the community. Act 134 of 1994 is the status with the rules on public participation mechanisms are given. Matter of Town Meeting can be any type of matter that is of interest to the community.

The Town Meeting is a mechanism for citizen participation has been demonstrated through its historical journey through the history of Spanish America, as a figure of ancestral origin which again wins the socio- political life of Colombia today. When referring to the issue of participation has emphasized the limitations of the mechanism and attending the right ones and others refused to take part in decisions that one way or another affect on your daily life. However, the open council introduced the possibility that the general interest represented by the residents of the city, was taken into account and is reflected in the various political and administrative actions resulting.

The Colombian Constitution of 1991, takes the figure of the Town Meeting as a mechanism for public participation in the regulatory framework giving the force of law that it lacked during the

pre- colonial and republican period . The Open Meeting today stands as a mechanism of political participation that enables Colombian society a means of direct involvement in decision -making, on the horizon of civic responsibility and closer together representatives acts and will of voters . It is necessary to first implement an education that emphasizes civic engagement with a broad aesthetic sense and ethical commitment, in addition to disseminating forms of citizen participation effectively, that the citizen knows the scope of this tool to ensure that these are really helps solve the problems of the community and not just a scenario where concerns and problems are exposed but shall not give real solutions.

Keywords: Citizen participation mechanisms, Colombian Constitution, Civic Participation, Cabildo Abierto.

1. INTRODUCCIÓN



Figura 1: Reunión de Cabildo Abierto

¹*“La democracia participativa consiste en el acto con que cuenta un individuo para incluirse voluntariamente por cuenta propia y no por mandatos de otros, de forma directa y personal en actos directos”*

Giovanni Sartori

Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. Es fin esencial del Estado, de conformidad con el artículo dos de la Carta Política, entre otros, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

¹ Giovanni Sartori “Que es la democracia” México, 1994, P.76

Para ello, el Constituyente de 1991, en el artículo 103 de la normatividad superior, señaló: *“Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato”*. Posteriormente, a través de la Ley 134 de 1994, el Congreso reglamentó los mencionados instrumentos de participación ciudadana. El Cabildo Abierto tiene su campo de acción en los municipios, corregimientos y localidades. Los ciudadanos tienen derecho a solicitarles a los concejos la organización de reuniones, para que sean atendidas sus dudas o inquietudes con respecto a temas de interés para la comunidad, facilitándosele al pueblo participar activamente en la toma de decisiones que afectan su vida, y ejercer un control político.

2. ANTECEDENTES

Como antecedentes de la presente investigación tenemos los siguientes:

La Constitución Política de 1991 surge en un momento en el cual se venían ejerciendo en el país una serie de presiones tendientes a lograr la apertura a mayores espacios democráticos. De allí que este fue uno de los argumentos que con mayor énfasis se utilizó para impulsar el nacimiento de la nueva Constitución. Por ello, es importante comprender cuáles son los rasgos característicos de este sistema de participación, para lo cual conviene aludir al propósito que persigue la democracia participativa.

La Corte Constitucional² señala que tal finalidad es otorgar al ciudadano la certidumbre de que no será excluido del debate, del análisis, ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria. La participación se concibe como principio fundante del Estado y fin esencial de su actividad, lo que implica para sus autoridades el deber de promoverla. La

²Sentencia C-180 de 1994, Op. cit., p.510.

-Estanislao Zuleta, "La participación democrática en Colombia", Revista Universidad de Antioquia, 56(212), Medellín, abr.-jun., 1988, p.8.

Corte Constitucional teóricamente resalta la importancia de la participación ciudadana y no duda en aseverar que "el fortalecimiento y la profundización de la democracia participativa fue el designio inequívoco de la Asamblea Nacional Constituyente..."³. La participación política se presenta en casos como:

Sufragio universal

Plebiscito

Referendo

Consultas populares

Revocatoria del mandato

Iniciativa de las corporaciones públicas

Desempeño de funciones y cargos públicos

Conformación de partidos políticos

Cabildo Abierto

El artículo 103 de la Constitución Política señala los mecanismos de participación del pueblo, y la Ley 134 de 1994 los desarrolló. La Corte Constitucional alude a los orígenes de los mecanismos: *"esta expresión de democracia directa remonta sus orígenes al derecho Indiano o de Indias del cual se adoptó en Latinoamérica durante la colonia. Más que una fórmula desarrollada por el derecho positivo indiano, consistía en una práctica del fuero popular, mediante la cual se tomaban decisiones"*.

³Estanislao Zuleta, "La participación democrática en Colombia", Revista Universidad de Antioquia, 56(212), Medellín, abr.-jun., 1988, p.8.

Por oposición a lo anterior, lo que hace la Ley 134 de 1994 en materia de Cabildo Abierto es desarrollar en el derecho positivo una serie de formalismos que deben agotarse para que opere el cabildo, teniendo en cuenta que los ciudadanos que intervienen en el mismo no adoptan propiamente decisiones, aunque sea este un espacio donde se definirá precisamente la suerte que tendrán sus propuestas. Ello resulta cuestionable para quienes asuman el concepto de participación democrática del modo que lo hacía Estanislao Zuleta(Zuleta, 2012) cuando planteaba: *"Que la gente pueda opinar no es suficiente, que pueda actuar es necesario, y que pueda actuar en aquello que le interesa, en su comunidad, en su barrio, en su municipio. Pero para poder actuar tiene que tener bases, instrumentos culturales y materiales. La creación de un mundo de instrumentos colectivos es la apertura democrática. ¿Esto se puede llamar participación? Sin duda puede llamarse así."*

Un grupo de Magistrados de la Corte Constitucional manifestó su disenso frente a la forma como la Ley 134 reguló el tema del Cabildo Abierto. Veamos las dos concepciones de la Corte: La posición mayoritaria se limita a resaltar teóricamente la importancia del mecanismo(Cogollos, 2007)y declarar exequible la norma que impide que los ciudadanos tomen decisiones a través de tal instancia, argumentando que no es inconstitucional pues queda abierta la puerta para que en el futuro, el Congreso por la vía estatutaria le reconozca fuerza vinculante a las deliberaciones populares del cabildo.

Por su parte, el salvamento parcial de voto suscrito por los Magistrados Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero, Eduardo Cifuentes Muñoz y Vladimiro Naranjo Mesa,

consideran que es contrario a la Constitución atribuirle al cabildo abierto un carácter meramente deliberante, pues con ello el mecanismo se confunde con el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Carta, cuando debiera ser un instrumento de participación adicional, como forma de expresión de la soberanía popular. En este salvamento expresamente se alude - si bien de modo muy tangencial- al efecto meramente simbólico que pueden tener este tipo de normas de participación ciudadana⁴

Otro autor que habla precisamente sobre la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana es (Lijphart, 2000), quien alude a la efectividad de un sistema democrático y su relación con la gobernabilidad, la búsqueda de legitimidad, etc. Un aporte teórico que remitiría a pensar que la lectura de los mecanismos de participación ciudadana no tiene que ser necesariamente hecha en términos de ineficacia o desfase entre el deber ser de la norma y la realidad. Quizá lo que acontece es que dicho esquema, lejos de carecer de eficacia, la tiene en alto grado, aunque se trata de otro tipo de eficacia en virtud de la cual los mecanismos de participación logran crear una sensación de respuesta frente a las expectativas de los ciudadanos, lo que resulta determinante para un sistema que aspire alcanzar niveles adecuados de gobernabilidad y legitimidad. Por lo tanto debemos concluir que mediante estos instrumentos de participación ciudadana lo que se busca es obtener los propósitos, que autores como Lijphart, consideran como esenciales para un sistema democrático que no sea inepto.

⁴-Cfr. Salvamento parcial de voto (suscrito por los Magistrados Gaviria Díaz, Martínez Caballero, Cifuentes Muñoz y Naranjo Mesa) a la Sentencia C-180 de 1994, Op. cit., pp.570 y 571.

La Constitución de 1991 se quedó corta en la definición de los mecanismos del ejercicio de la participación democrática. Ese vacío ha sido aprovechado para recrudecer políticas perversas que han reducido sus grandes posibilidades a simples espejismos jurídicos de buenas intenciones. En síntesis, los mecanismos consignados en las distintas leyes tienen que ver con las posibilidades que tienen los ciudadanos de informarse sobre la acción y actuación democrática, pueden ser objeto de manipulación por parte del gobierno de turno, por ejemplo cuando se convoca a un Cabildo Abierto efectivamente se aceptan unas ponencias pero se le da prioridad a la administración para que intervenga haciendo informes de gestión, obligando a la comunidad a que se les escuche y negándole así mismo la posibilidad de participar, como ocurrió en el Cabildo Abierto celebrado el 28 de abril de 2010, cuya realización surgió de la necesidad tangible de un problema social de fondo como era en este caso la reubicación de centenares de familias de la comuna San José, pasando por alto el despliegue logístico tan relevante que hizo esta comunidad al unirse para solicitar un Cabildo Abierto para resolver sus preguntas y dar solución a las mismas.

La participación democrática exige desde luego unos mínimos de condiciones objetivas como la existencia de derechos, la creación de una cultura o ambiente para el ejercicio de tales libertades y derechos. Esto significa que el Estado debe promover la intervención de la ciudadanía en todos los asuntos que atañen a tal participación. Pero en un ambiente de hostilidad, de guerra interna, coacción y de violencia es imposible generar tal ambiente o tal cultura de participación. En tal sentido el país necesita implementar una educación que

privilegie la participación cívica, con un amplio sentido estético y compromiso ético. Que las distintas comunidades acepten sus diferencias, que se admita el multiculturalismo, entendido este como aquel fenómeno que supone la coexistencia de varias culturas en un mismo espacio territorial y nacional y la multiplicidad de formas de pensar y de actuar. Y sobre todo, comprender que la defensa de la autonomía no es claudicación ante la globalización. Que la autorrealización potencie el nuevo ciudadano para que este termine siendo un sujeto irrenunciable a su proyecto de vida.

Una autentica participación requiere de personas con deseo, motivación e interés. En este sentido, el proceso debe entenderse como una iniciativa particular que encuentre en el consenso colectivo el peso y su propia definición. Las normas sobre participación parecieran mirar al ciudadano entendido sólo como elector, sin importar para nada la persona y sus necesidades, sin implementar unas políticas sociales que respondan a las exigencias del país, etc. La existencia de una sociedad integrada por seres humanos viviendo en condiciones dignas parece ser presupuesto necesario para afirmar la existencia de un sistema de democracia participativa. De otro modo la implementación de normas como las que regulan la participación ciudadana seguirán cumpliendo ante todo una función simbólica, pero no abren los espacios de participación que se requieren.

Como ejemplo de lo anterior bien podemos recordar lo acontecido una vez entra en auge la idea de participación, con lo cual comienzan a exaltarse experiencias comunitarias de

personas que se han tenido que unir para resolver sus necesidades más esenciales ante la falta de presencia estatal. Este tipo de eventos suelen ser mostrados como experiencias exitosas en términos de participación, y muy probablemente lo sean. Pero surge la pregunta: ¿se trata de una participación al servicio de quién?, ¿a qué modelo favorece la participación así entendida?

Para dar respuesta a esta inquietud podemos acudir a la orientación que ofrece María Teresa Uribe de Hincapié cuando plantea que existe *"una coincidencia paradójica, que no deja de sorprender, entre las tesis neoliberales que propugnan por "menos estado" y las tesis esgrimidas desde la izquierda que redefinen el imaginario de la democracia cimentándolo en la sociedad civil, la autogestión de las comunidades y la ciudadanía participativa."*. (Uribe de Hincapie, 1995, pág. 11)

Hablando en forma particular de cada uno de los mecanismos encontramos que, la revocatoria sólo es establecida por la Ley para los gobernadores y alcaldes. No se aplica para otros funcionarios de elección popular como los congresistas -órgano legislativo-, diputados, concejales, o el propio presidente de la República; -funcionario perteneciente, al igual que los gobernadores y alcaldes, a la rama ejecutiva del poder público.

Vale la pena anotar que en la regulación inicial, sólo se habilitaba para solicitar la revocatoria y participar en ella a quienes sufragaron en la elección del funcionario, lo cual

fue avalado por la Corte Constitucional⁵ con fundamento en la teoría del mandato -sólo quien otorga un mandato está facultado para revocarlo- y en la interpretación derivada del artículo 259 de la Constitución. No obstante, esta exigencia legal fue suprimida mediante la Ley 741 de 2002, y la Jurisprudencia de la Corte modificada, con lo cual también podrán tomar parte en la revocatoria aquellos ciudadanos del censo electoral municipal o departamental respectivo, aunque no hayan participado en la elección del funcionario cuyo mandato se cuestiona. Otro aspecto a tener en cuenta es la disposición en virtud de la cual si como resultado de la votación no se logra revocar el mandato del funcionario, no podrá volverse a intentar dicha solicitud en lo que resta del período, lo cual parece matizar la pretensión constitucional de establecer un permanente control a los mandatarios por parte de los gobernados.

Los anteriores elementos evidencian la importancia de estos mecanismos a la vez que muestran las dificultades legales que pueden reducir su aplicabilidad. Según (García Villegas, 1995), más que buscar las causas del fracaso del derecho interesa estudiar en qué medida tal "fracaso" responde a un juego de poder dentro del cual el derecho cumple una función determinante. Tal vez lo que acontece no es que el derecho choque con la realidad que se resiste al cambio, sino que la realidad no cambia porque choca con la resistencia al derecho, que en algunos casos pareciera perseguir por sí mismo la ineficacia.

Dentro de los aspectos contemplados en la parte final de la Ley 134 de 1994 es conveniente resaltar el siguiente: De manera tangencial la norma alude a la participación

⁵Sentencia C-149 de 2010. Macroproyectos de interés social nacional. Magistrado ponente Jorge Iván Palacio Palacio.

democrática de las organizaciones civiles y lo hace precisamente para evadir el tema, remitiendo a la Ley que regule la materia. Dicha ley deberá ser estatutaria, pues en el marco de la actual Constitución ha de quedar claro que el concepto de participación no se circunscribe a la realización de eventos electorales. También en relación con la consulta popular, debe tenerse en cuenta que si bien se presenta como un mecanismo interesante en cuanto la decisión popularmente adoptada debe ser acatada, la verdad es que ello sólo ocurre en el evento de cumplirse el difícil requisito cuantitativo impuesto por la Ley. En efecto, en lo que hace a la consulta para convocar a una Asamblea Constituyente, la Ley prevé que ella sólo se entiende convocada si así lo decide al menos la tercera parte de los ciudadanos que integran el censo electoral. En este caso, la exigencia se fundamenta en el artículo 376 inc. 2 de la Carta.

