



AREAS METROPOLITANAS

*Doctor Oscar Peña Alzate
Profesor de la cátedra "Derecho
Contencioso Administrativo" en
la Facultad de Derecho UPB*

En la conferencia de Vancouver, en 1976, en el Canadá se le dio gran importancia al tema de las Areas Metropolitanas como solución al crecimiento desordenado de las ciudades y de los pueblos que las circundan. Aunque en Londres ya se había pensado en su Consejo Federal desde el siglo pasado, es lo cierto que este macro problema mundial es de este siglo.

Indudable, que este problema sociopolítico que se ha creado para dar soluciones a comunidades que convergen en puntos geográficos comunes, requiere instituciones ágiles, modernas y consistentes. Los asuntos de la recreación popular, el transporte, la vivienda, la educación, el uso de las tierras, el infierno ambiental, el urbanismo, el plan vial y los servicios públicos en general, requieren de un tratamiento técnico-jurídico coordinado, organizado y jerarquizado.

La duplicidad de servicios, la dispersión de recursos humanos, fiscales y administrativos, las soluciones que en distintas direcciones se dan para problemas convergentes, los programas desarticulados, justifican plenamente la creación de las Areas Metropolitanas para que haya orden, para que las zonas geográficas comunes no tengan un desarrollo epileptoide, confuso, de características tenebrosas en ciudades "hormiguero".

El problema está ahí. Pero las soluciones institucionales en Colombia están resultando equivocadas. Veamos:

Desde la Reforma Constitucional de 1968, doce años ha, se institucionalizaron las Areas Metropolitanas. A esta necesidad sentida (Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Pereira). Se le dio la importancia requerida, na-

da menos que en la misma constitución. Pero, preguntamos, por cual razón en tantos años, no obstante su urgencia, se ha creado una sola Area Metropolitana? — Por cuál razón los numerosos proyectos de Ley presentados por los Parlamentarios y por el Gobierno mismo han fracasado a poco andar?

Ocurre que el artículo 198 de la Constitución, que institucionalizó las Areas, resultó ser un verdadero laberinto Legal. Reza:

“Artículo 198. — La Ley podrá establecer diversas categorías de Municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su Administración”.

“Para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más municipios de un mismo departamento, cuyas relaciones den al conjunto las características de un Area Metropolitana, la Ley podrá organizarlos como tales, bajo autoridades y régimen especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización. Corresponde a las asambleas, a iniciativa del gobernador y oída previamente la opinión de los concejos de los municipios interesados, disponer el funcionamiento de las entidades así autorizadas”.

“La Ley establecerá las condiciones y las normas bajo las cuales los municipios puedan asociarse entre sí para la prestación de los servicios públicos”.

“Las asambleas, a iniciativa del gobernador, podrán hacer obligatoria tal asociación, conforme a la Ley citada, cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios así lo requieran”.

El artículo no deja entrever cuáles "Autoridades Municipales" tendrán representación. Se referirá a las señaladas por la misma Constitución (concejos, alcalde, personero, tesorero) o las que existan en esos municipios al momento de configurarse el Area (Planeación, Valorización, Juntas Administradoras). Falta ver en qué consistirá esta "adecuada participación" de esas autoridades en el gobierno metropolitano. Podrá crear contribuciones ese nuevo gobierno, si la misma Constitución constriñe esa atribución a los concejos, asambleas y Congreso?

De qué manera se fijarán entonces las competencias administrativas entre el Area y los Municipios afectos a ella, siendo que cada quien conservará su fisonomía política y su competencia legal? Si se trata de autorizar Areas específicas, para cada caso, porqué ha de ser primero la Ley que las autoriza y luego la Ordenanza que las crea?

Cuál será la razón constitucional para la inversión lógica del proceso, que debió ser primero la solicitud de los concejos, luego la concreción de la Ordenanza y por último la adopción de la Ley?

Tal como está, la Ley quedará supeditada en su operancia a que el gobernador tome la iniciativa de crear el Area y a que la Asamblea la acepte. Además la Ley sería una camisa de fuerza para la Ordenanza, que no podría salir de sus parámetros, cuando a la postre, se advirtieran situaciones políticas, administrativas y jurídicas que aconsejaran nuevos planteamientos.

Difícil, muy difícil ajustar a este proceso constitucional la creación real de un Area Metropolitana. Diseñarla

puede resultar, pero conformarla así, es casi imposible. La evidencia de todo esto está en los muchos proyectos de Ley, que nunca encontraron en 12 años salida de ese laberinto constitucional.

