

III. Ciudad y territorio

Los avatares de la institucionalidad metropolitana en Colombia: una breve revisión a la aplicación de la Ley 128 de 1994

GUSTAVO ADOLFO CARRIÓN BARRERO*

Artículo recibido: 18/10/2008

Evaluación par interno: 20/02/2009

Evaluación par externo: 20/02/2009

Resumen

Este artículo presenta una revisión general, desde un punto de vista institucional y normativo, de la puesta en práctica de la Ley 128 de 1994, por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas en Colombia. Aquí se exploran algunos aciertos y fracasos de esta regulación frente al avance de las formas metropolitanas y regionales en el país durante los últimos años, proponiendo además algunos elementos de discusión para el fortalecimiento de estas áreas metropolitanas y otras figuras sub-regionales, desde consideraciones institucionales, financieras y de gestión.

* Ingeniero Catastral y Geodesta, Universidad Distrital Francisco José de Caldas (Bogotá, Colombia). Cuenta con estudios de posgrado en Planificación y Administración del Desarrollo Regional, Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia); Planeación Urbana Masiva en el Ministerio de Tierras, Infraestructura y Transporte (Tokio, Japón). Actualmente trabaja con el Grupo de Políticas y Lineamientos de Ordenamiento Territorial, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en Colombia. Correo electrónico: gaccarrion@minambiente.gov.co

Palabras clave: Ley 128 de 1994, área metropolitana, región urbana, organización político-administrativa, asuntos supra-municipales.

Vicissitudes of Metropolitan Institutionalality in Colombia: Brief Review of the Application of Law 128 of 1994

Abstract

This essay provides an overview from an institutional and regulatory standpoint, of the implementation of Law 128/1994 by which the Organic Law of Metropolitan Areas in Colombia is enacted. Certain achievements and failures of this regulation are explored in face of the progress of metropolitan and regional forms in Colombia during the last years, and discussion elements for strengthening such metropolitan and other subregional areas are proposed from institutional, financial, and management considerations.

Key words: *Law 128 of 1994, metropolitan area, urban region, political and administrative organization, supramunicipal issues.*

Introducción

Desde hace varios años, diversos autores y estudios han señalado cómo en el marco de los procesos de globalización y descentralización las ciudades y sus regiones circundantes se han convertido en realidades económicas, sociales, ambientales y funcionales sobresalientes frente a los Estados-nacionales, desarrollándose así distintos conceptos con el fin de entender dichos fenómenos –megalópolis, ciudades globales, regiones urbanas, regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y ciudades región– y de contar con nociones que permitan explicar cómo y por qué las dinámicas de crecimiento urbano y territorial trascienden los ámbitos municipales.¹

Junto a estos nuevos conceptos también han aparecido diferentes propuestas de organización urbano-regional, entre ellas, las áreas metropolitanas, las ciudades metropolitanas, las agrópolis o las redes de ciudades, donde los territorios se establecen en función de diversas jurisdicciones locales, con instituciones encargadas de la administración y la planificación de asuntos urbano-regionales así como del diseño de instrumentos para la articulación, cooperación o armonización de acciones entre las distintas localidades frente a los retos de la competitividad y la globalización, la sostenibilidad del desarrollo, la generación de empleo y la equidad social como nuevos paradigmas de la planeación urbana.

En el caso colombiano, con la promulgación de la Ley 128 en 1994, que estableció el funcionamiento de las áreas metropolitanas, y a más de veinte años de haber sido creadas las primeras áreas metropolitanas del país,² es evidente su debilitamiento –¿o desmantelamiento?–, no obstante la necesidad de contar con instituciones fuertes para la

¹ El balance de los principales estudios sobre la materia no es objeto de este artículo, en consideración a su extensión y diversidad de enfoques. Valga decir que entre otros estudios aquí revisados, en los que se evidencia el papel importante de las regiones y las ciudades en Colombia y el mundo, se tienen: Cuervo y González (1997); Borja y Castells (1998); Dureau, Dupont, Lelievre, Lévy y Lulle (2000); Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (2005).

² Las primeras áreas metropolitanas fueron creadas en 1981.

administración de las aglomeraciones urbanas³ en el marco de las tensiones entre globalización y descentralización, tal y como lo deja ver el reciente interés por este tipo de figuras en Europa y en otras partes del mundo (Hildenbrand, 2007: 178-183).

Este artículo, desde una mirada institucional y normativa, presenta una revisión general de la aplicación de estas figuras de planificación sub-regional en el país, proponiendo algunos elementos de discusión para su fortalecimiento desde aspectos institucionales, financieros y de gestión.

1. Antecedentes y situación actual de las áreas metropolitanas en Colombia

1.1. El origen institucional de las áreas metropolitanas en el país

Desde la segunda mitad del siglo XX y hasta comienzos de la década de los noventa, el desarrollo económico de Colombia se centró en políticas económicas proteccionistas, cuyo fin fue favorecer el desarrollo industrial nacional, impulsando los modelos económicos propuestos por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), relacionados con la sustitución de importaciones y la promoción de la industria nacional (Jiménez y Sideri, 1985).

Durante ese mismo período, Colombia experimentó un aumento acelerado de la población urbana como consecuencia de fenómenos migratorios del campo a la ciudad, los cuales generaron un gran crecimiento de los principales centros urbanos del país, debido, entre otras cosas, a las transformaciones en las relaciones de producción agropecuarias, la intensificación del conflicto armado y los efectos del proceso de industrialización tardía (ONU-Hábitat; 2005).

Bajo este modelo económico y con la reconfiguración urbana el país avanzó en un proceso de desarrollo industrial que afianzó y generó

³ Según el Consejo Económico y Social de la Organización Mundial de las Naciones Unidas: “El término aglomeración urbana se utiliza para indicar que los asentamientos en cuestión son a menudo una combinación de varias unidades diferenciadas muy próximas y con diversos vínculos funcionales” (2008).

nuevos centros industriales, conformando así algunos espacios estratégicos, como Bogotá, que se convirtió en el centro de la economía nacional; el “Triángulo de oro”, integrado por Bogotá, Cali y Medellín, donde se ha concentrado la mayor parte de la producción e industria nacional; Barranquilla y otras ciudades costeras, que se consolidaron como centros industriales y puertos comerciales de exportación; Pereira, Armenia y Manizales, en cuyos centros urbanos se afianzó la industria cafetera (Jiménez y Sideri, 1985: 202).

Paralelo a este proceso de urbanización e industrialización, hacia finales de los años sesenta se dieron algunas reformas institucionales, cuyo fin era producir cambios en las relaciones del Gobierno Nacional con sus territorios para atender dichos procesos de reconfiguración urbana. Tales reformas propiciaron una discusión en torno al modelo de descentralización colombiano; en consecuencia, durante este período se propuso la creación de instituciones regionales para manejar asuntos urbano-regionales.

Durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) se plantearon algunas propuestas relacionadas con la definición de la institucionalidad encargada del manejo de desequilibrios regionales, cuyas raíces, de acuerdo con el Gobierno, eran el resultado de procesos migratorios históricos y de la configuración regional que empezaba a manifestarse en los principales centros urbanos del país. En ese sentido, se dispusieron algunas acciones para reorientar las migraciones, mediante el impulso de polos de crecimiento como Medellín, Cali y Barranquilla.

Bajo este enfoque institucional de política, el artículo 198 de la reforma constitucional de 1968 creó la figura de “áreas metropolitanas”, reconociéndose con ello la existencia de núcleos urbanos conformados por varios municipios, buscando así la administración conjunta o la prestación de servicios en varios municipios por efectos de economías de escala. En desarrollo de dicho mandato se promulgó la Ley 61 de 1979, con la cual se obligó al Gobierno Nacional a señalar las relaciones que dan a un conjunto de municipios las características de área metropolitana (Parágrafo, Artículo 3, Ley 61 de 1979), asunto que

fue reglamentado por el Decreto-Ley 3104 de 1979, que estableció el marco de funcionamiento para las áreas metropolitanas, modificado y ampliado por el Decreto-Ley 1333 de 1986, con el cual se definieron las instancias y autoridades, así como las principales competencias, de las áreas metropolitanas.