Ahora, frente a las demás formas de consulta popular también se hace esa exigencia, pese a que aquí no existe norma constitucional que sustente el requisito.⁶ No obstante, la Corte Constitucional lo declaró exequible argumentando que *"esta norma se ajusta a la Constitución, en cuanto reproduce el artículo 104 de la Carta Política"*⁷, lo cual no guarda relación con la realidad pues el artículo 104 constitucional se limita a prescribir que *"la decisión del pueblo será obligatoria"*, sin condicionar este efecto a la participación de un número determinado de votantes.

⁶Dicha exigencia minimiza la eficacia del mecanismo, como lo demuestra el estudio elaborado por Mauricio García Villegas, donde se citan una serie de casos en los cuales pese a haberse llevado a cabo consultas populares, por regla general no se logró cumplir el mencionado requisito, por lo cual las decisiones popularmente adoptadas no se tornaron obligatorias. (Cfr. Mauricio García Villegas, Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión colombiana de Juristas. Título IV. De la participación democrática y de los partidos políticos, Bogotá, La Comisión, 1997, pp.45 y 46).

⁷2 -Sentencia C-180 de 1994, Op. Cit., p.525

Finalmente, en relación con el mecanismo de la consulta popular, es fundamental que las personas que van a ser consultadas tengan autonomía para tomar sus decisiones. Si se tiene en cuenta que tal autonomía se reduce ante factores como la miseria, el miedo o la ignorancia, ello hace que deban resolverse estos problemas so pena de terminar implementando un esquema de democracia participativa meramente formal.

Otro aspecto que debe tomarse en consideración es el siguiente: la actual Constitución y la propia Ley 134 de 1994 contemplan el denominado referendo constitucional que en principio es un avance con respecto a la Constitución anterior, en la cual el único mecanismo de reforma era el Acto Legislativo. Ahora en cambio existen tres posibilidades: el Acto Legislativo, la Asamblea Constituyente y el Referendo. Sin embargo, este es un avance en términos muy relativos pues en cualquiera de los tres casos se requiere de la intervención del Congreso. Así, en el Acto Legislativo el Congreso es el autor de la reforma; en la Asamblea Constituyente y en el Referendo el Congreso debe expedir previamente la ley de convocatoria. En consecuencia, una reforma a la Carta está supeditada en gran parte al interés del Congreso de llevarla a cabo. De allí que en la práctica las reformas hechas a la Constitución del 91 suelen adoptar la vía del Acto Legislativo, lo que parece contradictorio cuando la propia Norma de normas pretendía marcar un tránsito hacia una democracia más participativa.

Es importante señalar que el referendo se diferencia del plebiscito en que este, que también es una consulta popular, se refiere a una decisión que no se ha plasmado en un texto normativo escrito. Es conveniente precisar lo relativo al control constitucional de este tipo de actos jurídicos. En efecto, en los referendos infralegales el control -que está a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa- es automático, previo al pronunciamiento popular y analiza los aspectos formales y materiales. Por su parte, en los referendos sobre leyes hay un control posterior al pronunciamiento popular que es llevado a cabo por la Corte Constitucional quien revisa los aspectos formales y materiales, requiriéndose para ello la interposición de la correspondiente acción ciudadana (Constitución Política artículo 241, numerales 2 y 3).

La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyectos de acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de ordenanza ante las asambleas departamentales, de acuerdo ante los concejos municipales o distritales y de resolución ante las juntas administradoras locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente (artículo 2 Ley 134 de 1994).

Las temáticas susceptibles de ser reguladas a partir de este mecanismo se encuentran limitadas por la Constitución y la Ley. No se puede presentar cuando la iniciativa es de competencia exclusiva del ejecutivo, como en el caso de los planes de desarrollo, amnistía o indulto, relaciones internacionales, orden público, comercio exterior, contratación, créditos y empréstitos, impuestos, presupuesto, régimen salarial y estructura de los gastos de la administración.

Hablar de participación ciudadana en el marco del Estado Colombiano conduce a analizar con sentido crítico la verdadera vigencia del esquema democrático que la Carta Constitucional postula. En efecto, es muy sencillo y a la vez muy útil para un sistema presentarse como democrático, para lo cual pueden usarse los más diversos instrumentos y uno de ellos es precisamente el derecho. Sin embargo, tal consagración no garantiza *per se*, la vigencia efectiva de aquello que en los textos se postula.

En directa relación con lo anterior, se encuentra el problema de la privatización de lo público, asunto que tal vez no sea totalmente ajeno al modelo de democracia participativa, sobre todo si se piensa **¿qué hay detrás de este cúmulo de normas de participación ciudadana, difícilmente aplicables pero que fácilmente generan adhesión en torno al sistema que pretenden legitimar?** Esta situación evidencia el error en el cual se incurre cuando se pretende asumir la democracia como un fin en sí mismo, posición que llevaría a admitir en forma acrítica todo aquello que se pretenda imponer en nombre suyo. Como

último antecedente encontraremos una investigación muy semejante a la nuestra en cuanto busca investigar sobre la eficacia de los mecanismos de participación y en profundidad sobre el cabildo abierto en la ciudad de Bogotá.

2.1 Cabildo Abierto, participación y desconocimiento

La Constitución Nacional ha establecido una serie de mecanismos de participación que incluyen el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato.

Pero **¿cuánto saben los ciudadanos acerca de estos mecanismos de participación?, ¿son efectivos?, ¿quién los controla?, ¿cómo se puede acceder a ellos?** Estas y otras preguntas inquietaron a Silvia Cogollos y Jaime Ramírez, miembros del grupo Política Social y Desarrollo de la Universidad Javeriana, quienes adelantaron la investigación *“Alcances y limitaciones del cabildo abierto como mecanismo de participación ciudadana en el caso de Bogotá”*. La investigación tuvo como objetivo observar hasta qué punto los mecanismos de participación, específicamente el Cabildo Abierto, tienen o no efectividad y si su desarrollo apunta a la resolución de los problemas de la comunidad. Otro punto importante dentro del análisis fue el grado de apropiación que tienen los ciudadanos de estos elementos.

2.2 Cabildo Abierto

Forma de participación ciudadana reconocida por la Constitución Política de Colombia que compete a los municipios, corregimientos y localidades. Los ciudadanos tienen derecho a pedirle a los consejos comunales, distritales o locales la organización de reuniones, por lo menos dos veces dentro del periodo de mandato, para que sean atendidas sus dudas o inquietudes con respecto a temas de interés para la comunidad. El Cabildo Abierto se inscribe en lo que se reconoce como democracia participativa, en donde la ciudadanía puede intervenir en la toma de decisiones que afectan su vida. Estos mecanismos de participación ejercen control político porque los funcionarios deben atender el llamado de la comunidad y actuar sobre sus inquietudes.

“Nos interesó el tema del Cabildo Abierto porque no se conoce mucho acerca de este mecanismo y porque vislumbramos un potencial de estudio respecto a los efectos que podía tener la política en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida de las personas”, afirmó Jaime Ramírez.

La investigación se desarrolló en dos partes. La primera estuvo enfocada en los antecedentes históricos del Cabildo Abierto que se remontan a Roma, a los reinos ibéricos y a la colonia en donde los vecinos se reunían para discutir cuestiones de interés común. Además se hizo una reflexión teórica acerca de la democracia participativa y la participación ciudadana. La segunda

etapa correspondió al examen del Cabildo Abierto en el caso de Bogotá, en un periodo comprendido desde 1994 hasta 2004.

La metodología utilizada para la investigación consistió en la recolección de las actas que daban cuenta de cada uno de los Cabildos realizados en la capital. Para sistematizar el gran número de información recogida (aproximadamente 2.000 folios), los investigadores idearon una matriz de recopilación y depuración de datos. Esta matriz los clasificó según la entidad que realizó el cabildo, el número de acta, quiénes lo promovieron (ciudadanía), la fecha, el tema a tratar, el periodo legal, los agentes participantes (ciudadanos y funcionarios), las problemáticas y los acuerdos establecidos. Entre los resultados que se recogieron del análisis se afirma que el Cabildo Abierto es efectivamente un mecanismo a través del cual las personas pueden participar individual o grupalmente.

“Los ciudadanos del común pueden tener acceso a este mecanismo. En uno de los Cabildos que analizamos, se discutió el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y asistieron desde ambientalistas hasta trabajadoras sexuales. Todos ellos intervinieron e hicieron uso de su derecho a participar”, enunció la investigadora Silvia Cogollos.

Se cuenta que el Concejo de Bogotá realizó en el periodo de indagación 19 cabildos, mientras que en las 20 localidades sólo hicieron nueve. Esto demuestra, según el análisis, la poca frecuencia de estas reuniones, el desconocimiento por parte de la comunidad y la falta de difusión acerca de dichos mecanismos de participación.

Según la Constitución Nacional, el Cabildo debe ser convocado a petición de la ciudadanía y deben realizarse por lo menos dos reuniones de este tipo durante el periodo de mandato, lo cual no ocurre en la mayoría de los casos.

“También se evidenció la falta de actividad política y de liderazgo en las localidades, además del desconocimiento por parte de los mismos ediles acerca de la existencia del Cabildo. En general no hay una educación política, ni por parte de los funcionarios públicos, ni por parte de los ciudadanos”, señaló Jaime Ramírez.

En la investigación se observó que las inquietudes por parte de la comunidad estuvieron enfocadas tanto a temas micro como macro, así como la construcción de colegios y a problemas generales como la normatividad de carreras administrativas o el POT. También se evidenció la problemática social de Bogotá en donde, según las localidades, los problemas variaban radicalmente pasando por la legalización de barrios y la instalación de servicios públicos, hasta peticiones acerca del mejoramiento de las zonas verdes del sector. Otro aspecto que hallaron los investigadores, fue la poca asistencia de los funcionarios citados a los Cabildos, en su lugar mandan delegados los cuales no tienen poder de decisión. Esto determina que los acuerdos hechos en el Cabildo no lleguen a acciones concretas o a dilatar el tiempo en que se resuelvan las

problemáticas sociales. Además de generar desconfianza por parte de la comunidad hacia los servidores públicos.

En conclusión, según la investigación y los resultados, es necesario que se fortalezca la imagen del Cabildo Abierto ante los ciudadanos para que se establezca como mecanismo y sean escuchadas sus peticiones.

Silvia Cogollos y Jaime Ramírez como producto de su investigación publicaron el artículo *“El camino tortuoso de la participación ciudadana. Una mirada al Cabildo Abierto en Bogotá”*.(Cogollos, 2007)

Las leyes que a continuación señalamos son importantes en nuestra investigación ya que todas hacen referencia a los mecanismos de participación ciudadana, en lo que cada una indica como tema central de nuestro trabajo:

Ley 101 de 1993. Consejo municipal de desarrollo rural.

Ley 134 de 1994. Plebiscito, cabildo abierto, iniciativa popular, consulta popular, referendo y revocatoria del mandato. Reglamentada por el Decreto 895 del 2000.

Ley 136 de 1994. Juntas administradoras locales.

Ley 375 de 1997. Consejo municipal de juventud.

3. ESTADO DEL ARTE

Como fuente insustituible de información para comprender la figura estudiada, se cuenta con la excelente obra titulada “*Participación Ciudadana y Comunitaria en Colombia*”,(Sanchez Torres, 2000) donde el abogado Carlos Ariel Sánchez Torres, hace un análisis profundo de los aspectos generales de la democracia participativa (contexto sociopolítico, presupuesto de la participación ciudadana, la participación como derecho y los intereses sociales o supraindividuales, noción, naturaleza jurídica de la participación, modalidades de la participación, etc.).

Particularmente en Manizales, lugar de nuestra investigación encontramos una interesante tesis titulada “Papel desempeñado en el Municipio de Manizales, el cabildo abierto, las veedurías ciudadanas y el referendo como mecanismos de participación ciudadana” realizada por los estudiantes de la Universidad de Manizales Santiago Londoño Blandón y Lorena Montoya, en la cual hacen un análisis muy completo de los cabildos abiertos realizados en la Ciudad desde el año 1994, resaltando como antecedentes los siguientes:

3.1 Cabildo Abierto sobre el turismo. Evaluación de la feria de Manizales. Acta 026 de febrero de 1998.

Este Cabildo Abierto fue el primero realizado en la ciudad de Manizales, se observa la falta de cumplimiento de los requisitos formales para su desarrollo, tales como la presentación de la solicitud de la ciudadanía, la recolección de firmas correspondientes al 5x1000 del censo electoral con su respectivo aval de la registraduría, la difusión de la realización del mismo, la inscripción de ponencias por parte de la ciudadanía y demás requisitos posteriores., incluyendo su mala denominación como Cabildo Abierto.

Es notorio que los Cabildos Abiertos que se tramitaban en esta época, eran por iniciativa del Concejo Municipal sobre temas de interés del Municipio. Este “Cabildo Abierto”, logró que los siguientes años fueran tenidos en cuenta por las diferentes entidades organizadoras de la feria, las propuestas hechas en él y se organizaran además de las actividades ya existentes, diferentes eventos o actividades haciendo uso de espacios antes no tenidos en cuenta además de hacer un reforzamiento en la seguridad en cada uno de los escenarios de la fiesta.