Aparece ahora el Decreto Ley 3104 de Diciembre de 1979, expedido por el Gobierno con base en las facultades pro-témptore de la Ley 61 de 1978. Esta Ley "orgánica del Desarrollo Urbano" fue declarada inexecutable parcialmente por la Corte Suprema, dado que cuando la Constitución para estas facultades exige precisión, ella, la Ley fué puramente retórica, digamos peripatética. Dejó la corte indemne la norma que se refiere a las Areas Metropolitanas y que dice:

"Parágrafo 2o. Se señalarán las relaciones que dan a un conjunto de Municipios la característica de Areas Metropolitanas y se fijarán los procedimientos para su organización y administración".

Nos parece que el Decreto 3104 camina por el filo de la inconstitucionalidad, porque:

a.) Excede las facultades de la Ley 6178, ya que fuera de "Señalen las relaciones que dan el conjunto características de Area" y de "Fijar los procedimientos", se dictaron además normas sobre planificación, usos del suelo, urbanización, plan vial, perímetros urbanos, valorización, catastro, materias que no encajan dentro de la precisión.

b.) Se modificaría sustancialmente el Código de Régimen Político Municipal y las leyes que lo reforman en cuanto a las competencias de los Municipios, con el exceso de facultades.

c.) El Art. 198 de la Constitución resulta también transgredido por que no se garantiza la "adecuada participación de las autoridades", pues sea que el número de Municipios afectos al Área sea superior o inferior a cinco, muchos de ellos se quedaron sin representación directa. Si se lee atentamente el texto Constitucional, la representación de cada municipio debe ser directa y no indirecta, en que uno de ellos represente a los demás.

El Alcalde metropolitano, lo es el de la ciudad núcleo. Además él y solamente él tiene la iniciativa privativa en todos los proyectos de importancia de la Junta Metropolitana (Plan Integral, Usos del suelo, Urbanismo, Plan Vial, Valorización, Perímetro urbano, Presupuesto, Estructura Administrativa). Los Departamentos de Valorización y de Planeación del Municipio Núcleo son los que gobernarán toda el área metropolitana. Puede decirse entonces que existen una "adecuada participación de las autoridades" de los otros municipios?. Ni riesgos.

d.) La norma constitucional habla de la creación de áreas metropolitanas, específicas, determinadas. No es admisible una ley "marco". Cuando en dos o más municipios de un mismo departamento surjan las características de una área metropolitana. "La ley podrá organizarla como tales" y corresponde a la asamblea una vez organizada por la ley disponer el funcionamiento de las "Entidades así autorizadas". Y es obvio, porque no es lo mismo crear el área de Medellín que la de Cali o de Bucaramanga. Son diseños técnicos y legales totalmente diferentes. Patrones legales comunes no armonizan.

e.) El Artículo 198 habla de la creación de las áreas para "La mejor admi-

nistración o prestación de servicios públicos". Por amplia que sea esta acepción, no caben en ellas todas las funciones que se le dan a la Junta Metropolitana. Es más, el mismo decreto se encarga de hacer la separación cuando enumera las funciones de la junta, separando: "de planificación", "de prestación de servicios públicos", "de valorización", "de política fiscal", otras funciones. Allí mismo se dice que una cosa son los servicios públicos y que otra los demás temas.

f.) Los concejos y los alcaldes de los municipios afectados al área pierden su competencia o por lo menos se van a interferir esas competencias con las de área. El decreto no clasificó este aspecto sustancial. El Artículo 198 deja intacta la fisonomía política de los municipios, pero con la fijación de competencias que hace el decreto para el área, se desdibuja visiblemente la capacidad legal del municipio y la esfera de su competencia queda enormemente restringida y confusa. Era preciso la delimitación de las esferas en que se moverían los municipios y el área.

Dejando a un lado los aspectos constitucionales el Decreto tiene varios aspectos de inconveniencia. Veamos:

A) Preguntamos por ejemplo, con cuáles recursos fiscales va a vivir el área?

Si releemos el art. 14—, "Patrimonio y Rentas" se verá que su larga enumeración no dice nada:

"Artículo 14o. Patrimonio y Rentas:

El Patrimonio y Rentas del Área Metropolitana estarán constituidos por:

a.) El producto de los Recursos que se creen para las Areas Metropolitanas.

b.) Las sumas recaudadas por concepto de la contribución de valorización para obras acordadas por la Junta Metropolitana.

c.) Los Derechos o tasas que pueda percibir por la prestación de servicios públicos Metropolitanos.

d.) Las partidas presupuestales que se destinen para el Area Metropolitana en los presupuestos Nacionales, Departamentales, Municipales o de las Entidades descentralizadas del orden Nacional, Departamental o Municipal.

e.) El producto o rendimiento de su patrimonio, o de la enajenación de sus bienes.

f.) Los recursos Provenientes de Crédito.

g.) Los recursos que establecen las Leyes, ordenanzas o acuerdos.

h.) Los auxilios o donaciones que reciba de entidades públicas o privadas.

i.) Las sumas que reciba por contratos de prestación de servicios.

j.) Los demás bienes muebles e inmuebles que adquiera cualquier Título".