Estas figuras supramunicipales empezaron a concretarse en la década de los ochenta a través de actos administrativos departamentales: Área metropolitana de Barranquilla (Ordenanza 28 de 1981); Área metropolitana de Bucaramanga (Ordenanzas 20 de 1981 y 46 de 1984); Área metropolitana de Cúcuta (Ordenanza 49 de 1990 y Decreto 0508 de 1991); Área metropolitana del Valle de Aburrá (Ordenanza 34 de 1981); y Área metropolitana de Centro-Occidente (Ordenanzas 1 de 1981 y 14 de 1991).

Posteriormente, la Constitución Nacional de 1991 estableció que “cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, con características metropolitanas, estos conjuntos de municipios se podrían organizar como área metropolitana, entendiéndose a ésta como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano” (Artículo 319, Constitución Nacional de 1991). La reglamentación de las áreas metropolitanas quedó como un tema de legislación especial sobre ordenamiento territorial, y su desarrollo se dio con la Ley 128 de 1994, la cual regula hoy en día a estas figuras en Colombia.⁴

1.2. Los contenidos principales de la Ley 128 de 1994

La tabla 1 presenta las seis áreas metropolitanas legalmente constituidas y sobre las cuales se aplican las disposiciones de la Ley 128 de 1994.

⁴ Quien esté interesado en conocer más sobre las normas que dan sustento a las funciones de las áreas metropolitanas en Colombia, consultar las páginas de Internet de áreas metropolitanas revisadas para este artículo.

Tabla 1. Áreas metropolitanas en Colombia (Ley 128 de 1994)

<p>Área metropolitana de Barranquilla: Distrito Portuario e Industrial de Barranquilla, y municipios de Soledad, Malambo, Puerto Colombia y Galapa (departamento del Atlántico) <i>Población total 2008: 1.846.676 / Población urbana 2008: 1.825.851</i></p>
<p>Área metropolitana de Bucaramanga: Bucaramanga, Girón, Floridablanca y Piedecuesta (departamento de Santander) <i>Población total 2008: 1.055.309 / Población urbana 2008: 994.558</i></p>
<p>Área metropolitana de Cúcuta: Distrito de Cúcuta y municipios de Zulia, Los Patios, San Cayetano y Villa del Rosario (departamento de Norte de Santander) <i>Población total 2008: 776.854 / Población urbana 2008: 738.822</i></p>
<p>Área metropolitana del Valle de Aburrá: Medellín, Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Girardota, Itagüí, La Estrella y Sabaneta (departamento de Antioquia) <i>Población total 2008: 3.261.128 / Población urbana 2008: 3.088.927</i></p>
<p>Área metropolitana de Centro-Occidente: Pereira, Dosquebradas y La Virginia (departamento de Risaralda) <i>Población total 2008: 668.358 / Población urbana 2008: 585.811</i></p>
<p>Área metropolitana del Valle del Cacique de Upar: Valledupar, Manaure - Balcón del Cesar, La Paz, San Diego, y Agustín Codazzi (Departamento del Cesar) <i>Población total 2008: 484.819 / Población urbana 2008: 396.937</i></p>

Fuente: cálculos propios con proyecciones del censo nacional para el año 2008. <http://www.dane.gov.co/censo/>

Según el artículo 1 de la Ley 128 de 1994, las áreas metropolitanas son “entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada”. Esta definición señala el papel multi-jurisdiccional de las áreas metropolitanas colombianas; los municipios integrantes no pierden autonomía política, económica o administrativa, sino que se organizan para administrar en conjunto servicios que requieren acuerdos e instituciones administrativas supramunicipales.⁵

⁵ La única forma de perder la autonomía es convirtiéndose en distritos, tema que se trata con mayor detalle más adelante.

Los principales asuntos que aborda la Ley 128 de 1994 son cuatro:

1. *Mecanismos de participación para la definición de nuevas áreas metropolitanas:* las áreas metropolitanas existentes antes de la adopción de la Ley 128 de 1994 siguen funcionando actualmente; en caso de ponerse en consideración la creación de nuevas áreas metropolitanas, se deben dar algunas garantías relacionadas con el derecho de participación ciudadana en los municipios interesados. En ese sentido, es necesario que tal iniciativa cuente con el apoyo de todos los alcaldes interesados, la tercera parte de los concejales, o el 5% de los ciudadanos que integran el total del censo electoral; además, que se establezcan mecanismos de consulta popular, de acuerdo con lo establecido por la Ley 134 de 1994, ya sea para crear una nueva área, que no necesariamente debe estar localizada en un solo departamento, o para anexar uno o más municipios vecinos a un área metropolitana ya existente.
2. *Instrumentos para la planificación de las áreas metropolitanas:* con la Ley 128 de 1994 se adoptó la figura de hechos metropolitanos, definidos como aquellos que “a juicio de la Junta Metropolitana afecten simultáneamente y esencialmente a por lo menos dos de los municipios que lo integran como consecuencia del fenómeno de la conurbación” (Art. 6, Ley 128 de 1994). Aunque en la ley citada el concepto no es muy claro, su aplicación es necesaria, en aras de señalarle a los municipios, los distritos, los departamentos y la nación cuáles son los aspectos prevalentes y que deben ser tenidos en cuenta en sus planes territoriales.
En la Ley 128 de 1994 se establece el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, que se constituye en el instrumento de planificación del área metropolitana, y el cual debe ser adoptado por la Junta Metropolitana. Dicho plan versa sobre los hechos metropolitanos, y tiene prevalencia sobre los planes que adopten los municipios integrantes del área.
3. *Los órganos de dirección:* la Junta Metropolitana es la principal figura de administración y dirección, con el derecho de tomar decisiones que considere convenientes sobre hechos metropolitanos. Los integrantes de dichas juntas son los alcaldes de cada uno de los municipios metropolitanos, el gobernador del departamento

en que se encuentre el área, un representante del Concejo del municipio que constituya el núcleo principal y un representante de los Concejos de los municipios distintos al núcleo.

Entre las responsabilidades de la Junta Metropolitana se cuentan la adopción del plan integral de desarrollo metropolitano; el dictamen sobre normas metropolitanas para el uso del suelo urbano y rural en los municipios de su jurisdicción; la definición de obras públicas y de vivienda; la adopción de planes metropolitanos para la protección de recursos naturales (en caso de no existir Corporación autónoma regional); ocasionalmente, la prestación de servicios públicos metropolitanos; la definición del estatuto de valorización; la recomendación en materia de políticas fiscales y económicas para los municipios de su jurisdicción; y otras asociadas con funciones administrativas.

El alcalde metropolitano es otro órgano de dirección, quién es el mismo alcalde del municipio núcleo o metrópoli, y se constituye en el jefe de la administración metropolitana. Sus atribuciones están relacionadas con la expedición de decretos metropolitanos; la presentación de proyectos de acuerdos metropolitanos a la Junta Metropolitana; la convocatoria a sesiones extraordinarias y delegación de funciones al gerente metropolitano cuando la Junta Metropolitana así lo permita.

Finalmente, el gerente metropolitano, el cual se constituye en el representante legal del área. Sus funciones están relacionadas con la vigilancia del cumplimiento del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, la dirección de la acción administrativa del área, la celebración de contratos para la administración de servicios y ejecución de obras metropolitanas, la presentación de proyectos relativos a presupuesto y plan de inversiones del área, y la presentación de proyectos de acuerdo que considere necesarios.

4. *Conversión de áreas metropolitanas en distritos*: la Constitución Nacional de 1991 y la Ley 128 de 1994 establecen la posibilidad de que las áreas metropolitanas se constituyan en distritos especiales; para esto es necesario garantizar mecanismos de consulta popular, con la participación mínima de la cuarta parte del censo electoral cuya mayoría debe estar de acuerdo con la iniciativa. En dicho caso, los municipios que integran el área metropolitana se amalgamarían,

constituyéndose automáticamente en localidades del nuevo ente territorial, convirtiéndose en divisiones administrativas del nivel distrital. El distrito recién creado gozaría así de los mismos derechos y deberes constitucionales de los entes territoriales.⁶ Más adelante se plantea una discusión en torno a las ventajas y desventajas de ser área metropolitana o distrito.