3.2 Cabildo Abierto a propietarios de establecimientos públicos. Acta 125 del 29 de junio de 1998. Tema: horarios para establecimientos públicos

Este Cabildo Abierto se realizó por la solicitud de tres (3) ciudadanos, interesados en hacer cambiar las normas establecidas. En este tiempo el Concejo no exigía mucho en cuanto al cumplimiento de los requisitos para su realización, como son la presentación de las firmas del censo electoral y su respectivo aval, la convocatoria y difusión por parte de la corporación e inscripción de ponencias, por lo tanto no hubo particulares intervinientes. En el

desarrollo de este cabildo abierto se discutió lo referente al Decreto 167 de 1998 *“por medio del cual se adoptan medidas de orden público”* (Control de horarios de establecimientos nocturnos abiertos al público) y al decreto 094 de 1995 *“por medio del cual se dictan disposiciones para el mantenimiento del orden público en la ciudad de Manizales”* (Prohibición de permanencia de menores en las calles), los cuales tienen como tema central la implementación de la denominada LEY ZANAHORIA - LEY SECA. En esta ocasión, este cabildo abierto no tuvo incidencia hacia futuro ya que las normas que pretendían los ciudadanos fueran cambiadas, siguen vigentes.

3.3 Cabildo Abierto: inquietudes respecto del proyecto de acuerdo No. 025 (Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Manizales). Acta 154 del 15 de septiembre de 2001

Este cabildo da un paso hacia el mejor desarrollo de los mismos ya que en él se logra una participación amplia por parte de los ciudadanos, recibándose inquietudes de 40 personas inscritas. El Concejo fija fecha del 6 de Septiembre de 2001 para la realización de este cabildo y así dar respuestas a tales inquietudes. En este caso, a pesar de haber habido convocatoria a la ciudadanía para su inscripción de ponencias, no se adjuntó la misma al acta final. Igualmente, se omitió la presentación de firmas con su respectivo aval. Los temas a tratar en este Cabildo fueron:

Terreno polideportivo baja suiza

Carencia en el concepto “campo” en el POT

Temas ambientales: posición de actos de la Corporación Autónoma Regional de Caldas (CORPOCALDAS) frente a la Ley 388 de 1997 y Ley 99 de 1993.

Piden aclaración respecto a aspectos del POT ya que argumentan violación del debido proceso, manifiestan que el POT genera un problema ambiental y se anexan oficios de la Alcaldía Municipal referentes a sus solicitudes sin respuesta. Hubo participación de la Asociación de Personas con Discapacidades en cuanto a las necesidades para esta población (bahías de parqueo, andenes, cruces, teléfonos públicos, etc.) El sector de La playita solicita la legalización del barrio y sus servicios públicos domiciliarios. Solicitan ayuda social. La linda: Presenta necesidades en cuanto a centros de salud, polideportivo, casa de la cultura, restaurante y nomenclatura. Impuestos sobre el medio ambiente art 24 de la Ley 388 de 1997 (POT).

De los temas discutidos, en algunos ítems, se lograron avances significativos como el funcionamiento del polideportivo en la Baja Suiza, el mejoramiento de la infraestructura para las personas discapacitadas, y en la Linda se ha mejorado el centro de salud y la nomenclatura de las viviendas.

3.4 Cabildo Abierto sobre la gestión y administración del patrimonio hídrico de Manizales. Acta 526 del 10 de octubre de 2003

Este Cabildo fue promovido por el señor GERMAN VALLEJO OBANDO, el cual hace un llamado a la población a que asuma la administración de los recursos hídricos de la ciudad con responsabilidad y a encontrar una política clara para el buen manejo de este recurso. Se presentan 53 ciudadanos que se inscribieron conforme a lo establecido por ley para su participación con sus ponencias. Los convocantes del cabildo relacionan los temas propuestos para el desarrollo del mismo así:

Preservación de la reserva hídrica y zona de interés ambiental de río blanco.

Proyecto reforestación cuenca río Chinchiná

Programa municipal de saneamiento básico ambiental y tasas retributivas

Servicios públicos con la empresa Aguas de Manizales:

Administración y democratización accionaria

Participación de usuarios en la junta directiva

Pacto de cumplimiento quebrada olivares

Proyecto de comercialización de agua envasada

Adquisición de tierras en zonas amortiguadoras del Parque Nacional Natural de los

Nevados y reserva del río blanco

Plan integral de servicios públicos domiciliarios urbano y rural del municipio de Manizales

Disposición final de residuos sólidos y contaminación del agua por lixiviados del relleno sanitario la esmeralda.

Por parte de los participantes se realizan preguntas a la administración municipal, las cuales fueron enviadas mediante un cuestionario a las diferentes dependencias de la administración a las cuales se dirigían para que fueran respondidas. Dicho cuestionario tuvo respuesta satisfactoria por parte de ciertas entidades como CORPOCALDAS, Empresa Metropolitana de Aseo (EMAS), Asociación amigos del jardín botánico de la Universidad de Caldas, Corporación para el Desarrollo de Caldas (CDC), Contraloría General del Municipio de Manizales, Proyecto forestal para la cuenca del río Chinchiná (PROCUENCA), Alcaldía de Manizales, Aguas de Manizales.

Durante el desarrollo del cabildo realizaron los debates de los temas propuestos sin llegar a una solución para los problemas expuestos por parte de los entes administrativos siguiendo expuesto este recurso valiosísimo a los vaivenes de la naturaleza y del hombre. Es notoria la mejoría en la organización del proceso de Cabildo Abierto ya que en primer lugar, es convocado por particulares y no por el Concejo Municipal, en segundo lugar se incluyen en la solicitud 1731 firmas que cumplen con el requisito legal de esta convocatoria y en tercer lugar se disponen de fechas claras para que cada ponente y funcionario haga su declaración.

Es así como a partir de este cabildo se tienen todas las formalidades de ley contenidas en la Ley 134 de 1994, para el desarrollo y ejecución de un Cabildo Abierto.

3.5 Cabildo Abierto sobre la reorganización del sector educativo. Acta 023 del 29 de enero de 2004

El Cabildo Abierto fue convocado por Educadores Unidos de Caldas (EDUCAL), 10.000 firmas de ciudadanos residentes de la ciudad respaldaron esta solicitud de convocatoria del cabildo. El tema central discutido fue la reorganización del sector educativo, donde la planta de docentes y directivos sería reducida en 446 educadores los cuales serían entregados al departamento para reubicarlos en otros municipios. EDUCAL consideraba que dicha disposición atentaba contra la educación pública oficial. Se tuvo la participación de la Asamblea Departamental de Caldas quien paralelamente monitoreó junto con el Concejo Municipal el desarrollo de esta sesión, y que además interviene haciendo referencia a la situación educativa del Municipio de Manizales y el Departamento de Caldas en el momento.

Sería debatido en este cabildo, el acto legislativo 01 de 2001, la Ley 715 de 2001 y los decretos reglamentarios, los cuales decretaron una contrarreforma educativa que, según EDUCAL reduce las transferencias para el sector, desmejora los estándares de calidad, disminuye la cobertura, acorta las partidas para dotación y mejoramiento de plantas físicas, impide la aplicación de los planes educativos institucionales, elimina los grupos de apoyo educativo, desaparece la educación física para niños de 3 a 5 años y preescolares, acaba con la educación nocturna y las áreas de desarrollo de habilidades artísticas, culturales y

deportivas. Este cabildo no tuvo ninguna incidencia en hacer cambiar en algo o en todo, estos actos legislativos.

3.6 Cabildo Abierto: Plan de Desarrollo Municipal 2005 – 2007. Acta 347 del 4 de noviembre de 2005

En esta ocasión el Cabildo Abierto fue promovido por el señor JULIO ERNESTO SILVA MEJÍA, docente de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), quien pretendía hacer un debate sobre el Plan de Desarrollo Municipal (2005-2007) para que la ciudadanía y líderes de la ciudad, participaran en la elaboración de este proyecto, mediante la inclusión de propuestas, ideas y propuestas. El promotor adjunta las firmas requeridas por ley aunque no se encuentra en el acta el aval de las mismas por parte de la registraduría, al igual que tampoco se adjunta el oficio que soporta la difusión de realización del Cabildo en determinada fecha y hora. En el desarrollo del cabildo, participaron cerca de 50 ponentes, entre líderes de la ciudad y habitantes, quienes con ideas diferentes pretendían participar en la creación del Plan de Desarrollo Municipal. Esta participación ciudadana conllevó a presentar problemas personales con intereses particulares y no pensando en el bienestar de la comunidad perdiéndose la iniciativa central del debate.

Los convocantes realizaron un cuestionario para ser resuelto por la administración municipal, la cual los envió a los respectivos departamentos para su contestación. Las respuestas no fueron del agrado de los cabildantes ya que la administración se amparó en la ley diciendo que este cabildo solo: “...podrá ser materia de Cabildo Abierto cualquier

asunto de interés para la comunidad. Sin embargo, no se podrán presentar proyectos de ordenanza, acuerdo o cualquier otro acto administrativo”.

3.7 Cabildo Abierto: Transporte en Manizales. Acta 492 del 21 de julio de 2006

Cabildo Abierto solicitado de acuerdo a lo reglamentado por la ley ya que contiene la solicitud escrita, las firmas necesarias, difusión por parte del Concejo sobre la realización del mismo a través de la radio y periódico local. Fue solicitado por los transportadores de la ciudad de Manizales para exponer los problemas que se presentarían en la ciudad con la implementación del transporte articulado y del cable aéreo ya que disminuiría el trabajo y por ende sus ingresos. Este cabildo podría decirse que si tuvo incidencia por cuanto el sistema de transporte tuvo cambios ya que fue efectiva la implementación del cable aéreo en la ciudad y la ciudadanía vio su construcción con buenos ojos ante el desarrollo de la ciudad.

3.8 Cabildo Abierto: “Proyecto de renovación urbana – comuna de San José”. 27 de noviembre de 2008

Los habitantes de la comuna San José, a través del señor. MOISES GALLEGU convocaron este Cabildo Abierto. Las preguntas que más inquietaron a estos ciudadanos fueron: **¿qué es lo que pasaría con el tipo de vivienda?, ¿Cuál sería el tipo de vida?, ¿Cuáles serían las formas de trabajo?, ¿Dónde estarían los centros de salud? y ¿Dónde**

serían contruidos centros de educación?, sabiendo que lo que incluye el macro proyecto para ellos no es viable, dado que todas estas mejoras son para beneficio de la ciudad según la Alcaldía. En el documento entregado por las autoridades municipales a los cabildantes donde se encontraban las respuestas a sus inquietudes, se nota una total indiferencia al no tomar cada caso con la seriedad requerida, encontrándose la misma respuesta en 30 formularios. Por lo anteriormente descrito, este cabildo no cumplió las expectativas de los habitantes de la comuna San José.

3.9 Cabildo Abierto macroproyecto comuna San José. Acta 428 del 5 de febrero de 2010

Este Cabildo Abierto fue presentado debido a que en el anterior cabildo no se resolvieron las inquietudes e interrogantes de los habitantes de la Comuna, además que se presentaron otras irregularidades y cuestionamientos a la gestión, como también se solicitó un balance del macroproyecto. Este Cabildo Abierto fue convocado por los promotores con el aval requerido por parte de la registraduría respecto al conteo y aceptación de las firmas requeridas. Luego de la inscripción de ponencias, difusión y la publicación de la fecha de la realización del Cabildo Abierto, los promotores piden reducir el número de ponencias presentadas por la Alcaldía Municipal puesto que estas estaban en los primeros lugares para el orden de exposición, y lo que ellos pretendían era ser escuchados ya que en diferentes ocasiones lo habían solicitado sin ser requeridos.

El Concejo cito para el día 28 de Abril de 2010 a las 8:00 am, día laboral y estudiantil, y como lugar las instalaciones del Concejo Municipal nuevamente sin oír la solicitud de los habitantes de la comuna que habían propuesto otro lugar en la comuna y que fuese en domingo para así lograr más concurrencia. El comité de voceros manifestó que se les estaba cambiando el fin del cabildo puesto que como mecanismo de participación ciudadana, no se les estaba dando esa posibilidad de participar a las personas ya que no atendieron a esa petición que hizo la comunidad de realizarlo un día domingo en las instalaciones por ellos ofrecidas. La razón dada por el presidente del concejo en la época para justificar la no realización de la audiencia en las instalaciones ofrecidas por los promotores (Colegio de la Divina Providencia), fue que dichas instalaciones no habían sido prestadas para tal fin, lo que no correspondía a la verdad dado que los mismos promotores tenían el visto bueno y el permiso necesario para realizar tal reunión.

El Artículo 92 del Reglamento Interno del Concejo expresa: *“Sesiones del Cabildo por fuera de la sede. Cuando se trate asuntos que afecten directamente a una COMUNA o corregimiento, el concejo, previa aprobación de sus miembros, podrá sesionar fuera de su sede y en el lugar previamente establecido.”*

Igualmente, la actitud del concejo ante la negativa a esta petición puede ser reprochable teniendo en cuenta que la Corte Constitucional en sentencia emitida C – 180 de 1994 apunta: *“...la posibilidad de que cuando se trate de asuntos que afecten específicamente una*

localidad, corregimiento o comuna se pueda sesionar en esa entidad territorial; y, de la otra, la facultad que se otorga a los concejos municipales, distritales y a las juntas administradoras locales para reglamentar aquellos asuntos no contenidos en esta ley, sobre la convocatoria y funcionamiento de los cabildos abiertos. En relación con el artículo 89, no encuentra la Corte reparo alguno en cuanto a su constitucionalidad; antes bien, considera que la determinación que permite al cabildo sesionar en la célula territorial particularmente afectada por el asunto que origina la congregación popular, asegura un mayor contacto con las autoridades, un mejor conocimiento de los asuntos y, por ende, la posibilidad de darles una solución más acertada...”

La concejala ADRIANA FRANCO MEJÍA retiró su ponencia debido a que creyó que se había perdido el espíritu del cabildo debido a la imposición del Concejo de no sesionar por fuera de su sede y a la falta de carácter primario que se lo omitió a la ciudadanía. Algunos concejales estuvieron en desacuerdo con el trámite del cabildo ya que se vio vulnerada la oportunidad de que la comunidad participara, pero no retiraron sus ponencias para la intervención. El presidente del Concejo anunció que no encontraba anomalía durante el desarrollo de las diferentes etapas del cabildo, por lo cual le da su trámite normal.

Dicha audiencia tomó forma de rendición de cuentas por parte de la administración y dejó de un lado la finalidad de debatir los temas de interés entre el concejo, los ciudadanos y la administración. Como en casi todos los Cabildos que hemos analizado, este cabildo terminó

haciendo caso omiso a las peticiones formales de los voceros del mismo y se desarrolló sin la participación de los promotores, que al ver que no tenían las garantías necesarias para la realización del mismo, retiraron sus ponencias y por lo tanto se vio únicamente la participación de algunos integrantes del concejo, la administración municipal con sus respectivas secretarías, algunos entes descentralizados y unos pocos ciudadanos.