Sin recursos propios no funciona ningún organismo y estaría condenado desde su nacimiento a perecer. La vida parásita que le dan los auxilios es puramente artificial. Además los presupuestos Departamentales y Municipales no alcanzan ni para las necesidades pri-

marias suyas, menos para atender otros frentes.

El Decreto no pudo arbitrar recursos propios porque la Ley 16 sobre las facultades prohibió expresamente imponer o aumentar gravámenes, contribuciones o tasas. Tampoco permitió afectar en forma alguna ingresos que haya cedido la Nación (Art. 10 - 12). Así, desde la toma, estaban condenadas las Areas a morir por inanición Fiscal. Serán pues, como las asociaciones Municipales, reuniones de compadres pobres.

B) Creemos que el Alcalde de la ciudad núcleo apenas sí tiene tiempo para atender a los asuntos de su ciudad.

No vemos claro entonces cómo dispondrá de más tiempo y de cabeza para atender además todos los complejos problemas del Area ya que a él le corresponde ser el Alcalde Metropolitano y quien lleve la iniciativa a la Junta Metropolitana en todos los proyectos de importancia, como ya se vio.

C) La fusión burocrática de los organismos de la ciudad núcleo, con los del Area, si bien es cierto que trae economía presupuestal es verdad que creará centralismo, lentitud, interferencias, conflictos y recelos.

D) La Junta Metropolitana quedará en manos del Gobernador del Departamento, a él le corresponde la mayoría de los miembros de ella, y como el Gobernador es a su vez el agente del Presidente de la República se formará así la cadena de la felicidad Centralista que dará como resultado el manejo del Area por los poderes centrales. Así será.

E) Los Municipios afectados al Area Metropolitana, a poco andar se encon-

trarán con una superposición de competencia. Todo por falta de claridad de las normas que van a regir el Area, con las que ya tiene establecidas el Código de Régimen Político. Así, el art. 3o. del Dcto. 3104 dé una mayor jerarquía a los Acuerdos y Decretos Metropolitanos, sobre los municipios afectos al Area, es lo cierto que el embrollo se creará por la falta de delimitación de las competencias y no por la jerarquía de ellas.

Para muestra un botón. Establézcase mentalmente no más, los líos de superposición de competencias que traerá el artículo Duodécimo del Decreto, que dice: "Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, la Junta Metropolitana determinará cuales dependencias y funcionarios del Municipio que constituye el núcleo principal cumplirán funciones del orden Metropolitano. "Una Junta y un Concejo, que riñen por la funciones y competencias de sus empleados. En caso tal, podría el Concejo, para evitar la jerarquización de la Junta, suprimir los cargos suyos?

La Ordenanza No. 34 de 1980 de la Asamblea Departamental de Antioquia, creó el Area Metropolitana del Valle de Aburrá, y facultó al Gobernador para reglamentar la selección de la Junta Metropolitana, lo cual hizo por Dcto. Ordenanza No. 0038 de 1981. Esa Area, quedó conformada por los Municipios de Medellín, Caldas, Itagüí, Sabaneta, La Estrella, Enviga-

do, Bello, Copacabana, Girardota y Barbosa.

Es indudable que Antioquia hizo un esfuerzo grande en tratar de implementar este valioso instrumento jurídico, pero con sólo diez millones de pesos que se le apropiaron, a manera de auxilio por una sola vez, no llegará muy lejos, sin los enormes tropiezos que se le esperan.

En conclusión, creemos que la estructura jurídica del Area es endeble e imprecisa, que llegará a verdaderos nudos gordianos con los municipios afectados a ella y con las demás Entidades de Derecho Público que allí tengan asiento, en cuanto al ritmo y proporción de competencias. Además, su endemia fiscal será grave porque no cuenta con recursos propios sino parasitarios.

Se requiere, de nuevo una reforma Constitucional que despeje el laberinto que hoy es el art. 198 de la C. Nal, y además una reforma articulada del Código de Régimen Político y Municipal. Con las normas del año 1913 que hoy nos rigen, cuando ni siquiera se vislumbraba el Area en su necesidad y apetencia administrativa y Jurídica, es imposible darle claridad, consistencia y estabilidad al régimen legal y fiscal de estos importantes organismos que impone la vida moderna municipal para su coordinación y cohesión. Ojalá no tengamos la razón, y el Area del Valle del Aburrá camine y se estabilice.