1.3. Los avances de las formas urbano-regionales y metropolitanas en el país durante los últimos años

Durante los años noventa, y con el proceso de apertura económica y el auge del modelo neoliberal, Bogotá concentró la atención de buena parte de las estrategias de crecimiento económico del país, convirtiéndose en el centro nacional y en el punto de articulación del mercado internacional, lo cual ha producido que otras regiones y departamentos pierdan su ritmo de crecimiento frente a las tendencias de primacía urbana de Bogotá (Cuervo y González, 1997).

En dicho contexto, y teniendo como marco de referencia las recientes dinámicas de población urbana en Colombia frente al mundo,⁷ en los últimos años han comenzado a darse procesos de integración urbano-regional en ciudades principales como Cali, Medellín y en las áreas metropolitanas de Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta y Centro-Occidente; sumados a otros de integración funcional en ciudades de la región cafetera –Armenia y Manizales, ligada a procesos industriales–; en otras donde predomina la agricultura comercial, entre ellas Neiva, Valledupar e Ibagué; y en el surgimiento de polos industriales en torno a la producción de bienes básicos, por ejemplo en Duitama, Nobsa y Cartagena (Aghon, 2002). Esto ha generado

⁶ Los distritos, junto con departamentos y municipios, son entidades territoriales establecidas por la Constitución Nacional de 1991. Según el artículo 287 de la Carta Política, los entes territoriales se caracterizan por la autonomía para la gestión de sus asuntos y el derecho a gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que le correspondan; administrar los recursos; establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

⁷ Según el Consejo Económico y Social de la Organización Mundial de las Naciones Unidas (2008), Colombia hace parte de los veinticinco países del mundo que comprendían el 75% de la población urbana en el año 2007, localizado en el puesto veintiuno, con un aporte del 1% sobre el porcentaje de la población urbana mundial.

nuevas realidades urbano-regionales que se han materializado en el surgimiento de regiones urbanas en zonas como el Eje Cafetero, el Valle del Cauca y las principales ciudades de la costa Caribe.

Según el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Colombia está constituida por regiones urbanas, integradas por los principales centros urbanos del país y los municipios incluidos en su área de influencia, que por razones de conurbación, metropolización, integración funcional, suburbanización y/o crecimiento poblacional se constituyen en una sola figura supra-municipal (MAVDT, 2007: 183). Las seis áreas metropolitanas legalmente constituidas, algunos procesos fuertes de integración urbano-regional –como los casos de Cali, Bogotá y Eje Cafetero– y otros polos industriales señalan aquellos espacios estratégicos en donde se localizan dichas regiones urbanas, las cuales concentran la mayor parte de población urbana del país (tabla 2).⁸

Tabla 2. Regiones urbanas en Colombia

Regiones urbanas	Municipios integrantes	Población total 2008	Población urbana 2008
Bogotá-Sabana	Bogotá, D.C, Cajicá, Chía, Cota, El Rosal, Facatativá, Funza, Fusagasugá, Gachancipá, Granada, La Mesa, Madrid, Mosquera, Sibaté, Soacha, Sopó, Tabio, Tocancipá, Zipaquirá	8.474.195	8.257.424
Medellín - Valle de Aburrá	Amagá, Barbosa*, Bello*, Caldas*, Copacabana*, El Carmen de Viboral, El Santuario, Envigado, Girardota*, Guarne, Itagüí*, La Ceja, La Estrella*, La Pintada, Marinilla, Medellín*, Rionegro, Sabaneta*	3.797.553	3.495.704
Cali-Palmira-Yumbo	Cali, Candelaria, El Cerrito, Florida, Guacarí, Guadalajara de Buga, Jamundí, Miranda, Palmira, Pradera, Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Yumbo	3.236.447	2.914.965

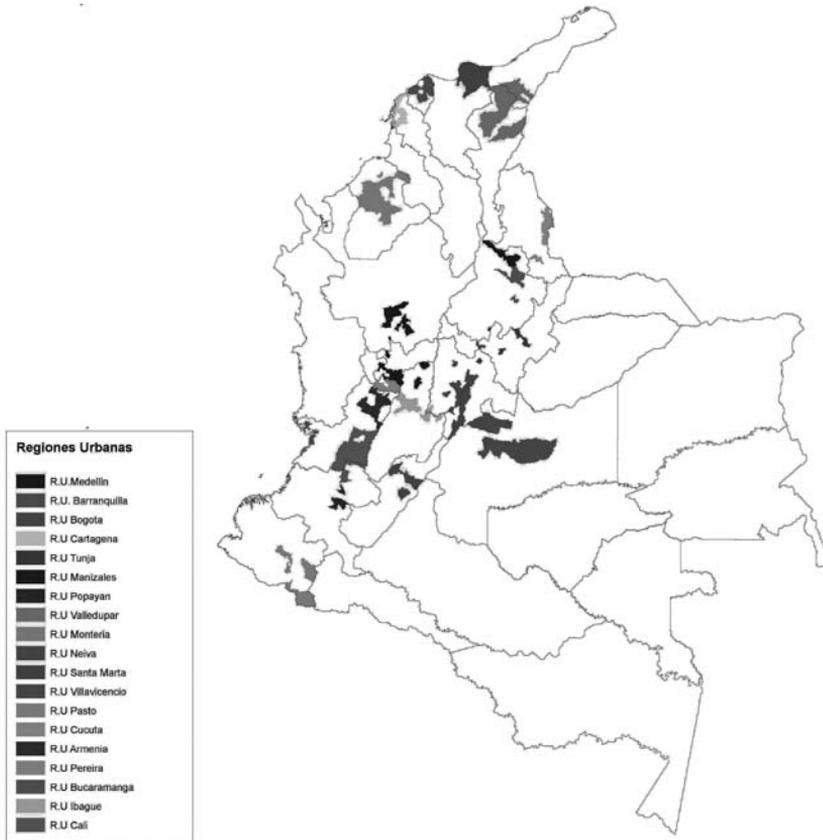
Continúa

⁸ Para mayor información se puede consultar: MAVDT (2007)

Regiones urbanas	Municipios integrantes	Población total 2008	Población urbana 2008
Barranquilla	Baranoa, Barranquilla*, Galapa*, Juan de Acosta, Malambo*, Palmar de Varela, Pivijay, Polonuevo, Puerto Colombia*, Sabanagrande, Sabanalarga, Santo Tomás, Soledad*	2.130.982	2.054.994
Bucaramanga	Bucaramanga*, Floridablanca*, Girón*, Piedecuesta*, San Gil	1.099.460	1.032.822
Cartagena	Arjona, Cartagena, Turbaco	1.052.531	986.702
Cúcuta	Cúcuta, Los Patios, Pamplona, Villa del Rosario, San Cayetano* y El Zulia*	831.307	789.376
Armenia-Quindío	Armenia, Caicedonia, Calarcá, Cartago, Circasia, La Tebaida, La Unión, Montenegro, Quimbaya, Roldanillo, Sevilla y Zarzal	813.529	713.732
Ibagué-Tolima	Espinal, Flandes, Girardot, Ibagué, Melgar	754.341	691.343
Pereira	La Virginia*, Pereira*, Santa Rosa de Cabal, Dosquebradas*	739.059	643.431
Montería-Córdoba	Cereté, Chinú, Ciénaga de Oro, Cotorra, Montería, Planeta Rica	662.568	438.706
Manizales	Anserma, Chinchiná, Líbano, Manizales, Mariquita, Supía, Villamaría	622.200	525.963
Pasto-Ipiales	Ipiales, Pasto, Samaniego, Túquerres	608.674	444.073
Villavicencio	Acacías, Granada, San Martín, Villavicencio	545.047	499.319
Santa Marta-Ciénaga	Ciénaga, Santa Marta	537.694	501.086
Tunja	Barbosa, Chiquinquirá, Duitama, Nobsa, Sogamoso, Tunja, Villa de San Diego de Ubaté	528.842	452.549
Valledupar	Agustín Codazzi, San Juan del Cesar, Valledupar, Villanueva	497.150	409.684
Neiva	Campoalegre, Neiva	357.824	329.480
Popayán	Piendamó, Popayán, Timbío	332.543	258.445
Total general		27.621.946	25.439.798
Total país		44.450.260	33.402.146

* Municipios pertenecientes a áreas metropolitanas legalmente constituidas.

Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2007) y proyecciones del Censo General Nacional para el año 2008. <http://www.dane.gov.co/censo/>



Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2007). Elaboró Carolina Garzón.

2. Dificultades en la aplicación de la Ley 128 de 1994

2.1. Debilidad de la institucionalidad metropolitana

En las regiones urbanas descritas se pueden distinguir dos casos particulares: en algunas se dan procesos de metropolización con instituciones establecidas, que hacen referencia a áreas metropolitanas legalmente constituidas y reguladas por la Ley 128 de 1994; en otras todavía no existe una institucionalidad para la gestión urbano-regional o metropolitana, constituyéndose entonces en regiones urbanas sin institucionalizar.

La mayoría de las áreas metropolitanas legalmente constituidas fueron creadas por decisiones centrales en el marco de reformas a la Constitución Política de 1886. A dos décadas de que cinco de ellas fueran creadas, se puede asegurar que no hay una clara cultura metropolitana y que la institucionalidad existente es muy débil, al vaivén de los recortes de rentas y presupuesto e injerencias políticas. Parte de este problema encuentra su explicación en el desarrollo reciente del proceso de descentralización administrativa en el país.

La mayoría de áreas metropolitanas se plantearon como entidades con autonomía administrativa.⁹ En ese periodo el Gobierno Nacional comenzó a prestar más atención a discusiones locales en torno a la descentralización administrativa y fiscal, así como a la autonomía política municipal, las cuales desembocaron en modificaciones estructurales en la forma del Estado colombiano, entre otras, la elección popular de alcaldes y la generación de rentas e impuestos locales.¹⁰

La reforma descentralizadora colombiana se enfocó en el municipio, mientras que en el nivel regional ha sido un tema poco atendido, centrándose en lo relacionado con la delegación de algunas competencias a los departamentos, sin profundizar mucho en otras figuras administrativas regionales (Carrión, 2008). Este asunto tiene grandes impactos en la gestión que puedan adelantar las áreas metropolitanas en la actualidad, pues, a diferencia de los municipios, distritos y departamentos, no cuentan con autonomía política y fiscal para la toma de decisiones, una de las fuentes principales de su debilidad institucional. Si a esto se agregan las reformas fiscales adelantadas durante los últimos diez años en Colombia, tendientes a la reducción del aparato público estatal, el panorama institucional de las áreas metropolitanas es muy complicado.

⁹ Esto lo planteaba el artículo 349 del Decreto-Ley 1333 de 1986, el cual fue derogado con la Ley 128 de 1994.

¹⁰ Se puede afirmar que los principales hitos del proceso de descentralización y fortalecimiento municipal durante la década los ochenta son: 1. promoción de la descentralización fiscal, mediante políticas derivadas del informe Wiesner Bird de 1981 y la sanción de la Ley 14 de 1983; 2. Énfasis en descentralización política con la elección popular de alcaldes establecida en la Ley 78 de 1986.

En las áreas metropolitanas legalmente constituidas se presenta una fuerte injerencia política e inflexibilidad en la toma de decisiones con los municipios integrantes, lo cual ha convertido a la mayoría de ellas en meras instancias burocráticas con poco reconocimiento técnico y político en los ámbitos locales y regionales. La estructura institucional de las áreas refuerza esta tendencia, al no existir una rotación territorial del poder, pues el municipio núcleo siempre tiene mayor representación política. De hecho, el alcalde metropolitano es el mismo alcalde del municipio capital, por lo cual se generan resistencias, reclamos y conflictos entre los municipios integrantes en el momento de tomar decisiones con impacto regional.

En cuanto al resto de regiones urbanas, las propuestas de institucionalización han sido mínimas; desde la entrada en vigencia de la Ley 128 de 1994 solo se ha podido constituir un área metropolitana, la del Valle del Cacique de Upar (Escritura Pública 2709. Diciembre de 2002. Notaría 1 de Valledupar), la cual ha presentado problemas para su operación, en donde no se evidencian fenómenos claros de conurbación y/o metropolización, que son el fundamento de la figura de áreas metropolitanas.

En ocasiones, algunas regiones urbanas han llevado a cabo acuerdos de voluntades políticas entre sus municipios con el fin de atender problemas regionales, pero sin decisiones que se mantengan en el tiempo o que sean contundentes en lo relacionado con la institucionalidad a cargo. Así, las principales regiones urbanas de Colombia no cuentan con instituciones para manejar asuntos supramunicipales, como la prestación de servicios públicos o la ejecución de obras regionales. Los casos más representativos son Bogotá y los municipios de la sabana; el proceso de conurbación de Cali con municipios como Palmira y Yumbo; y las tres ciudades capitales del Eje Cafetero (Manizales, Armenia y Pereira). Aunque durante los últimos veinte años algunas de estas aglomeraciones urbanas han intentado crear expresiones institucionales regionales similares a la figura de áreas metropolitanas, todas han fracasado sistemáticamente.

El conjunto de Bogotá-Sabana, conformado por el Distrito Capital y varios municipios de Cundinamarca, se constituye en la principal área

metropolitana en Colombia sin institucionalidad a cargo,¹¹ donde se concentra la mayor parte de la industria y el empleo del país.¹² Sin embargo, muchos de los municipios de la sabana de Bogotá se han opuesto a la constitución de una autoridad regional metropolitana, justificándose en antecedentes históricos muy recientes.

El Distrito Especial de Bogotá se creó entre los años cuarenta y cincuenta,¹³ con la incorporación de algunos barrios obreros localizados en la periferia de la ciudad y de municipios como Usaquén, Suba y Engativá. Con esta decisión, dichos municipios perdieron su autonomía, al ser parte del nuevo ente territorial, constituyéndose así en localidades distritales. Por ello, los municipios de la sabana consideran que la creación de un área metropolitana es el primer paso para convertirse en distrito, por lo cual la mayoría de ellos no simpatizan con dichas alternativas, pues atenta directamente contra sus autonomías locales.

La condición de Cali es especial, debido a dinámicas económicas y sociales que la ubican como centro urbano principal del país, que mantiene relaciones funcionales con los municipios de Yumbo, Jamundí, Palmira y Candelaria, y con una cercanía particular al puerto marítimo de Buenaventura en el Pacífico colombiano. Ya desde 1986 se autorizaba el funcionamiento de un área metropolitana para Cali y los municipios cercanos (Artículo 365, Decreto Ley 1333 de 1986), sin que a la fecha se haya podido concretar nada al respecto, a pesar

¹¹ Existen diversas propuestas de delimitación por municipios para esta área. La Gobernación de Cundinamarca establece que los municipios que integran la sabana de Bogotá son veintidós, organizados en dos asociaciones de municipios (Asooccidente y Asocentro). No obstante, se recomienda consultar otras propuestas en: *Estudio de desarrollo urbano Fase II para Bogotá y Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional – UNCRD* (2005).

¹² Bogotá y Cundinamarca representan el 30% del PIB nacional con el 20% de la población colombiana, siendo además la principal región exportadora del país, con bienes como flores y productos químicos, entre otros. Ver UNCRD (2005), y Garay y Molina (2005).

¹³ Mediante el Acto Legislativo 1 de 1945 se reformó el artículo 199 de la Constitución de 1886, señalando allí que Bogotá se organizaría como un distrito especial sin sujeción al régimen municipal ordinario. Posteriormente, el Decreto 3640 de 1954 reglamentó el funcionamiento del Distrito Especial de Bogotá.

de que esta región ha sido pionera en asuntos de integración regional en Colombia.¹⁴

Ciudades como Armenia y algunos municipios contiguos a ella también han intentado constituir su propia área metropolitana; su fracaso se explica por circunstancias ligadas a la consulta popular –adelantada en el año 2004– cuyo resultado fue la manifestación en contra de la propuesta por parte de los ciudadanos.¹⁵ Además, resulta extraño el hecho de que los municipios de Calarcá, en donde se presenta con mayor claridad el fenómeno de conurbación, y La Tebaida, con una clara integración funcional con Armenia, no hayan sido incluidos en el proyecto de área metropolitana, pero sí otros como *Montenegro, Circasia, Quimbaya y Filandia*. Esto demuestra una serie de dificultades técnico-políticas del mismo proceso de constitución de áreas metropolitanas, al estar a la suerte de decisiones políticas locales y no de diagnósticos reales sobre necesidades de integración.