4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN:

La Constitución de 1991 introdujo en nuestro ordenamiento jurídico los mecanismos de participación ciudadana que fueron implementados por la Ley 134 de 1994 y en su artículo 9º definió el Cabildo Abierto como “la reunión política de los consejos distritales o municipales y de las Juntas Administradoras Locales (JAL) en la cual los habitantes podrán participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad”. Este propósito tiene como fin primordial ampliar los escenarios de participación de los ciudadanos y en concreto, que la comunidad política de manera directa y pública intervenga y decida sobre asuntos propios de la respectiva población.

Es así como el día 28 de Abril de 2010 se llevó a cabo la sesión de Cabildo Abierto en la ciudad de Manizales, promovido por el comité de voceros de la Comuna San José, que trabajó arduamente para recoger dos mil ochenta firmas de ciudadanos de Manizales logrando convocar dicho Cabildo, para tratar temas atinentes al desarrollo del macroproyecto de renovación urbana de la Comuna San José, cumpliendo los requisitos de Ley y siguiendo el reglamento interno del Consejo Municipal de la ciudad de Manizales. Este cabildo fue convocado debido a la gran cantidad de irregularidades encontradas en el diseño del

macroproyecto y la negativa de la administración municipal de aceptar un diálogo directo con los afectados.

Para dicha sesión se inscribieron 64 ponencias las cuales pretendemos analizar, a fin de determinar si dicha sesión cumplió con el espíritu de la Ley 134 de 1994, por la cual los ciudadanos tienen la oportunidad de expresar sus criterios, opiniones, quejas, dándoles prioridad y participación a los ciudadanos afectados por decisiones administrativas. Para la presente investigación hemos seleccionado el mecanismo de participación ciudadana **El Cabildo Abierto** realizado el 28 de Abril de 2010, que hace referencia al Macroproyecto de Renovación Urbana de la Comuna San José, cuya acta fue solicitada al Consejo Municipal de la ciudad, a fin de analizar las diferentes ponencias y su discusión y decisión para llegar a realizar un seguimiento a la eficacia en cuanto a la verdadera resolución de las inquietudes y quejas de los convocantes, o si por el contrario la administración municipal siguió siendo sorda a estas diferencias, teniendo en cuenta que al terminar la sesión del Cabildo Abierto fueron entregados 42 formatos con preguntas dirigidas a la administración, que luego de ocho días fueron contestadas, dando cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 87 de la Ley 134 de 1994 y al reglamento interno de dicha corporación.

Con base en estas respuestas nos preguntamos si estas han servido de referente en las toma de decisiones en cuanto al manejo que hoy se le está dando al plan de renovación urbana teniendo en cuenta el propósito por el cual surgió este macroproyecto como es el de mejorar

la calidad de vida de los habitantes de la Comuna y la revitalización social y económica del sector siendo este una de la comunas más pobre y deteriorada de la ciudad a través del equipamiento urbano y la construcción de viviendas de interés social.

De igual manera es conocido que la Universidad de Manizales y otras entidades como son la Contraloría de la ciudad de Manizales, La Universidad de Caldas y la Cámara de Comercio han realizado foros, abordando el tema teniendo en cuenta el impacto social, económico y cultural que ha tenido desde su inicio, con el fin de dar a conocer el estado actual del proyecto, realizar algunas denuncias como las del organismo de control fiscal que reconoce que los resultados tanto del macroproyecto, como del control fiscal, presentan serios limitantes que contrarían el espíritu del proyecto y los beneficios que deberían estar gozando los habitantes de la Comuna San José; por eso se hace un llamado a todos los organismos del Estado para que cada uno desde su ámbito de actuación, asuman el rol que les corresponde frente a los resultados que reclama la comunidad directamente afectada, la ciudad de Manizales y el gobierno nacional.

Por tanto se considera que la información recopilada permitirá inicialmente hacer un informe diagnóstico de los principales problemas del Macroproyecto de la Comuna San José, así como las soluciones concretas que han entregado los ponentes a fin de contribuir al mejoramiento de la construcción de este. En consecuencia, nos surge en síntesis la siguiente pregunta de investigación:

PREGUNTA PROBLEMA:

¿Cuál ha sido la eficacia del Cabildo Abierto llevado a cabo el 28 de abril de 2010, respecto del Macroproyecto de Renovación urbana de la Comuna San José en la ciudad de Manizales después de tres años de su realización, respecto de las gestiones realizadas por parte de la administración para dar soluciones a los problemas planteados por la comunidad en dicha sesión?

5. JUSTIFICACIÓN

En Colombia en los últimos tiempos, se ha llevado a cabo la tarea de abrir nuevos espacios que permitan la inclusión ciudadana, con el fin de fortalecer los procesos democráticos que estableció la Carta Constitucional del 91. En este sentido, le corresponde a las instituciones, la sociedad y al Estado mismo promover procesos, espacios, escenarios y mecanismos, que hagan efectiva la participación, como un deber y un derecho en el ejercicio acertado de la democracia. De acuerdo a los cambios sociales, políticos, económicos y culturales que ha vivido el mundo, es preciso decir que la participación ciudadana ha adquirido una significativa relevancia por parte de los gobiernos locales, y demás actores interesados en respaldar la naturaleza de la misma, bajo una visión de democracia pluralista y participativa.

Por ello se sostiene que la participación ciudadana, no solo en las urnas, sino en los demás mecanismos de participación, constituye un proceso de concertación que se respalda bajo la idea de aquellas oportunidades que tienen las personas para ser parte de un sistema inclusivo en un determinado territorio, como es el caso del Cabildo Abierto, el cual estará representado por la localidad y considerando que el desarrollo local es un proceso continuo con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Hoy en día la frase “*participación*

ciudadana” se ha vuelto un aspecto tan relevante, tanto en el discurso político como en la teoría, para generar desarrollo, en especial el Cabildo Abierto, resulta imprescindible indagar en la práctica cuáles son sus condicionantes, factores facilitadores y obstáculos que se presentan en su proceso de desarrollo y los alcances del mismo.

Este es un tema innovador que a pesar de haber sido consagrado en la carta política y reglamentados por el Congreso de la República, es desconocido por la gran mayoría de los ciudadanos. Con la presente investigación, se pretende indagar de una manera más coherente con la realidad, la relación que existe entre gobernantes y gobernados en el marco de las experiencias de desarrollo local y participación ciudadana vividas en el municipio de Manizales en el último Cabildo Abierto denominado “*Cabildo Abierto Del Macroproyecto de Renovación y Recuperación Urbana de la Comuna San José*”. Es muy importante conocer, evaluar y analizar el nivel de acercamiento que existe con respecto a estos actores ya que ellos son los protagonistas principales del desarrollo, ya sea para hacerlo avanzar o detenerlo.

Consideramos este tema de transcendental importancia por ser un instrumento de control político y constituirse en un puente de acercamiento de las comunidades a la toma de decisiones del gobierno. Este estudio contribuiría tanto al gobierno local para conocer con mayor detalle los avances obtenidos en su gestión, y establecer en dónde se encuentran sus fortalezas y debilidades, como a los ciudadanos mismos, para evaluar sus propias prácticas o

ensayar nuevos esquemas o mecanismos de participación que les permitan tener un mayor nivel de incidencia en la construcción del desarrollo.

Los resultados pueden utilizarse como insumo metodológico, teórico y práctico para impulsar y fomentar proyectos de participación ciudadana, que procuren el diseño de mecanismos que conlleven al desarrollo local con estrategias encaminadas a planificar la inversión social municipal con pautas de inclusión social desde la perspectiva endógena del desarrollo. Por lo tanto, este trabajo, contribuye a considerar dentro de la planificación estratégica municipal, el punto de vista de diversos actores involucrados en el desarrollo local del Municipio de Manizales y para aquellas personas que vean en los mecanismos de participación ciudadana, y en especial, el Cabildo Abierto, un instrumento esencial para tratar de solucionar los problemas de la colectividad y así contribuir con la pretensión del Estado de ser un verdadero Estado social de Derecho.

6. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

6.1 MARCO TEÓRICO

Colombia es un Estado Social de Derecho, con unos fines esenciales, servir a la comunidad, promover la prosperidad general, y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Entendiéndose por Estado Social de Derecho, aquel en que predomina un nuevo elemento, el social, en donde el Estado se convierte en el principal aliado de la comunidad. Al respecto, en la sentencia C- 566 de 1995, proferida por la Corte Constitucional, se anotó *“El Estado social de derecho se erige sobre los valores tradicionales de la libertad, la igualdad, y seguridad, pero su propósito principal es procurar las condiciones materiales generales para lograr su efectividad y la adecuada integración social.*

El Constituyente de 1991 consagró en el artículo 1 del estatuto superior, entre otros, como caracteres del Estado Colombiano, que está organizada en forma de Republica unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, pluralista y participativa. Este último hace referencia a la posibilidad que tiene el pueblo de participar activamente en la solución de los problemas que aquejan a la comunidad, para así lograr el

bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida pretendida en el artículo 366 de la Carta. Han servido de espacio participativo: las veedurías ciudadanas, las juntas administradoras locales, los concejos municipales de desarrollo rural, ambientales, consultivos de ordenamiento, de cultura, de política social, de desplazados, las juntas municipales de deportes o las asociaciones o ligas de salud, etc.

Pero además la carta estableció los denominados mecanismos de participación ciudadana, a saber: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. El artículo 103 de la Constitución, mencionó los diferentes mecanismos y delegó en la ley su reglamentación. La Constitución no profundizó en cada uno de ellos, pero si dio una breve explicación de las consultas populares y la iniciativa legislativa. Para esta investigación es importante realizar las siguientes precisiones que hace la Ley 134 de 1994 acerca del mecanismo objeto de estudio, EL CABILDO ABIERTO:

Artículo 9°.-Cabildo abierto. El Cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

Artículo 81°.- Oportunidad. En cada periodo de sesiones ordinarias de los concejos municipales o distritales, o de las juntas administradoras locales, deben celebrarse por lo menos dos sesiones en las que se considerarán los asuntos que los residentes en el municipio,

distrito, localidad, comuna o corregimiento, soliciten sean estudiados y sean de competencia de la corporación respectiva.

Artículo 82°.-*Petición de Cabildo Abierto.* Un número no inferior al cinco por mil del censo electoral del municipio, distrito, localidad comuna o corregimiento, según el caso, podrán presentar ante la secretaría de la respectiva corporación la solicitud razonada para que sea discutido un asunto en Cabildo Abierto, con no menos de quince días de anticipación a la fecha de iniciación del periodo de sesiones. Las organizaciones civiles podrán participar en todo el proceso de convocatoria y celebración de los Cabildos Abiertos.

Artículo 83°.-*Materias objeto de Cabildo Abierto.* Podrá ser materia de Cabildo Abierto cualquier asunto de interés para la comunidad. Sin embargo, no se podrán presentar proyectos de ordenanza, acuerdo o cualquier otro acto administrativo.

Artículo 84°.-*Prelación.* En los Cabildos Abiertos se tratarán los temas en el orden en que fueron presentados ante la respectiva secretaría.

Artículo 85°.-*Difusión del Cabildo.* Los concejos municipales o distritales, o las juntas administradoras locales, dispondrán la amplia difusión de la fecha, el lugar y de los temas que serán objeto de Cabildo Abierto. Para ello, ordenarán la publicación de dos convocatorias en un medio de comunicación idóneo.

Artículo 86°.-*Asistencia y vocería.* A los Cabildos Abiertos podrán asistir todas las personas que tengan interés en el asunto. Además del vocero de quienes solicitaron el Cabildo Abierto, tendrán voz quienes se inscriban a más tardar tres (3) días antes de la realización del Cabildo en la secretaría respectiva, presentando para ello un resumen escrito de su futura intervención.

Artículo 87°.- Obligatoriedad de la respuesta. Terminado el Cabildo dentro de la semana siguiente, en audiencia pública a la cual serán invitados los voceros, el presidente de la respectiva corporación dará respuesta escrita y razonada a los planteamientos y solicitudes ciudadanas. Cuando se trate de un asunto relacionado con inversiones públicas municipales, distritales o locales, la respuesta deberá señalar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes.

Artículo 88°.-Citación a personas. Por solicitud de los promotores del Cabildo o por iniciativa de los voceros, previa proposición aprobada por la corporación, podrá citarse a funcionarios municipales o distritales, con cinco (5) días de anticipación, para que concurran al Cabildo y para que respondan, oralmente o por escrito, sobre hechos relacionados con el tema del Cabildo. La desatención a la citación sin justa causa, será causal de mala conducta.

Artículo 89°.-Sesiones fuera de la sede. Cuando se trate de asuntos que afecten específicamente a una localidad, corregimiento o comuna, el Cabildo Abierto podrá sesionar en cualquier sitio de éste, con la presencia del respectivo concejo municipal o distrital, o la junta administradora local, según el caso.

El Cabildo Abierto es entonces un mecanismo de participación que va más allá de los límites de la democracia representativa(Sartori, 1994, pág. 76). Tiene su propia instrumentalización que hace posible la participación para el logro de objetivos específicos a través del acercamiento de la ciudadanía al poder que ostenta el núcleo central de la toma de decisiones en el Estado. La participación que hace posible el Cabildo Abierto consiste en otorgar a los propios miembros de una comunidad el derecho a tomar parte directamente en

las decisiones que afectan su presente y su futuro como miembros de una colectividad. En este sentido, el Cabildo Abierto más allá de su función de control político, es un mecanismo de mediación entre la ciudadanía y el Estado para asuntos de trascendencia local por su carácter limitado, dentro de la lógica participativa.

Este mecanismo participativo está ligado al concepto moderno de democracia aunque es tan antiguo como el propio concepto clásico si se considera etimológicamente su significado de “*gobierno del pueblo*”. Si bien el Cabildo Abierto se instauró en algunos reinos ibéricos en el Medioevo, el gobierno estaba lejano al pueblo. Era más bien una concesión que las municipalidades hacían al pueblo en busca de un “*mejor gobierno*”(Cogollos, 2007, pág. 112) Había cabildo pero no había democracia. Hoy el Cabildo Abierto resurge en Colombia formalmente como espacio legítimo para que las personas puedan ejercer a título personal pero en nombre de la comunidad, el cumplimiento de los derechos fundamentales frente al Estado, complementando o ampliando las formas de participación políticas propias de la democracia representativa. Para (Sartori, 1994, pág. 76), la democracia participativa consiste en el acto con que cuenta un individuo para incluirse voluntariamente por cuenta propia y no por mandato de otros, de forma directa y personal en actos decisorios.

Como ya se enfatizó, la investigación está orientada a establecer si los instrumentos de participación política “*democracia participativa*”, valga decir Cabildo Abierto, desarrollado por la Ley 134 de 1994 han logrado los objetivos que motivaron su implementación en la

carta de 1991, o si por el contrario, su desarrollo ha sido escaso, en uno u otro evento, pretendemos identificar las causas para detenernos en las fortalezas y debilidades de los mismos.

Así se da un bosquejo general del estudio que la presente investigación realiza y se hacen las precisiones correspondientes en cuanto a definiciones y normatividad.

6.2 MARCO JURÍDICO

Nuestra investigación tiene como foco central el Cabildo Abierto, regulado por la Ley 134 de 1994; la cual contempla su definición, oportunidad para solicitarlo, los requisitos para hacer la petición de Cabildo Abierto entre otros. A fin de delimitar la investigación quisimos partir del cabildo abierto convocado el 28 de abril de 2010 en el recinto del Concejo de Manizales, que desarrolló su sesión ordinaria respecto del Macroproyecto de Renovación Urbana de la Comuna San José. Este macroproyecto se desarrolla bajo los parámetros de diferentes normas como son la Ley 1151 de 2007; el cual está ligado a políticas nacionales de mejoramiento de las ciudades colombianas en el desarrollo urbano, tiene componentes como la necesidad de disponer de áreas urbanas para densificar las ciudades, modificar el crecimiento horizontal por el crecimiento vertical, aspecto claro en la propuesta del gobierno municipal, al proponer la construcción de edificios destinados a la Vivienda de Interés Social (VIS), y la Vivienda de Interés Prioritario (VIP).

Los decretos 4260 de 2007 y 3671 de 2009 que regula el desarrollo de los macroproyectos de interés social nacional, en los que se vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una operación de gran escala que contribuya al desarrollo territorial de determinados municipios, distritos, áreas metropolitanas o regiones del país. La resolución 1453 de 2009 adopta, por motivos de utilidad pública e interés social nacional el megaproyecto conocido como “*Centro Occidente de Colombia San José del municipio de Manizales, departamento de Caldas*”.

6.3 MARCO AMBIENTAL

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) adoptó por motivos de utilidad pública e interés social, mediante la Resolución 1453 de julio de 2009 el macroproyecto de interés social nacional “*Centro Occidente de Colombia San José del Municipio de Manizales, departamento de Caldas*”, marcando un hito en las políticas de desarrollo urbano del sector centro norte de la ciudad de Manizales, pues es éste un proceso que involucra de manera integrada el tratamiento de renovación urbana, generación de suelo para grandes desarrollos y la relocalización de población en zonas de riesgo no mitigable a sectores de mejoramiento integral dentro del proyecto, sin los riesgos de la expulsión y el desarraigo de sus habitantes. Dicho macroproyecto no solo transformará los entornos urbanos, sino que abrirá las puertas a nuevas inversiones, reactivará la economía local y sobre todo mejorará la calidad de vida de los habitantes del sector.

Sin embargo, cuando apenas llevaba un año de su adopción, fue necesario abordar una revisión que incluía algunos ajustes que permitieran que su implementación se adaptara a las dinámicas actuales de la ciudad, mostrando con ello improvisación y que realmente no estaban solucionando las necesidades de la comuna y desvirtuaban los principios del ordenamiento territorial. Por todas las problemáticas presentadas se convocó a un Cabildo Abierto el día 28 de abril de 2010 promovido por el Comité de Voceros de la Comuna San José, donde la comunidad realizó un trabajo importante al recoger dos mil ochenta firmas, realizando todos los ciudadanos de este sector un gran trabajo para defender sus derechos, pero en la mencionada sesión según consta en el acta respectiva que fue la administración la que asistió y se tomó el escenario con intervenciones que en su mayoría fueron informes de gestión de los diferentes secretarios, perdiéndose de esta manera el objetivo pretendido por la comunidad, puesto que estos se vincularon a este mecanismo de participación porque pretendían dar a conocer la otra cara del macroproyecto, pues tenían la necesidad de ser escuchados por primera vez, pero la sesión resultó ser más una rendición de cuentas por secretaría que un Cabildo Abierto.

Terminada la sesión, del cabildo abierto mencionado fueron recepcionadas 42 preguntas por parte de la comunidad a la administración, cuyos interrogantes versaron sobre aspectos fundamentales que tienen que ver con su presente y su futuro como son las soluciones de vivienda , educación , medidas de seguridad de las zonas intervenidas, progreso social y económico , soluciones al desplazamiento , trámites de apropiación de la vivienda digna,

indemnización a propietarios de casas y negocios etc.; preguntas que pretendemos retomar a fin de determinar la eficacia del cabildo abierto.

Las preguntas que consideramos las más relevantes fueron:

- ¿Por qué no fue socializado este proyecto con la comunidad desde su elaboración?
- ¿Dónde van a reubicar a las personas mientras hacen la Avenida Colón y la zona mixta?
- ¿Quién les va a pagar el arrendamiento y el transporte a las familias si los trasladan a otro lado?
- ¿Quien le garantiza a los habitantes de la comuna San José que van a ser incluidos en los proyectos habitacionales?
- ¿Ha contemplado la administración en la formulación del proyecto que los habitantes han vivido en espacios más grandes y el traumatismo que les causarían al pretender meterlos en un espacio de 42 Metros Cuadrados?.
- ¿Era necesario construir la avenida Colon como forma de descongestión vial; e invertir una notoria suma de dinero si finalmente deciden trasladar la terminal de transporte del centro hacia los cambulos?.
- ¿En relación con la demolición de los predios comprados, se evaluaron los errores y las grandes consecuencias que podían acarrear la demolición de los predios que iban comprando?.
- ¿Porque no se esperó a comprar o negociar varias casas en la misma calle; y hacer un cerramiento de las propiedades compradas para posteriormente entrar a demolerlas?

- ¿Quién o quienes le van a responder a las personas por el trauma físico y emocional que les ha ido causando el desarraigo del territorio?.
- ¿Qué soluciones educativas le están dando a los niños y niñas del sector, teniendo en cuenta que al tener que vender tienen que salirse de sus colegios?.
- ¿Porque seis años después de iniciado el macro proyecto han ido desapareciendo drásticamente las razones de utilidad pública e interés social que justificaron la realización de este macroproyecto?.
- ¿Cómo es posible que un proyecto que presentaron de tan enorme magnitud se podría dirigir con tan poca experiencia técnica , administrativa, y sin ninguna transparencia ante los ojos de la sociedad Manizalita con impacto nacional e internacional?.
- ¿Cómo es que a la gente la han desalojado y les han comprado sus propiedades a tan bajos precios por parte de la alcaldía, si esos terrenos han sido del Departamento?.
- ¿Por qué la alcaldía de Manizales ha mostrado tan poco interés para adelantar la adecuación de los terrenos en los que deberían construirse los bloques de apartamentos de interés social?.

Igualmente se tuvieron en cuenta el concepto de especialistas en el tema como Diana Marcela Gómez Sánchez, magíster en Ambiente y Desarrollo de la UN en Manizales e integrante del grupo en Pensamiento Ambiental quien expresó *"La renovación de la comuna San José, en la capital caldense, dejó de ser un proyecto esperanzador que pretendía revitalizar un deteriorado y céntrico sector. Ahora es ejemplo de los errores que se cometen cuando se planifica desde la distancia, sin la mirada y el sentir de los habitantes. Buena*

parte de los habitantes de los siete barrios de la comuna San José de Manizales, siempre sintieron que la renovación urbana del sector podría traerles más problemas que soluciones. El objetivo del proyecto era mejorar la calidad de vida, el equipamiento urbano y construir viviendas de interés social”.

Sin embargo, según explican expertos de la Universidad Nacional de Colombia en Manizales, lo que se aprobó fue el desplazamiento intraurbano de cientos de familias con el fin de revalorizar los terrenos. En la actualidad, se construye una avenida y se mejoran sectores para proyectos inmobiliarios destinados a usos comerciales y de servicios. Lo grave, agregan, es que este desarrollo ha producido segregación espacial y marginación social, debido a que se les compran predios a los propietarios con la amenaza de expropiarlos. Como consecuencia, se pasa de un barrio central a uno periférico que no posee las condiciones básicas de dotación e infraestructura.

Luis Fernando Acebedo Restrepo, profesor de la Universidad Nacional sede Manizales, dice: *“El macroproyecto se justificó a partir de la idea de construir vivienda de interés social. Por eso, se han adquirido terrenos usando mecanismos coercitivos. Sin embargo, dado el posterior fraccionamiento de la iniciativa, el Gobierno nacional deberá resolver algunos casos a través de la política nacional”.* También resalta que el proyecto pretendía

entregar soluciones habitacionales gratuitas en los mismos lugares donde el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) había limitado los desarrollos, debido a condiciones de riesgo por deslizamiento. Así, *“los terrenos más planos y mejor dotados que se están comprando serán ofertados al mercado inmobiliario, sin que esté claro cómo los gobiernos nacionales y local recuperarán las inversiones hechas en su adecuación”*.

Todos estos criterios llevaron a la comunidad en alianza con universidades de la ciudad, a promover la realización de diferentes eventos con el fin de discutir el presente y el futuro del macroproyecto, programa de gran impacto para la ciudad, el cual ha resultado fallido desde todo punto de vista, Según Luis Fernando Acebedo: *“ en estos foros lo que se ha pretendido es llamar la atención sobre las graves circunstancias que están rodeando al principal proyecto urbanístico que tiene la ciudad, a fin de entregar a la sociedad unas propuestas en torno a lo que han llamado la reformatión del macro proyecto”*.

Entre las críticas de los académicos hay un señalamiento al Estado por su alianza con los empresarios, especialmente con los del sector inmobiliario para aprovechar la potestad especial del uso de instrumentos de gestión urbana y ponerlos al servicio de los particulares. Asimismo se menciona que el macro proyecto está casi paralizado por varias razones, entre ellas el interés puesto en construir la Avenida Colón. Este marca una diferencia muy grande

en el carácter social del proyecto, porque una vía que incluso, no está en el eje de los desarrollos de vida social no puede ser el asunto fundamental de este proceso.

Otra crítica que se ha realizado es que la administración se ha dedicado a adquirir los lotes ubicados en el sector, sin permitir que estos antiguos propietarios puedan participar activamente en el macroproyecto, convirtiéndose en propietarios de las nuevas soluciones habitacionales, evitando así el desplazamiento urbano, lo cual garantizaría niveles de eficiencia y de inclusión de las comunidades.

Los docentes de la Universidad Nacional también hicieron hincapié en que actualmente la Empresa de Renovación Urbana (ERU) no tiene los recursos suficientes para culminar el proyecto. Esto significa que, a corto plazo, esta entidad va tener que salir como un promotor inmobiliario (que no es su función) a vender pedazos de ciudad sobre la base de la expulsión de las comunidades más pobres de este grupo social.

También precisó el investigador de la Universidad Nacional: *“El estado tenía la obligación de resolver los problemas de vivienda de interés social de esta zona, y lo que se ha impulsado son procesos de desplazamiento intraurbano. De esa manera, los ciudadanos que no son propietarios de predios en esa comunidad, pero que han vivido allí durante*

muchos años, terminan siendo trasladados a las periferias, en el mejor de los casos. Y a los demás les están comprando los predios a precios irrisorios”.

Ante estas situaciones los organismos de control del Estado ya se han pronunciado sobre los manejos irregulares. Hay hallazgos administrativos con consecuencias disciplinarias, fiscales e, incluso penales por la gestión del macroproyecto.

6.4 MARCO SOCIO ECONOMICO.

La Comuna San José es un vecindario urbano popular configurado por unos 28.500 habitantes en 2009, es decir, antes de comenzar el desplazamiento forzado, estando la población organizada en unos 5.500 hogares. Si bien las estadísticas muestran que estamos ante una población fluctuando entre la pobreza y la indigencia extrema, tal penuria es mucho más que una calificación en términos de calidad de vida: es también, un estilo de vida, un modo de existencia. Desde la metodología empleada por el Banco Mundial para medir pobreza, la Comuna San José se mueve entre la carencia y la miseria extrema: 39% y 43%, respectivamente. El 69% de los que trabajan en la Comuna ganan hasta un salario mínimo mensual. El ingreso del 26% de los hogares oscila entre uno y dos salarios mínimos mensuales. Empero, la necesidad y la calidad de vida, que se presentan como otra forma de medir condiciones de vida de una comunidad, aparecen también como resultado de una

pluralidad de dimensiones a considerar, atendiendo a que la existencia humana está definida más allá del ingreso, es mucho más compleja. Esto es necesario a tener en cuenta, si consideramos que la pobreza no solo es carencia de dinero, sino la incapacidad de las personas para desarrollar todo el potencial humano.

⁸La multiplicidad de factores que pueden definir la pobreza, examinados como indicadores de la misma en la Comuna, son –entre otros elementos relevantes–: la educación: permite advertir que si agrupamos a los jefes de hogar sin escolaridad, con primaria incompleta, primaria completa y secundaria incompleta, suman el 80%. Esto se reafirma con la asistencia escolar en el grupo etario 25-34 años en donde la ausencia llega al 90%; y el 60% entre 15 y 24 años. Es decir, niveles de formación extremadamente bajos para habitantes urbanos en los comienzos del siglo XXI. Las citadas limitaciones de formación corren parejo con el empleo informal, es decir, precario, en donde si sumamos el empleo no calificado y aquel definido por la OIT (Organización Internacional del Trabajo) para América Latina, como de servicios y vendedores, agrupa al 65% del trabajo en la Comuna. Correlativamente, agrupando trabajo manufacturero e industrial, con empleados y operarios de ensambladores, apenas llega al 22%.