El proceso de integración urbano regional más reciente es el del Eje Cafetero, constituido por noventa y dos municipios, incluidas las tres capitales –Manizales, Pereira y Armenia–, que ha evolucionado como resultado de esfuerzos nacionales y regionales cuyo objetivo es implementar procesos de recuperación tras el debilitamiento de la economía del café y el terremoto de 1999. Aunque esta región hace parte de los procesos de integración regional promovidos desde el Gobierno, su integración funcional no es totalmente clara, pues abarca una escala muy grande en relación con la institucionalidad sub-regional o metropolitana, y ya saltan a la vista algunos celos regionales que ponen en duda la articulación real entre las tres principales ciudades.¹⁶

¹⁴ Entre las experiencias de integración regional se destaca la creación de la Corporación Autónoma del Valle del Río del Cauca (CVC) en 1954, que se constituye en la primera corporación autónoma regional del país reguladora de los temas ambientales. Hoy en día existen importantes dinámicas de integración para la región, tales como el Plan Maestro del Valle del Cauca.

¹⁵ Ver: Registraduría Nacional del Estado Civil, Consejo Nacional Electoral. Proyecto de constitución de un área metropolitana en el departamento del Quindío. Radicación 4 de marzo, Bogotá, 2004.

¹⁶ Sobre esta interesante discusión se puede consultar el artículo publicado en la Revista Semana titulado “A donde ‘vallas...’. Una curiosa controversia entre las ciudades del Eje Cafetero pone en tela de juicio la integración regional”, en: *Revista Semana*, 1191 Fecha: 02/28/2005. Bogotá.

Por otra parte, aunque la Ley 128 de 1994 permite la creación de áreas metropolitanas con municipios de dos o más departamentos, hasta el momento no se ha dado el primer caso de áreas metropolitanas u expresiones urbano-regionales similares que superen los límites departamentales, y menos los internacionales, como el caso de las estrechas relaciones funcionales entre el Área Metropolitana de Cúcuta (Colombia), San Antonio y San Cristóbal (Venezuela), o Leticia (Colombia) y Tabatinga (Brasil), donde existe un proceso único de conurbación de ciudades amazónicas entre dos países, lo cual ha llevado a que estos dos asentamientos urbanos se conozcan como “ciudades pares”.

2.2. ¿Área metropolitana o distrito?

Según la Constitución Nacional de 1991, los distritos son entes territoriales que cuentan con facultades especiales diferentes a las contempladas para el régimen de municipios y otras entidades territoriales, estableciéndose que tienen las mismas competencias de los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones, en temas de salud y educación (Artículo 356, CP de 1991).

Solo existen dos formas de constituir distritos en el país. La primera es modificando la Constitución para transformar un o un conjunto de municipios en distrito; tal iniciativa puede surgir de los mismos municipios, del departamento o del Gobierno Nacional. La segunda forma es mediante la transformación de un área metropolitana en distrito, previo cumplimiento de los requisitos de participación consagrados en la Ley 128 de 1994.

Las áreas metropolitanas que se llegaran a convertirse en distritos podrían tener en principio una opción para adquirir mayor peso político y autonomía fiscal, a través de la fusión o amalgamamiento de municipios, algo sobre lo cual el Gobierno colombiano no ha mostrado mayor interés durante los últimos cincuenta años. Sin embargo, aunque hasta el momento ninguna de las seis áreas metropolitanas se ha convertido en distrito y tampoco se han dado propuestas concretas en este

sentido,¹⁷ este camino presenta muchos inconvenientes, pues estos entes territoriales son una figura poco flexible frente a la autonomía de los municipios, los cuales pasarían a convertirse en localidades con mínimos derechos políticos y territoriales. Así mismo, las competencias de nuevos distritos no están establecidas plenamente en la legislación nacional, por lo cual su creación implicaría una modificación no muy clara de la división político-administrativa del país.

No obstante, en los últimos cinco años el país ha visto una proliferación de iniciativas municipales individuales que buscan constituirse en distritos, tratando de seguir el camino recorrido en décadas pasadas por algunas ciudades capitales de la costa Caribe –Barranquilla, Santa Marta y Cartagena–, ligadas a aspiraciones en el manejo de recursos económicos y presiones ante los órganos ejecutivos y legislativos del país. Muchas de estas iniciativas han sido promovidas para ciudades núcleo de regiones urbanas sin tener en cuenta una perspectiva urbano-regional de integración territorial. Entre los casos más recientes se cuenta la creación en 2007 de seis distritos especiales¹⁸ y otros intentos fallidos de crear distritos culturales e históricos en Cali,¹⁹ distritos especiales en todas las capitales de departamentos,²⁰ distritos ambientales en Leticia²¹ o distritos turísticos en el caso de Manizales, Pereira y Armenia.

Existe otro hecho curioso: además de la posibilidad de convertir áreas metropolitanas en distritos, algunos de los ya existentes también pueden convertirse en áreas metropolitanas, como el caso de

¹⁷ La más reciente es la propuesta de Distrito Metropolitano hecha por la Cámara de Comercio de Bucaramanga para su área metropolitana, la cual hasta el momento no se ha estructurado muy bien.

¹⁸ Acto legislativo 02 de 2007, mediante el cual se crean los distritos de Buenaventura, Tumaco, Tunja, Turbo, Popayán y Cúcuta. Mediante Sentencia C- 033 de 2009 de la Corte Constitucional de la República de Colombia, se declararon inexecutable los distritos de Tumaco, Tunja, Turbo, Popayán y Cúcuta.

¹⁹ Proyecto de Acto Legislativo 07 de 2007, Cámara, “Por medio del cual la ciudad de Santiago de Cali se organiza como distrito turístico, cultural e industrial”.

²⁰ Proyecto de Acto Legislativo 14 de 2005 de la Cámara de Representantes.

²¹ Propuesta de creación de Distrito Ambiental y Ecoturístico de Leticia: Numeral 8, Inciso B del Artículo 8 de la Ley 812 de 2003 (Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006).

los tres distritos del Caribe colombiano.²² Este hecho podría señalar nuevamente la poca claridad técnica y conceptual frente a lo que en términos de institucionalidad se quiere para el manejo de los fenómenos urbano-regionales, pero también algunas oportunidades aún no exploradas frente a la figura de áreas metropolitanas en el país.

2.3. Falta de delimitación clara de competencias

La falta de delimitación de competencias de los niveles territoriales proviene de la Constitución Política de 1991, en donde este asunto no se definió completamente y se dejó para un desarrollo posterior a través de la Legislación Orgánica de Ordenamiento Territorial. Aunque en el caso de las áreas metropolitanas el asunto ya está regulado por la Ley 128, las competencias allí definidas no tienen la suficiente fuerza para hacerle frente a temas de ordenamiento territorial, planificación de usos y control de procesos de suburbanización y conurbación, que son el fundamento de las áreas metropolitanas.

En relación con estos asuntos, el artículo 7 de la Ley 388 de 1997 ya había establecido algunas competencias en ordenamiento territorial para diferentes niveles territoriales; en el caso metropolitano, se señalaba la importancia de temas como: a) criterios para adoptar los planes de ordenamiento territorial en municipios de áreas metropolitanas; b) ordenamiento territorial en los planes integrales de desarrollo metropolitano; c) definición de estrategias de estructuración territorial metropolitana; d) identificación de infraestructuras, redes de comunicación, equipamientos y servicios de impacto metropolitano; e) definición de directrices físico territoriales relacionadas con hechos metropolitanos; y f) determinación en cartografía de la estructura regional (urbano-rural).