⁹De manera importante encontramos que de los jefes de hogar que trabajan, el 72% no están afiliados a fondos de pensiones; de todos los habitantes que trabajan, el 83% no se afilian a sistemas de pensiones. Con todo lo anterior, a lo cual sumamos que el 92% de las personas

⁸Cantor F, Rivera, M.A. y Ramírez, J.A. La Comuna San José en la mira: Transformaciones urbanas y redes sociales vistas a través de la fotografía. Revista Luna Azul, 37, XX-XX (2013)

⁹Cantor F, Rivera, M.A. y Ramírez, J.A. La Comuna San José en la mira: Transformaciones urbanas y redes sociales vistas a través de la fotografía. Revista Luna Azul, 37, XX-XX (2013)

no están en capacidad de ahorrar dinero, inferimos que la posibilidad de acceder a los apartamentos VIP (Vivienda de Interés Prioritario), de solo 45,15 m², es prácticamente nula, ello teniendo en cuenta la experiencia de las familias en los multifamiliares en la ciudadela del Norte en el barrio San Sebastián, uno de los principales barrios en la recepción de desplazados de la Comuna San José. Solo pueden aspirar a ser propietarios si los subsidios estatales cubren el 100% del precio de los apartamentos. Pagando 180 mil pesos mensuales de cuota más 140 mil pesos entre servicios públicos y administración, sumamos 320 mil pesos, cifra inalcanzable para hogares apenas sobreviviendo en la pobreza por las lógicas de las redes sociales reales que se construyen en los vecindarios urbanos populares. Como se ha advertido, en febrero de 2013 solo el 10% de los habitantes de San Sebastián están al día en los pagos mensuales. Es insostenible la situación de las familias, lo cual seguramente se repetirá, si este proyecto urbano sigue adelante con sus pautas desconocedoras de la realidad social y económica. No sobra precisar que el 47% de los hogares habita en viviendas propias.

Estas zonas, consideradas por muchos “*nidos de ratas*”, de donde salen los ladrones, drogadictos y prostitutas, y consideradas por otros simplemente el sitio de vivienda de personas de muy bajos recursos, que como todos los seres humanos necesitan un lugar para protegerse de la lluvia y el frío; un lugar que pagan de acuerdo a sus capacidades económicas. Aquí nacen los tugurios y los asentamientos informales de ladera en constante riesgo de deslizamiento. También aparecen predios ocupados ilegalmente por personas que no están en capacidad de comprar un lote en ninguna otra parte de la ciudad y por lo tanto invaden predios vacíos, que en esta ciudad de montañas resultan ser laderas en riesgo no

aptas para la construcción. Esto lo podemos observar en datos estadísticos que nos muestran los estudios realizados para el¹⁰ Macroproyecto San José (2009):

- El 60% de las viviendas en zona de riesgo en Manizales, se encuentran en la zona de ladera de la Comuna San José.
- 1.660 familias viven en zonas de alto riesgo por deslizamiento, sismo e incendio.

De esta situación económica, además del problema de ocupación de la ladera, se desprenden otros problemas sociales y de educación como lo vemos en los siguientes datos de este estudio:

- La esperanza de vida al nacer es de 54 años.
- Según el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, el 23% de los hogares está en pobreza y el 7,1% está en situación de miseria.
- La primera causa de mortalidad es el homicidio.
- 1.500 niños en edad escolar sufren desnutrición crónica.
- El 92% de los habitantes está en los estratos 1 y 2.
- Hay un déficit cuantitativo de 3.626 viviendas y 2.680 hogares habitan en hacinamiento.
- Bajo nivel educativo con un promedio de 6,6 años de estudio por habitante.
- El 24% de la población está desempleada, y de los ocupados el 40% son trabajadores independientes y el 28% se desempeña en actividades informales.

¹⁰ Presidencia de la República. Macroproyecto de Interés social Nacional para el Centro Occidente de Colombia, San José-Manizales. Mauricio Cardona.

¹¹A pesar de todo lo anterior o precisamente por lo anterior, la gente de la Comuna tiene como propósito claro, el empeño en seguir habitando en el territorio construido en una historia de más de un siglo. El 75% de la gente expresa estar satisfecha o muy satisfecha con la vivienda. En una lectura que introduce una variedad de factores, se colige que esta satisfacción es también con el vecindario, con la probabilidad y más aún la certeza del trabajo en la Galería, los arrendamientos baratos, la posibilidad de no gastar dinero en transporte para poder llegar a lugares clave: el mismo centro de la ciudad, los hospitales, los centros educativos y distintas agencias de Estado que ofrecen servicios a los ciudadanos. Es bien importante la clasificación de la Comuna San José en los estratos 1 y 2 que garantizan servicios públicos subsidiados. Pero, aquellos que tienen vivienda propia valoran sobremanera este hecho, independientemente de las condiciones físicas y estéticas porque se consideran privilegiados frente a aquellos que pagan arriendo. Condensa esta satisfacción, el ambiente construido colectivamente, el vecindario barrial, la comunidad de intereses y el sentirse entre iguales. Como las personas, los barrios, las calles, los parques van construyendo su personalidad, de tal modo que se puede presentar la semblanza de los territorios.

La vivienda además se ha convertido en elemento central para acentuar las dinámicas propias de la calle, al definir los criterios de lo que es público y lo que es privado, que provienen en gran medida de las concepciones de lo social de las comunidades que habitan

¹¹ Presidencia de la República. Macroproyecto de Interés social Nacional para el Centro Occidente de Colombia, San José-Manizales. Mauricio Cardona.

barrios populares. En este sector, el uso del espacio social de la vivienda, como la sala o comedor, lugares que se usan para compartir en familia o recibir a otras personas, se amplía hasta el andén o la calle, convirtiéndose estos lugares “nuevos”, que no coinciden con las definiciones convencionales de área social –que las reducen al interior de la vivienda–, en sitios de reunión entre vecinos, familiares y amigos.

A pesar de los grandes emplazamientos comerciales y supermercados que se han situado últimamente en la ciudad y en el territorio de la misma Comuna San José, las tradicionales tiendas de barrio se siguen resistiendo a esa lógica comercial y aún mantienen las ventas al detal o fraccionadas, en los sectores populares. La permanencia de estas tiendas de barrio se debe esencialmente a dos factores: el primero, tiene que ver con las estrechas relaciones que se generan con el tendero basadas en la confianza y la solidaridad; en la tienda se prestan servicios variados a los habitantes del barrio.

El segundo factor tiene que ver con que en la tienda de barrio además *“persiste el fiado confiando solo en la palabra; también el regateo y la ‘ñapa’, como las más auténticas expresiones de las relaciones establecidas entre tendero y consumidor. Este tipo de relación tendero-vecino del barrio no puede ser remplazada en su riqueza comunitaria por las grandes superficies, caracterizadas por la despersonalización o por la cosificación de las relaciones sociales”*.

La dinámica comercial que tiene en general la Comuna, determinada principalmente por la presencia de la Galería (el centro de acopio y distribución de abastos agropecuarios más antiguo e importante de la ciudad) y todos los procesos que se generan a su alrededor, ha contribuido a que la gente perteneciente a esta zona de ladera, identifique y reconozca cada uno de los sitios que ofrecen algún servicio. Saben dónde están ubicados los puntos de transporte; los lugares para la diversión. Pero todo esto está cambiando, lenta pero inexorablemente.

En síntesis, los habitantes están preocupados pues ven este proyecto como contrario al desarrollo de su comunidad, ya que producirá un desplazamiento masivo al no garantizar viviendas dignas, al no ofrecer claros manejos de los terrenos de quienes no están en zonas de riesgos, subsidios nacionales y municipales insuficientes para la adquisición de una vivienda digna, falta de un estudio serio de movilidad en la ciudad que justifique la construcción de la avenida Colón, injusticia social al valorizar las tierras de los pobladores perjudicados al quedar dicha plusvalía en manos del Municipio, entre otras cosas.

7. HIPÓTESIS, CATEGORIAS Y VARIABLES

Descontextualización del mecanismo de participación El Cabildo Abierto llevado a cabo el 28 de abril de 2010, respecto del Macroproyecto de Renovación Urbana de la Comuna San José en la ciudad de Manizales.

Evidencia de la falta de participación de los miembros de la comuna San José en la toma de decisiones que afectan su presente y su futuro como miembros de una colectividad.

El Cabildo Abierto no cumple con su función mediadora entre la ciudadanía y el Estado para asuntos de trascendencia local por su carácter limitado, dentro de la lógica participativa.

El Cabildo Abierto no ha tenido un resultado práctico teniendo en cuenta las intenciones del constituyente, se ha tergiversado el espíritu de la Ley 134 del 94.

Incidencia de la democracia representativa sobre la democracia participativa.

8. OBJETIVOS

8.1 OBJETIVO GENERAL

Analizar el desarrollo del Cabildo Abierto del macroproyecto de renovación urbana de la comuna San José llevado a cabo el 28 de abril de 2008, a fin de determinar su eficacia.

8.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Determinar los aspectos que influyeron adecuadamente en el desarrollo del Cabildo Abierto llevado a cabo en la sesión del cabildo abierto el 28 de abril de 2008.
- Establecer los aspectos que influyeron en el desarrollo del Cabildo Abierto llevado a cabo en la sesión del 28 de abril de 2008.
- Analizar los resultados que ha arrojado el Cabildo Abierto en nuestro municipio respecto del macroproyecto de renovación urbana de la Comuna San José después de 4 años de su realización.
- Estudiar detalladamente el acta No. 428 del 28 de abril de 2010 en cuanto al formato de preguntas planteadas por los asistentes a la administración a fin de

focalizar las diferentes intervenciones hechas y su incidencia en la toma de decisiones.

9. METODOLOGIA

9.1 TIPO DE INVESTIGACION

Nuestra investigación es de tipo cualitativa de carácter explicativo, puesto que está orientada a conocer y comprender cuales han sido las causas que han impedido el desarrollo eficaz del mecanismo de participación ciudadana, denominado **CABILDO ABIERTO DEL MACRO PROYECTO DE RENOVACION Y RECUPERACION URBANA DE LA COMUNA SAN JOSE**, en el municipio de Manizales. Teniendo en cuenta que este tipo de macroproyecto ha sido reconocido internacionalmente por tratar de mejorar la calidad de vida humana y permitir el desarrollo de las comunidades afectadas.

9.2 FUENTES DE INFORMACION

9.2.1 Primarias.

Recolección de información con los actores directos como son los concejales del municipio de Manizales y los ponentes de la sesión de Cabildo Abierto realizada el 28 de abril de 2010.

- Acta 428 del 28 de Abril de 2010.
- Foros de Cabildo Abierto realizados en la ciudad de Manizales.

9.2.2 Secundarias

Estudiaremos en primer momento:

- La Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas. Título IV. De la Participación Democrática y de los Partidos Políticos, Bogotá.
- Ley 134 de 1994 Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana: El Plebiscito, El Cabildo Abierto, La Iniciativa Popular, La Consulta Popular, El Referendo, y La Revocatoria del Mandato.
- El Decreto 895 del 2000 Que Reglamenta La ley 134 de 1994.
- Ley 9 de 1989 Por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compra - Venta y Expropiación de Bienes y se dictan otras disposiciones.
- Ley 136 de 1994 Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

- Ley 142 de 1994 Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.
- Ley 388 de 1997 Reglamentada por los Decretos Nacionales 150 y 507 de 1999; 932 y 1337 de 2002; 975 y 1788 de 2004; 973 de 2005; 3600 de 2007; 4065 de 2008; 2190 de 2009; reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 1160 de 2010. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1151 de 1997 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Ley que fue demandada en su artículo 79 y declarada inexecutable en la sentencia C-149.
- Sentencia C-149 MACROPROYECTOS DE INTERES SOCIAL NACIONAL- Desplazan las competencias asignadas a los concejos municipales y distritales en materia de adopción, elaboración, revisión y ejecución de los planes de ordenamientos territoriales.

Segundo Momento:

- Se realizarán encuestas y entrevistas semi-estructuradas a propietarios de establecimientos comerciales y a actores sociales de la comuna, presidentes de Juntas de acción comunal, directivos de instituciones que operan de manera dinámica en este sector.
- Entrevista al Dr. Francisco González Sánchez (Concejal del Municipio de Manizales).

- Entrevista al Dr. Ricardo Álvarez Docente de la Universidad de Manizales-participante del foro.

9.3 TECNICAS DE INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Para determinar ¿Cuál ha sido la eficacia del Cabildo Abierto llevado a cabo el 28 de abril de 2010, respecto del Macroproyecto de Renovación urbana de la Comuna San José en la ciudad de Manizales después de tres años de su realización, respecto de las gestiones realizadas por parte de la administración para dar soluciones a los problemas planteados por la comunidad en dicha sesión.

Se puntualizará en tres grandes momentos:

9.3.1 Primer momento: El acercamiento conceptual

Después de realizar la revisión de la normatividad atinente al tema de renovación urbana que planteó el gobierno como lo fue la Ley 1151 de 2007 por la cual se expidió el Plan nacional de Desarrollo 2006-2010, la Constitución Política de 1991, la Ley 134 de 1994,

posteriormente nos contextualizaremos en el Cabildo Abierto llevado a cabo el 28 de abril de 2008 en el municipio de Manizales a partir del análisis de las diferentes ponencias presentadas.

9.3.2 Segundo momento: Identificación de técnicas, construcción de instrumentos y su aplicación

En este segundo momento pretendemos realizar una interacción directa con la población con la cual se relaciona el problema de investigación como es en este caso la comuna San José por intermedio de su líderes comunitarios, ya que son ellos, como miembros de estas corporaciones públicas, el contacto más directo de la comunidad con el Concejo, los conocedores de las necesidades más inmediatas y agobiantes de la población respecto de las decisiones administrativas con relación a proyectos de la ciudad. Igualmente se abordará dicha temática con algunos concejales de esta ciudad que han tenido intervenciones relevantes en el mencionado proceso, realizando algunas entrevistas con ellos, a fin de determinar de qué manera se ha venido desarrollando dicho macroproyecto, teniendo en cuenta las ponencias hechas por dicha comuna en la sesión realizada el 28 de abril de 2010, después de cuatro años de su realización con el objetivo de hacer seguimiento y visibilización de la función que realiza el concejo, a través de procesos de socialización y formación ciudadana en el municipio de Manizales.

9.3.3 Tercer momento: Elaboración del informe final y socialización

Con base en todos los datos encontrados y seleccionados, se elaborará el informe final y la respectiva socialización a los diferentes actores intervinientes en el proceso de investigación, realizando una triangulación de la información mezclando la teoría y los hallazgos encontrados.

10. CRONOGRAMA

Cronograma												
Momentos	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5	Mes 6	Mes 7	Mes 8	Mes 9	Mes 10	Mes 11	Mes 12
Acercamiento conceptual												
Identificación de técnicas. Aplicación de instrumentos												
Análisis de información												
Elaboración de proyecto y sustentación												

11.RESULTADOS ALCANZADOS

Una vez realizada la interacción directa con la población de la comuna San José por intermedio de sus líderes comunitarios pertenecientes a diferentes sectores como lo son: La Avanzada, El Tachuelo, San José, San Ignacio y Colón, a los cuales se les aplicó una encuesta que constaba de 13 preguntas, teniendo en cuenta los interrogantes planteadas en el Cabildo Abierto realizado el 28 de abril de 2010, arrojando los siguientes resultados:

Al preguntarles si se ha cumplido con el objetivo del macroproyecto de renovación urbana desde lo económico, social y educativo teniendo en cuenta las gestiones realizadas por la administración, el 98% de los encuestados respondieron que **NO**, puesto que ven cada día más deteriorada su vida cotidiana, se ha incrementado la pobreza, se han destruido centros educativos como el Marulanda Correa, el Ricardo Jaramillo y la Peluza, que prestaban un buen servicio a la comunidad y que actualmente no han sido remplazados, así mismo tienen serios problemas de seguridad, indigencia y de salubridad debido a los escombros dejados en el sitio de intervención.

Respecto a los beneficios que ha traído el macroproyecto de renovación urbana en cuanto al mejoramiento de la condiciones de vida, el 99% de los encuestados coinciden en decir que

NO han obtenido ningún beneficio, por el contrario les ha traído muchos perjuicios, pues el sitio se volvió un botadero de basuras, los habitantes de la calle tomaron los lotes para hacer sus necesidades fisiológicas y consumir sustancias alucinógenas, situación que pone en peligro a la comunidad puesto que hay serios problemas de seguridad y se nota el abuso administrativo.

Cuando se les preguntó cómo se venía desarrollando actualmente el proceso de reubicación de las 3.000 familias asentadas en las zonas de alto riesgo, el 100% de los encuestados coincidieron en afirmar que dicho proceso se viene dando muy lentamente o realmente no ha existido proceso de reubicación, puesto que la administración solo se ha hecho presente en este sitio cuando ocurre una calamidad como la del mes de diciembre de 2013 en la ladera de La Avanzada, además comenzaron la intervención en las zonas planas descuidando totalmente las zonas de alto riesgo.

Al interrogarlos respecto del proceso de construcción de las 2.300 unidades habitacionales contempladas en el proyecto de renovación urbana, el 100% de los encuestados expresan que se encuentran insatisfechos por las soluciones de vivienda vistas hasta la fecha, pues solo se han construido 24 apartamentos en el sector de la avanzada pero aún no se han terminado por

lo que se encuentra programado entregarlos el próximo mes de mayo o junio del 2014, según lo manifestado por la gerente de la Empresa de Renovación Urbana (ERUM) Claudia Marcela Cardona Mejía.

Al solicitarles información del tipo de participación que han tenido los habitantes de la Comuna San José en las diferentes situaciones que se han venido presentando en el desarrollo del macroproyecto de renovación urbana, el 95% de los encuestados coinciden en afirmar que han participado en reuniones, foros, mesas de trabajo, cabildos abiertos pero sin ningún o muy pocos resultados porque todo lo que se habla allí y se promete no se cumple.

Respecto de los mecanismos que han utilizado los habitantes de esta comunidad para hacer las reclamaciones a la administración frente a los atropellos personales, de su patrimonio y el desarrollo de la ciudad, los más utilizados han sido los derechos de petición, reuniones con funcionarios de la alcaldía, mesas de trabajo, foros, cartas enviadas a la administración, cabildos abiertos, pero consideran que todos estos mecanismos utilizados no han servido de nada porque generalmente son desatendidos por la administración.

Al analizar el grado de participación de la ciudadanía en el Cabildo Abierto realizado el 28 de abril de 2010, considera el 90% de los entrevistados que la participación fue buena en

cuanto a que la gente concurrió y apoyo para que se diera dicho evento, pero no se dieron soluciones a los problemas planteados en ese momento ni en la actualidad.

Al preguntarle a los encuestados si el Cabildo abierto llevado a cabo el 28 de abril de 2010, y los diferentes foros realizados a fin de dar solución a los problemas de la comunidad han arrojado resultados positivos y se ha logrado la finalidad para lo que han sido convocados dichos espacios; el 90% coinciden en afirmar que a pesar que en estos espacios se han tratado temas tan importantes, no han dado el fruto esperado por la comunidad ya que hemos seguido observando el desplazamiento obligado por las circunstancias presentadas por el proyecto, aunque se ha logrado el reconocimiento a la Comuna San José ya que dicho problema no es solo de la comuna sino que se ha convertido en un problema de la ciudad.

Al indagar respecto de las soluciones que en la actualidad se le ha dado a las problemáticas planteadas por la comunidad en el Cabildo Abierto de la Comuna San José llevado a cabo el 28 de abril de 2010 por parte de la administración; el 99% de los encuestados coinciden en manifestar que se les ha dado solución a los problemas de seguridad y de cerramientos a las casas intervenidas., respecto de los demás problemas planteados no se les ha dado solución.

Cuando se les preguntó respecto de una de las preocupaciones que manifestaron los asistentes al Cabildo Abierto del año 2010 en cuanto a la afectación de los vínculos familiares debido a los desplazamientos que se debieron realizar; el 70% de los entrevistados expresaron que a pesar de ver deteriorado el tejido social hasta la fecha los vínculos familiares siguen siendo iguales aunque no estén viviendo juntos y hayan tenido que desplazarse a diferentes puntos de la ciudad.

Respecto de si los habitantes de la Comuna estarán viviendo en las soluciones habitacionales que la administración del proyecto les ha ofrecido en un futuro cercano , o migraran a otras zonas de la ciudad; el 99% de los encuestados piensan que no vivirán allí, ya que las viviendas son demasiado pequeñas, y a los que se les compraron las viviendas se han ido ubicando en otros puntos de la ciudad, además la gran mayoría de los habitantes son inquilinos y se han tenido que desplazar a otros lugares ya que la administración no les ha dado ningún tipo de solución y lo más seguro es que no apliquen como candidatos para optar por este tipo de solución habitacional. Igualmente resaltan que a la fecha no se han entregado los 24 primeros apartamentos y además no cumplen con las expectativas ni con lo prometido por la administración.

Cuando se pregunta si consideran que serán otras que se beneficiaran de estas soluciones habitacionales; el 100% de los interrogados coinciden en afirmar que **SI**, puesto que el estrato sube, al igual que los servicios públicos y los habitantes de la comuna la mayoría

tienen trabajos informales y no están en la posibilidad de cumplir con las obligaciones impuestas por los urbanizadores del proyecto.

En la última pregunta en cuanto si consideran que en los Cabildos Abiertos, las conclusiones a que se lleguen deberían ser de obligatorio cumplimiento; el 99 % de los encuestados concuerdan en decir que sí deberían ser de estricto cumplimiento pero la administración en la mayoría de los casos hace caso omiso a las problemáticas discutidas dejando sola a la comunidad y no dando soluciones oportunas, perdiéndose la oportunidad y el esfuerzo que se hace para que se logre convocar este espacio y no se obtengan los objetivos planteados.

Teniendo en cuenta las intervenciones hechas por Ricardo Álvarez, Docente de la Universidad de Manizales en los diferentes foros realizados por la Alianza ciudadana y universitaria por la comuna San José, dice que su objetivo principal es demostrar que en la Comuna San José hay muchas personas que trabajan para rescatar lo que queda del sector. Según él, la esencia y problema del Macroproyecto es que se pensó en Bogotá, no se creó ni se pensó en Manizales ni se consultó a la comunidad. Además su investigación que se encuentra realizando en el semillero de la Universidad de Manizales está relacionada con lo jurídico, donde el tema central es la contratación y compra de predios, que se ha llevado a cabo de manera irresponsable.

Igualmente se le aplicó al Docente Ricardo Álvarez la siguiente encuesta:

1. ¿Considera usted que a la fecha se ha cumplido con el objetivo del macroproyecto de renovación urbana desde lo económico, social y educativo teniendo en cuenta las gestiones realizadas por la administración?

“No”

2. ¿Qué beneficios ha traído el macroproyecto de renovación urbana a la comunidad de la comuna en cuanto al mejoramiento de las condiciones de vida?

“Ninguno solo problemas de todo índole”.

3. ¿Cómo se viene desarrollando actualmente el proceso de reubicación de las 3.000 familias asentadas en las zonas de alto riesgo?

“No hay políticas claras”.

4. ¿Cómo se viene desarrollando el proceso de construcción de las de 2.300 unidades habitacionales contempladas en el proyecto de renovación urbana?

“A paso lento y en poco número de unidades habitacionales”.

5. ¿Qué tipo de participación han tenido los habitantes de la Comuna San José respecto de las diferentes situaciones que se han venido presentando en el desarrollo del macroproyecto de renovación urbana San José?

“Muy escasa, prácticamente nula”.

6. ¿Qué mecanismos han utilizado los habitantes de esta comuna para hacer reclamaciones a la administración frente a los atropellos personales, de su patrimonio y el desarrollo de la ciudad?

“Mecanismos judiciales, movimientos cívicos y marchas”.

7. ¿Considera usted que la participación ciudadana en el Cabildo abierto realizado el 28 de abril de 2010 fue lo suficientemente amplia o por el contrario la población fue apática a apoyar esta determinación ciudadana?

“No tuvo efecto, ni fue un cabildo abierto, no hubo participación ciudadana por culpa del concejo y la administración”

8. ¿Considera usted que el Cabildo Abierto llevado a cabo el 28 de abril de 2010 y los diferentes foros realizados a fin de dar solución a los problemas de la comunidad, han arrojado resultados positivos y se ha logrado la finalidad para lo que han sido convocados dichos espacios?

“No hay resultados positivos porque no hay voluntad política”

9. ¿En la actualidad a que problemáticas le ha dado solución la administración Municipal respecto de lo planteado en el Cabildo Abierto llevado a cabo el 28 de abril de 2010?

“A ninguna problemática”.

10. ¿Considera usted que se perderán los vínculos que existían entre familias antes de la renovación urbana?

“Claro que si, además ya existe desplazamiento humano”

11. ¿Cree usted que los habitantes de la comuna estarán viviendo en las soluciones habitacionales que la administración del proyecto les ha ofrecido en un futuro cercano, o migraran a otras zonas de la ciudad?

“Ya migraron! Los que gozan el derecho son pocos y solo propietarios nada de poseedores”.

12. ¿Serán otras las personas que se beneficiaran de estas soluciones?

“Será el mejor postor no el habitante de la Comuna San José”

13. ¿Considera usted que en los Cabildos Abiertos las conclusiones a que se lleguen deberían ser de obligatorio cumplimiento?

“Si deberían, pero no son espacios de discusión sino de imposición”.

Finalmente se aplicaron las mismas encuestas a cuatro miembros del concejo de la ciudad de Manizales, teniendo en cuenta que solo la entrevista realizada al Concejal Francisco González no nos daría una visión amplia sobre la percepción del concejo sobre el tema investigado.

- Respecto de la primera pregunta si a la fecha se ha cumplido con el objetivo del macroproyecto de renovación urbana desde lo económico, social y educativo teniendo en cuenta las gestiones realizadas por la administración, el 100% de los concejales coincidieron en que no se ha cumplido.
- En cuanto a los beneficios que ha traído el macroproyecto en cuanto al mejoramiento de las condiciones de vida, el 100% de los encuestados expresan que ninguno puesto que solo ha traído desplazamiento en la comunidad.
- En cuanto a la opinión que tienen respecto de cómo se viene desarrollando el proceso de reubicación de las 3.000 familias asentadas en las zonas de alto riesgo, el 100% también afirman que es un proceso lento y con atropellos y no se percibe el proceso de reubicación.
- Al abordar el tema de la forma como se viene desarrollando el proceso de construcción de las 2.300 unidades habitacionales contempladas en el proyecto de renovación urbana, el 100% de los encuestados afirman que el proceso es lento e incipiente.
- Cuando se les pregunta a los concejales sobre el tipo de participación que han tenido los habitantes de la Comuna San José respecto de las diferentes situaciones que se han venido presentando en el desarrollo del macroproyecto de renovación urbana San José, el 100% de los interrogado coinciden en afirmar que hay mucha participación por parte de la comunidad en programas que lidera la alcaldía, pero la interlocución ha sido nula en la práctica, puesto que las propuestas e inquietudes no son atendidas.
- Al preguntarles sobre los mecanismos que han utilizado los habitantes de esta comuna para hacer las reclamaciones a la administración frente a los atropellos personales, de

su patrimonio y desarrollo de la ciudad, mencionan que se han valido de tutelas, acciones judiciales, derechos de petición, marchas, panfletos, acciones populares.