²² El artículo 42 de la Ley 768 de 2002, señala: “Los Distritos Especiales de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta podrán conformar junto con los municipios y entidades territoriales contiguos a cada uno de estos que estén localizados dentro de la franja litoral existente entre los tres distritos mencionados, un Área Metropolitana con el fin de formular, adoptar y adelantar planes para el desarrollo armónico e integrado del territorio que quede bajo jurisdicción de aquella; racionalizar la prestación de servicios a cargo de las entidades que la conforman y eventualmente asumir la prestación común de los mismos; ejecutar obras de interés metropolitano y adelantar proyectos de interés común”.

Muchos de estos asuntos, de gran valor para el desarrollo de una planificación urbano regional más eficiente, hoy en día no son de cumplimiento obligatorio debido a problemas de procedimiento en la aprobación de esta ley; por tal motivo, estas competencias se retiraron del orden jurídico nacional.²³ El resultado ha sido que las áreas metropolitanas no están obligadas a ejercer funciones para las cuales fueron creadas y, aunque en ocasiones se establecen disposiciones claras sobre esta materia mediante directrices metropolitanas (Área metropolitana del Valle de Aburrá) o planes de ordenamiento físico (Área Metropolitana de Bucaramanga), no existe un marco común y claro para la articulación de competencias en ordenamiento territorial.

Según algunos balances, las principales funciones y competencias que las áreas metropolitanas legalmente constituidas vienen desarrollando tienen que ver con procesos de planificación y transporte masivo que, aunque no dejan de ser importantes, no es claro el nivel de injerencia directa de las áreas metropolitanas sobre el control de los procesos de conurbación, suburbanización y metropolización.

Tabla 3. Funciones y competencias de las áreas metropolitanas relacionadas con planeación, infraestructura y vivienda

Área metropolitana	Funciones y competencias
Barranquilla	Autoridad de planificación, autoridad de transporte público (empezando), canalización y limpieza de caños
Centro Occidente	Autoridad de planificación y autoridad de transporte público
Cúcuta	Autoridad de planificación, autoridad de transporte metropolitano, Infraestructura vial e inversiones en muchas áreas (educación saneamiento y otros)
Bucaramanga	N.D.
Valle de Aburrá	Autoridad de planificación, autoridad ambiental, autoridad de transporte masivo y obras de infraestructura

Fuente: tomado de presentación hecha por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá sobre proyecto de reforma de ley de áreas, 15 de septiembre de 2006.

²³ Ver Sentencia C-795 de 2000 de la Corte Constitucional de la República de Colombia, que declara inexecutable dicho artículo.

2.4 Desarticulación de la planeación territorial ejercida por las áreas metropolitanas

Las áreas metropolitanas legalmente constituidas cuentan con el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano como instrumento principal de planificación. En Colombia la figura de planes integrales de desarrollo se instauró durante los años setenta y ochenta; su fin era reproducir a nivel local y regional la experiencia del Plan Nacional de Desarrollo, con pocas acciones en temas territoriales y más orientados hacia temas sectoriales que marginaron las problemáticas esenciales del desarrollo territorial (ONU-Hábitat, 2005: 31).

Durante la década de los noventa, el asunto de la planificación territorial local y regional fue revisado y ajustado, desembocando en la obligación actual de contar con planes municipales y departamentales de desarrollo, y el perfeccionamiento de figuras explícitas de planificación físico-espacial para municipios y distritos, como el caso de los planes de ordenamiento territorial regulados por la Ley 388 de 1997. No obstante, en el caso de las áreas metropolitanas, la figura de Plan Integral de Desarrollo se mantuvo con la Ley 128 de 1994, lo cual representa uno de los primeros problemas frente a la articulación de las áreas a las particularidades de la planificación de comienzos del siglo XXI en Colombia.

En ese sentido, aunque la Ley 128 de 1994 establece que la adopción del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano debe hacerse de conformidad con la Ley Orgánica de Planeación, dicho instrumento no se encuentra articulado al Sistema de Planeación Nacional y Territorial. De hecho, la Ley 152 de 1994 (Orgánica de los Planes de Desarrollo en Colombia) no tuvo en cuenta a las áreas metropolitanas como actores del sistema de planificación, produciéndose grandes dificultades para articular la planificación de municipios con figuras supramunicipales diferentes al departamento. Este problema también se evidencia en la poca claridad de las funciones de los Consejos Metropolitanos de Planificación creados con la Ley 128 de 1994.

Las áreas metropolitanas tampoco tienen una temporalidad definida para la formulación, revisión y/o ajuste de su Plan Integral

de Desarrollo Metropolitano, como sí ocurre con los municipios, distritos y departamentos colombianos. Adicionalmente, los representantes a las Juntas Metropolitanas, que son los mismos representantes políticos y administrativos de municipios y departamentos, prestan mayor atención a la formulación de los planes territoriales de desarrollo, departamentales y municipales, con un mínimo interés en el desarrollo de instrumentos de planificación territorial supramunicipal y mucho menos en el cumplimiento de disposiciones metropolitanas. De hecho, se puede afirmar que los Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano son muchas veces figuras de papel con muy poca orientación para las decisiones de ejecución de proyectos metropolitanos.

Según el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, los componentes de ordenamiento territorial de los Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano y las normas generales que establecen los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas se constituyen en determinantes obligatorias para la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) de municipios metropolitanos. Sin embargo, las acciones definidas en los POT son regularmente de alcance local, y el componente general, mediante el cual se garantiza la interrelación urbana y rural, circunscribe sus temáticas regionales a la definición de elementos como estructura urbano-rural e intraurbana; sistemas de comunicación entre área urbana y rural; articulación con sistemas regionales; señalamiento de áreas de reserva; ubicación de zonas con alto riesgo para localización de asentamientos humanos; infraestructuras y equipamientos básicos para garantizar adecuadas relaciones funcionales.

Aun así, se evidencia la falta de un componente regional metropolitano más explícito que favorezca la articulación entre los sistemas de planificación nacional, regional y local en relación con asuntos de conurbación, suburbanización y metropolización. El componente general de los POT y las normas sobre usos urbanos de los Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano deben ser el punto donde se integren estos aspectos; sin embargo, la mayoría de veces los municipios tienen una mirada muy estrecha y circunscrita a los límites

municipales que no favorece estos procesos. En ese sentido, aunque las áreas metropolitanas deben definir sus hechos metropolitanos, ocasionalmente se generan inconvenientes con los municipios metropolitanos debido a conflictos con las disposiciones legales dadas por los Concejos municipales en cuanto a normas sobre usos del suelo.

2.5. Los recursos financieros de las áreas metropolitanas

Los recursos económicos de las áreas metropolitanas no se reconocen precisamente como fuentes dinámicas,²⁴ teniendo en cuenta que no hay bases fiscales exclusivamente metropolitanas, por lo cual la mayoría no son permanentes y están sujetos a la definición de partidas presupuestales por parte de otros niveles territoriales.²⁵ Aunque este tema es común de las áreas metropolitanas en el mundo por efecto del manejo de diferentes jurisdicciones municipales (Morales y Jiménez, 2004), se debe decir que no existen fuentes fijas por parte del Gobierno Nacional para la gestión metropolitana o recursos regionales para atender asuntos económicos, sociales o ambientales en las áreas metropolitanas institucionalizadas.

Hoy en día, la garantía de recursos como la sobretasa a la gasolina para las áreas metropolitanas no es totalmente clara,²⁶ mientras que otros como la sobretasa catastral solo puede ser destinada al área metropolitana siempre y cuando no existan autoridades ambientales en la

²⁴ El artículo 22 de la Ley 128 de 1994 establece los recursos así: a) Producto de la sobretasa del dos por mil sobre el avalúo catastral de las propiedades situadas dentro de la jurisdicción de cada Área Metropolitana; b) Sumas recaudadas por contribución de valorización (obras metropolitanas); c) Derechos o tasas que puedan percibir por la prestación de servicios públicos metropolitanos; d) Partidas presupuestales que se destinen para el Área Metropolitana en los presupuestos nacionales, departamentales, distritales, municipales o de las entidades descentralizadas; e) Producto o rendimiento de su patrimonio o de la enajenación de sus bienes; f) Crédito; g) Recursos que establezcan las leyes, ordenanzas y acuerdos; h) Donaciones que reciban de entidades públicas o privadas; i) Sumas que reciba por contrato de prestación de servicios; j) Sobretasa a la gasolina que se cobre dentro de la jurisdicción de cada Área; k) Ingresos que reciba el Área por la ejecución de obras por concesión; y l) Los demás bienes muebles e inmuebles que adquiera a cualquier título.