- Cuando se les indagó sobre si la participación ciudadana en el Cabildo Abierto realizado el 28 de abril de 2010 fue lo suficientemente amplia o por el contrario la población fue apática al apoyar esta determinación ciudadana, 99% afirman que fue poca teniendo en cuenta el número de habitantes y en términos generales fueron apáticos.
- Al abordar a los concejales en cuanto si consideran que el cabildo abierto llevado a cabo el 28 de abril de 2010 y los diferentes foros realizados a fin de dar solución a los problemas de la comunidad, han arrojado resultados positivos y se ha logrado la finalidad para lo que han sido convocados dichos espacios, el 100% coinciden en afirmar que dichos espacios han arrojado muy pocos resultados positivos por no decirlo nulos.
- Al preguntarles sobre las soluciones que ha dado la Administración Municipal a las problemáticas respecto de lo planteado en el Cabildo Abierto llevado a cabo el 28 de abril de 2010, el 50% opina que la administración no ha dado ninguna solución; el 25% dicen que la avenida ha cumplido con las compensaciones y el otro 25% no respondió a la pregunta planteada.
- En relación con la perdida de vínculos que existían entre familias antes de la renovación urbana, el 75% de los encuestados afirman que si se han perdido los vínculos familiares y se ha generado desarraigo social; el 25% restante consideran que no necesariamente se pierden dichos vínculos.

- Al preguntarles a los concejales si creen que los habitantes de la comuna estarán viviendo en las soluciones habitacionales que la administración del proyecto le ha ofrecido en un futuro cercano o migrarán a otras zonas de la ciudad, el 75 % opinan que migraran a otras zonas de la ciudad y el 25% piensan que sucederán las dos cosas migraran y se beneficiarán de las soluciones habitacionales.
- Por último, al preguntarles si consideran que en los Cabildos Abiertos las conclusiones a que se lleguen deberían ser de obligatorio cumplimiento, el 75% opinan que si debería ser de obligatorio cumplimiento y el 25% piensan que no debería ser así.

12.CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- En el macroproyecto de renovación urbana de la Comuna San José, hay un desmejoramiento sistemático de la calidad de vida de los habitantes de la comuna; operaciones urbanísticas desintegradas; compra desarticulada y onerosa de suelo urbano para vivienda de interés social y prioritario, y degradación del espacio público, además las actividades institucionales, comerciales y de servicios están restringidas por el desorden en el manejo interinstitucional del macroproyecto; aspectos que fueron tratados en el Cabildo Abierto objeto de nuestra investigación sin que a la fecha se hayan dado soluciones y avances significativos a pesar de los informes presentados y los hallazgos encontrados por los diferentes entes de control y fiscalización, de la comunidad, y del mismo concejo que ha realizado serias denuncias, lo que demuestra que el Cabildo abierto no está cumpliendo con el objetivo esencial para el cual fue institucionalizado, puesto que la ley que lo regula tiene serios problemas de interpretación y carece de poder vinculante, aspecto que favorece para que se le dé un manejo amañado y solo se cumpla con el protocolo para su realización, pero los temas tratados en este espacio, se convierten solo en temas debatidos pero que al fin de cuentas no responsabilizan a nadie para que se den verdaderas soluciones, ni siquiera en una problemática tan seria como la que viene enfrentando la Comuna San José y de la cual nos sentimos también afectados todos los habitantes de la ciudad.

- El Cabildo Abierto no cumple con el espíritu de la Ley 134, si la administración actúa de manera silenciosa ante temas de interés social como es el caso del macroproyecto de renovación urbana de la comuna San José, que solo se hizo público cuando hubo una decisión tomada e iniciaron su ejecución, causando serias problemáticas a la comunidad, quienes en medio del desespero convocaron a un cabildo abierto ,teniendo la comunidad solo la oportunidad de presentar sus quejas y reclamaciones, pero sobre tal decisión no cabe la posibilidad de hacer cambios reales, solamente se podrá trabajar como lo vienen haciendo por medio de mesas técnicas de trabajo donde se tienen en cuenta la percepción y el impacto generado sin dar soluciones de fondo, puesto que en este momento tardío, para la administración es de *“vital importancia conocer el punto de vista de los habitantes de la comuna”* momento donde ya han causado daños irremediables a sus miembros. Por todo lo anterior se hace necesario implementar la reglamentación del Cabildo Abierto de manera que se exija a la administración presentar los proyectos a la comunidad para que estos puedan hacer uso de los respectivos mecanismos de participación de una manera más garantista y adecuada, puesto que no tiene sentido que se convoque a un Cabildo Abierto como sucedió en el realizado el 28 de abril de 2010, donde la administración se encargó de hacer una rendición de cuentas, la gran mayoría de intervenciones fueron hechas por ellos y como siempre no se logró ningún objetivo, pues las cosas siguen igual o peor que antes, pues solo se percibe un grupo social sin esperanzas, desengañado y desorganizado pues presentan problemas de salubridad,

vivienda, seguridad, educación, económicos, viéndose afectado el tejido social, desplazamientos; y afectando psicológica y emocionalmente a la comunidad.

- Los elementos teóricos y legales recopilados a través de este estudio evidencian la importancia del mecanismo de participación “*El Cabildo Abierto*” y a nivel práctico se muestran las dificultades legales que pueden reducir su aplicabilidad. Puesto que se evidencia un juego de poder dentro del cual el derecho cumple una función determinante. Tal vez lo que acontece no es que el derecho choque con la realidad que se resiste al cambio, sino que la realidad no cambia porque choca con la resistencia al derecho, que en algunos casos pareciera perseguir por sí mismo la ineficacia. Situación que se confirmó en el Cabildo Abierto realizado el 28 de abril de 2010 en la Comuna San José, cuya ejecución estuvo ajustada á derecho, pero la administración se valió para que no tuviera la eficacia perseguida, pues la gran mayoría de intervenciones estuvieron a cargo de ellos y las inquietudes o las necesidades más sentidas de la comunidad aún no se les ha dado una verdadera solución. Dicha situación conlleva a que los ciudadanos pierdan confianza para hacer uso de los mecanismos de participación, puesto que verificando datos aportados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el Ranking de mecanismos de participación por departamentos entre enero 1 a diciembre 30 de 2013, el departamento de Caldas no convocó a ningún Cabildo Abierto. (www.registraduria.gov.co Dic. 2013).

- Hablar de participación ciudadana en el marco del Estado Colombiano conduce a analizar con sentido crítico la verdadera vigencia del esquema democrático que la Carta Constitucional postula. En efecto, es muy sencillo y a la vez muy útil para un sistema presentarse como democrático, para lo cual pueden usarse los más diversos instrumentos y uno de ellos es precisamente el derecho. Sin embargo, tal consagración no garantiza per se, la vigencia efectiva de aquello que en los textos se postula; además consideramos que todos los mecanismos son necesarios, pero lo primero que tenemos que hacer nosotros es una verdadera dogmática constitucional, es decir determinar las verdaderas necesidades que tenemos nosotros para que sean esas las que vayan a la Constitución, y no sea que después tengamos que tratar de adaptarnos a nuestra carta magna o no cumplirla, por lo que se hace necesario un estudio sociológico, antropológico y jurídico sobre que requiere el pueblo colombiano o para mejorar estos mecanismos, o si es del caso crear mecanismos nuevos, ósea adaptar las necesidades sociológicas, antropológicas, culturales y políticas, a la mejora de los mecanismos de participación.
- El Art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos dice textualmente: *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”*. Pero para que este logro sea real se requiere de la oportunidad y participación de la ciudadanía en la creación de espacios donde intervengan libre y democráticamente sin ningún tipo de condicionamiento político, económico, social, religioso o cultural.

- Asumir la renovación urbana como necesidad perentoria de la Comuna San José no tiene discusión; otra cosa es que el macroproyecto de renovación urbana no ha consultado de un modo eficaz y participativo la realidad de los ciudadanos convirtiéndolos de beneficiarios en damnificados; ya que allí no se tienen en cuenta las voluntades del pueblo sino que se hace la voluntad de los ediles que representan los intereses de los representantes de los electores.
- Es por esto que tales mecanismos deben ser rediseñados para que verdaderamente se conviertan en herramientas de realismo participativo, es conveniente que se realice una reforma de fondo, modificar radicalmente el procedimiento, disminuir las exigencias legales para acceder a su uso, y así de una vez por todas, lograr que el pueblo participe, pero de manera real y efectiva, y que esas decisiones tomadas en virtud de tales procesos sean respetadas por todas las Instituciones Estatales.

13. BIBLIOGRAFIA

13.1 BIBLIOGRAFÍA

Cogollos, A. S. (2007). El camino tortuoso de la participación ciudadana . *Universitas humanística* (63), 109-131.

García Villegas, M. (1995). *Función simbólica del derecho y estabilidad institucional*. Bogotá: Uniandes y Tercer Mundo .

Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países* . Madrid: Ariel.

Sanchez Torres, C. A. (2000). *Participación Ciudadana y Comunitaria en Colombia*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez.

Sartori, G. (1994). *La democracia después del consumismo*. Madrid: Alianza Editorial.

Uribe de Hincapié, M. T. (1995). El malestar con la representación política en Colombia. *Revista estudios politicos*, 6, 11.

Zuleta, E. (2012). La participación democrática en Colombia. *Revista Universidad de Antioquía*, 56, 8.

13.2 DISPOSICIONES NORMATIVAS

La Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas. Título IV. De la Participación Democrática y de los Partidos Políticos, Bogotá.

Ley 134 de 1994 Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana: El Plebiscito, El Cabildo Abierto, La Iniciativa Popular, La Consulta Popular, El Referendo, y La Revocatoria del Mandato.

El Decreto 895 del 2000 Que Reglamenta La ley 134 de 1994.

Ley 9 de 1989 Por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compra - Venta y Expropiación de Bienes y se dictan otras disposiciones.

Ley 136 de 1994 Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Ley 142 de 1994 Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

Ley 388 de 1997 Reglamentada por los Decretos Nacionales 150 y 507 de 1999; 932 y 1337 de 2002; 975 y 1788 de 2004; 973 de 2005; 3600 de 2007; 4065 de 2008; 2190 de 2009; reglamentada

parcialmente por el Decreto Nacional 1160 de 2010. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

Ley 1151 de 1997 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Ley que fue demandada en su artículo 79 y declarada inexecutable en la sentencia C-149.

Sentencia C-149 MACROPROYECTOS DE INTERES SOCIAL NACIONAL-Desplazan las competencias asignadas a los concejos municipales o distritales en materia de adopción, elaboración, revisión y ejecución de los planes de ordenamientos territoriales.

14.ANEXOS

ANEXO 1. PANORAMA ACTUAL COMUNA SAN JOSÉ

En lotes de la Comuna San José, de Manizales, hay quienes viven en cambuches y se mueven como zombis. Son unas 100 personas, entre habitantes de la calle y consumidores de alucinógenos, según la Policía. Vagan por la comuna y se concentran en El Puente, un lugar de donde salen como de madrigueras. La comunidad cuenta que en las noches y fines de semana hay peligro. Viviendas del Macroproyecto San José, en Manizales, se demorarán más. (www.lapatria.com sep. 22 de 2013)



Figura 2: Habitantes de calle en la comuna San José (www.lapatria.com sep.22 de 2013)



Figura 3: Terrenos baldíos producto de las demoliciones en la comuna San José (www.lapatria.com sep.9 de 2013)

El Macroproyecto San José está parado (Figura 4); la creación de la Secretaría de Medio Ambiente de poco ha servido para fortalecer esta área en la ciudad, y las obras del plan no han arrancado, pese a que la Alcaldía de Manizales había anunciado empezar a mediados de este año. Concejo pide avanzar con el Macroproyecto San José. Llamado de atención a la Empresa de Renovación Urbana. (www.lapatria.com sep.9 de 2013)



Figura 4: Situación actual del proyecto de la comuna San José (www.lapatria.com sep. 9 de 2013)

Así van tres frentes del Macroproyecto San José en Manizales (Figura 5). construcciones. Seguimiento. (www.lapatria.com sep.09 de 2013)



Figura 5: Frente de trabajo del proyecto San José (www.lapatria.com)

El macroproyecto les puso a tambalear los negocios, pese a que el traslado benefició a personas en sus actividades comerciales, sus anécdotas permanecen en la Comuna. Aceptación, resignación y negación son sentimientos de quienes recuerdan el proceso. (www.lapatria.com sep.09 de 2013).



Figura 6: Tendero tradicional de la comuna San José (www.lapatria.com Jun.2 de 2013)

Alcalde de Manizales se comprometió a recuperar La Pelusa (Figura 7). Tener de nuevo un centro de desarrollo social y comunitario es la esperanza de residentes y compromiso del alcalde. El mandatario caminó ayer por varias calles de San José para constatar que se estuvieran ejecutando las obras prometidas en Gobierno en la calle. (www.lapatria.com May.30 de 2013)



Figura 7: Estado actual del centro de desarrollo social la Pelusa

Más críticas que soluciones se escucharon en la sesión. Al final la comunidad se quedó esperando espacio para sus propuestas. Delegado de la Contraloría General de la República dijo que se pronunciarán. (www.lapatria.com abr 05 de 2013)



Figura 8: Contaminación en los lotes baldíos del proyecto San José (www.lapatria.com Abr. 05 de 2013)

La compra desorganizada de predios y demolición de viviendas que aún no se necesitan para ejecutar obras del macroproyecto produjeron inseguridad en la Comuna. El rediseño de un tramo del parvial de la Avenida Colón sigue sin concretarse. (Figura 9). (www.lapatria.com Abr 05 de 2013)



Figura 9: Par vial de la Avenida Colón (www.lapatria.com abr.4 de 2013)

Temor por construcción de vivienda cerca a ladera en La Avanzada (Figura 10). El macroproyecto San José sigue generando dudas en la academia. Ahora el descontento es porque construirán en terreno cercano a la ladera norte de La Avanzada.



Figura 10: Construcción de apartamentos en la ladera de La Avanzada (www.lapatria.com marz.13 de 2013)

Un método brasileiro sembró dudas en avalúos de San José, habitantes de la Zona Mixta de la Comuna San José en Manizales alegan que se aplicó una técnica del Brasil no aprobado para Colombia. Avaluadores aseguran que se usó para beneficiar a la comunidad. (www.lapatria.com Dic 13o 13 de 2013)



Figura 11: Demolición de viviendas en la comuna San José (www.lapatria.com Dic 21 de 2013)

De los esperados 380 apartamentos en La Avanzada, este año solo entregarían 24. Gerente saliente dice que los retrasos son de fuerza mayor. Comité de Voceros pide reformular. En San José se tiran la pelota por incumplimientos. Renovación alega que canceló el contrato por retrasos en la obra. La firma Covín indica que es imposible construir sin terreno.



Figura 12: Apartamentos construidos en San José (www.lapatria.com Dic.21 de 2013)