²⁵ De hecho, las fuentes más dinámicas siguen estando en el Gobierno central (IVA e impuesto a la renta), mientras que los prediales corresponden al ámbito municipal.

²⁶ Ver Sentencia C-1175 de 2001.

totalidad de la jurisdicción de dicha área.²⁷ Es conveniente aclarar que las autoridades ambientales regionales ya se encuentran definidas para todo el país, y solo se pueden constituir nuevas autoridades ambientales dentro del perímetro urbano cuando un municipio, distrito o área metropolitana cuenten con una población urbana superior a un millón de habitantes (Artículo 66, Ley 99 de 1993); según esto, solamente el Área metropolitana del Valle de Aburrá puede acceder a dichos recursos, dando como resultado la liquidación de la única fuente fija que tenían las áreas metropolitanas legalmente constituidas.²⁸

3. Propuesta de discusión para el fortalecimiento de las áreas metropolitanas en Colombia

El panorama esbozado en este artículo señala la existencia de diferentes obstáculos para el correcto funcionamiento de las áreas metropolitanas establecidas por la Ley 128 de 1994, que van desde debilidad institucional pasando por la falta de recursos, hasta problemas de articulación de la planificación, lo que en los últimos años evidencia una tendencia hacia el desmantelamiento de estas figuras. Así, las áreas metropolitanas en Colombia se han concebido desde el nivel local como una amenaza para la autonomía municipal, mientras que desde el Gobierno Nacional es muy poco el interés actual en su fortalecimiento, a pesar de haber sido promovidas inicialmente por él mismo.

No obstante, y en relación con dinámicas territoriales internas y externas que apuntan a la revaloración de las áreas metropolitanas, se debe insistir en el fortalecimiento de estas figuras subregionales por algunas razones que se presentan a continuación:

²⁷ Ver Sentencia C-1096 de 2001. Corte Constitucional de Colombia. Antes de la Constitución de 1991 estos recursos pertenecían a las áreas metropolitanas (Art. 363, Decreto Ley 1333 de 1986).

²⁸ Las competencias ambientales del Área Metropolitana del Valle de Aburrá se circunscriben al suelo urbano, generándose conflictos por competencias con la autoridad ambiental regional (Corantioquia) que es autoridad en suelo rural. Teniendo en cuenta esto, muchas áreas metropolitanas vienen impulsado su conversión en autoridades ambientales por las posibilidades de volver a manejar estos recursos para la gestión ambiental, lo cual puede llegar a generar serios conflictos con la institucionalidad ambiental del país.

- a) La globalización y la descentralización han reforzado las tendencias en los procesos de ocupación –expansión, metropolización, suburbanización– de grandes aglomeraciones urbanas en Colombia y Latinoamérica, obligando a repensar las propuestas de su administración mediante la coordinación de jurisdicciones y promoción de soluciones administrativas y normativas en beneficio de todos los habitantes de regiones urbanas. En ese sentido, el asunto de las áreas metropolitanas nuevamente empieza a despertar intereses en diferentes partes del mundo (Hildenbrand, 2007: 178-183), (Morales y Jiménez, 2004).
- b) Uno de los grandes retos de las reformas descentralizadoras en Colombia y Latinoamérica ha sido superar los problemas de pobreza y los desequilibrios económicos regionales y subregionales. No obstante, y aunque en el caso colombiano la prestación de servicios ha mejorado notablemente, los desequilibrios económicos territoriales siguen siendo muy amplios, sobre todo entre municipios ricos y municipios pobres de regiones urbanas. En consecuencia, y por la escasez de recursos locales municipales, la política territorial se podría orientar hacia la agrupación de localidades para cumplir objetivos de política social y económica, siendo así mucho más eficiente la aplicación de las mismas.²⁹
- c) Desde una perspectiva político administrativa, el nivel sub-regional, o supramunicipal, es un convidado de piedra de las políticas y normas de configuración territorial colombiana reciente, cuyo énfasis ha sido municipalista. Se hace necesario, entonces, contar con varias escalas espaciales para atender las perspectivas de ordenamiento territorial, entre las cuales la institucionalidad metropolitana desempeña un papel preponderante en el marco de las sociedades urbanas de la Colombia del siglo XXI.
- d) Finalmente, en el componente “Ciudades amables”, el actual Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 propone apoyar el funcionamiento de las áreas metropolitanas y estudiar formas institucionales

²⁹ Al respecto, Hildenbrand (2007) señala que “solo con una perspectiva metropolitana o de región urbana que apuesta por la recomposición de la coherencia entre el espacio funcional y el ámbito político-administrativo, por ejemplo, mediante la creación de una única autoridad metropolitana, las planificaciones públicas, y la prestación de servicios pueden operar con el máximo grado de eficiencia y equidad”.

con el fin de consolidar este tipo de procesos; para lograrlo, se proponen acciones concretas en áreas metropolitanas, tales como la participación en procesos de redensificación y de renovación urbana y hacer énfasis en la destinación específica de los prediales, tendientes hacia la gestión ambiental urbana en áreas metropolitanas como Valle de Aburrá.

En consecuencia, se presenta a continuación una estrategia de fortalecimiento, la cual se constituye en una propuesta para la discusión centrada en cuatro elementos:

- a) Promoción de instrumentos formales y no formales de articulación metropolitana.
- b) Creación de nuevas instituciones subregionales o áreas metropolitanas.
- c) Revaluación de instrumentos de planificación y fortalecimiento de competencias para las áreas metropolitanas: énfasis en vivienda.
- d) Sostenibilidad financiera mediante la gestión de recursos económicos de las áreas metropolitanas.

3.1. Promoción de instrumentos formales y no formales de articulación metropolitana

El fortalecimiento de la institucionalidad metropolitana puede pasar por una primera etapa de promoción de instrumentos formales y no formales de cooperación entre entes territoriales para la planificación territorial en áreas metropolitanas institucionalizadas y sin institucionalizar, teniendo en cuenta las diferencias regionales y culturales de dichas regiones urbanas. Así, es necesario promover la articulación metropolitana con instancias regionales como los departamentos, las corporaciones autónomas regionales y los municipios, con el fin de armonizar instrumentos de planificación desde una perspectiva de cooperación interterritorial. Entre otros instrumentos que hoy en día se aplican están los acuerdos de voluntades políticas y los comités de integración territorial.

Los acuerdos de voluntades, como compromisos multi-nivel para el logro de propósitos comunes, pero sin instrumentos normativos

vinculantes, han mostrado balances interesantes en cuanto a la integración regional se refiere, siendo necesario que su funcionamiento se plantee para el mediano y largo plazo y así superar las visiones estrechas de muchas administraciones territoriales. Algunos de los acuerdos más reconocidos son: “Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca”, entre Bogotá, departamento de Cundinamarca, y Corporación Autónoma Regional, cuyo fin ha sido la promoción de un territorio más productivo, competitivo y equilibrado, con más oportunidades de acceso a los beneficios del desarrollo y bases sólidas para el ordenamiento territorial concertado; y la “Comisión Tripartita”, con Medellín, el área metropolitana del Valle de Aburrá, y el departamento de Antioquia, cuyo propósito es fijar concertada y participativamente los lineamientos de ordenación territorial como política pública integral de largo plazo, para intervenir y modificar la organización del territorio, orientar su ocupación y optimizar su aprovechamiento.³⁰

Por otra parte, la Ley 614 de 2000 creó la figura de Comités de Integración Territorial, los cuales se constituyen en instrumentos de cumplimiento obligatorio en regiones urbanas con más de quinientos mil habitantes. Dichos comités se constituyen en cuerpos colegiados en los cuales las autoridades deben concertar lo referente a la implementación de los planes de ordenamiento territorial municipales y a la presentación de la visión estratégica de desarrollo futuro del área de influencia territorial. Estos comités comenzaron a crearse en 2008 en algunas aglomeraciones urbanas, como el caso de la región centro sur de Caldas –Manizales, Neira, Palestina, Chinchiná y Villamaría– y la misma Área Metropolitana de Centro Occidente.

³⁰ Otros intentos que recién inician se han dado entre el área metropolitana de Bucaramanga y la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB), con el fin de definir un “Modelo de ciudad sostenible a largo plazo”; y el Acuerdo de Voluntades celebrado el 30 de abril de 2008 entre Ministerios del nivel central, Gobernaciones del Valle del Cauca y Risaralda, y los municipios de Cartago, Alcalá, Ulloa, Pereira, Santa Rosa de Cabal, Marsella, Belén de Umbría, La Virginia y Dosquebradas, para constituir un Comité de Integración Territorial. Por lo pronto, es muy temprano para tener conclusiones sobre estos nuevos procesos.

3.2. Creación de nuevas instituciones subregionales o áreas metropolitanas

Es necesario crear nuevas áreas metropolitanas en Colombia u otras expresiones institucionales regionales para manejar asuntos urbanos supramunicipales. Las que hoy existen responden a una parte de la realidad urbano-regional del país, pero no a las tendencias en los procesos de ocupación urbana, como ya se dijo.

En dicho caso, es conveniente que la nación y los departamentos tengan un papel más activo en la definición de fenómenos metropolitanos (que por su naturaleza responden a un mayor nivel de planificación), al igual que en la generación de incentivos económicos para la integración. También es conveniente que los alcaldes de municipios distintos al municipio núcleo tengan la posibilidad de aspirar a ser alcaldes metropolitanos en aras de generar equilibrios territoriales de poder. Igualmente, se debe buscar que estos mecanismos garanticen las consultas populares, previniendo así problemas burocráticos tan comunes en estos casos, asociados a la creación de nuevas instituciones administrativas. Bogotá, Sabana, Cali y sus municipios conurbanos, y las regiones de Armenia, Ibagué y Manizales son áreas metropolitanas tentativas con más de quinientos mil habitantes, y allí se debe comenzar a discutir este tipo de decisiones, sin llegar a implantar a la fuerza instituciones inconsultas.

Además, es recomendable retomar otras figuras de articulación regional y promover su desarrollo. Las asociaciones de municipios es una de estas, y es necesario empezar a evaluar sus fortalezas y debilidades frente a asuntos de planificación territorial regional. En ese mismo sentido, para el caso de figuras metropolitanas en zonas limítrofes, se deben implementar instrumentos como las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF).³¹ En este caso, los países andinos son los que definen y delimitan la ZIF, y aunque en Colombia dichas figuras distan mucho de atender problemáticas de grandes aglomeraciones urbanas, sería necesario empezar a desarrollar propuestas concretas en ese sentido.

³¹ Ver Decisiones 459 de 1999 y 501 de 2000 de la Comunidad Andina de Naciones.

En relación con la creación de más distritos en el país, es mejor estudiar seriamente la pertinencia de propuestas que ya existan al respecto. Es mucho más favorable que las mismas áreas metropolitanas decidan convertirse en distritos que continuar con la proliferación de iniciativas para “municipios especiales”, que en nada favorecen la integración regional y el desarrollo territorial.

3.3. Revaluación de instrumentos de planificación y fortalecimiento de competencias de las áreas metropolitanas en materia de gestión de suelo para vivienda

Es necesario reevaluar la figura de planes integrales de desarrollo metropolitano para dar paso a planes de ordenamiento territorial metropolitanos, más acordes con las tendencias de planificación territorial de los últimos años. Por tanto, es recomendable insistir en algunos aspectos relacionados con el ordenamiento metropolitano, tales como los objetivos y criterios metropolitanos a los que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial municipal y la definición de directrices metropolitanas físico-territoriales relacionadas con la estructura urbano-rural, localización de la infraestructura para transporte, servicios públicos domiciliarios, equipamientos y áreas de reserva y defensa del paisaje, planteados originalmente en el artículo 7 de la Ley 388 de 1997.

Por otra parte, en las discusiones recientes sobre planificación en regiones urbanas, asuntos como la expansión de suelos urbanos sobre suelos rurales y protegidos debida a la ocupación intensiva para viviendas campestres, las dificultades en la gestión de suelo para vivienda de interés social por los altos precios del suelo en ciudades núcleo y la ausencia de suelo para el desarrollo de programas de vivienda en municipios conurbados se constituyen en problemáticas supramunicipales que requieren de mecanismos de cooperación intermunicipal para su solución.

Respecto a la vivienda como hecho regional, recientemente se han dado desarrollos normativos relacionados con restricciones para la expedición de licencias urbanísticas en suelo rural (Decreto 97 de 2006), la aplicación de subsidios para vivienda de interés social en

regiones urbanas³² y los macroproyectos de interés social nacional con énfasis en vivienda de interés social (Decreto 4260 de 2007); temas que deberían abordarse desde un nivel metropolitano, teniendo en cuenta la posibilidad que tienen las áreas metropolitanas de participar en la ejecución de programas de vivienda de interés social, mediante la celebración de contratos de fiducia (Artículo 36, Ley 388 de 1997).

En ese sentido, es pertinente recordar que a las juntas metropolitanas les es permitido definir obras de interés metropolitano y declarar de utilidad pública inmuebles necesarios para el desarrollo de sus actividades o para la realización de una obra pública metropolitana, además de ejercer la coordinación del sistema nacional de vivienda de interés social en su territorio (inciso B, Art. 14, Ley 128 de 1994). En consecuencia, los esfuerzos se deben concentrar en tipificar la vivienda como un hecho metropolitano, avanzando así en la gestión metropolitana articulada con la gestión en temas de vivienda.

En consonancia con lo anterior, es interesante explorar la conformación de bancos inmobiliarios metropolitanos con el fin de asociar entidades públicas de municipios metropolitanos para el desarrollo de programas y proyectos de vivienda de interés social, tal y como lo vienen haciendo algunas áreas metropolitanas del país.³³

Finalmente, y en atención a que la mayoría de áreas metropolitanas legalmente constituidas están ejerciendo funciones propias de autoridades de transporte, sería necesario empezar a discutir la posibilidad de delegar algunas funciones, o imponer responsabilidades claras sobre instrumentos de planificación. Así mismo, que todas las áreas

³² Resolución 511 de 2004 de Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

³³ Los bancos inmobiliarios son establecimientos públicos, empresas comerciales e industriales del Estado o sociedades de economía mixta, vinculados principalmente a las administraciones municipales, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, cuya función principal es intervenir en operaciones inmobiliarias necesarias para generar tierra disponible para proyectos públicos, principalmente aquellos relacionados con vivienda de interés social, su infraestructura y equipamientos. El área metropolitana del Valle de Aburrá cuenta con un banco inmobiliario metropolitano como herramienta de apoyo y direccionamiento de políticas regionales en temas como suelo y manejo de información asociada a los proyectos contenidos en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano. El banco sirve como instrumento de intervención, superando deficiencias de la gestión municipal.

formulen sus propios *Planes de Movilidad Metropolitanos*, en donde se identifiquen componentes relacionados con la movilidad y su articulación con la estructura urbano-rural que deban ser incluidos en los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios metropolitanos.

3.4. Sostenibilidad financiera mediante la gestión de recursos económicos de las áreas metropolitanas

Aquí se propone evaluar la sostenibilidad financiera desde dos perspectivas: la gestión de recursos para las áreas metropolitanas y la posibilidad de redistribuir ingresos económicos de municipios ricos a municipios pobres en áreas metropolitanas. Entre los primeros, más que la recuperación de la figura de la sobretasa catastral para las áreas metropolitanas –tema sobre el cual se han centrado los debates recientes–, se deberían definir otras fuentes fijas que les permitan a las áreas adelantar sus funciones.

Sin embargo, sería necesario pensar en direccionar los recursos de las corporaciones autónomas regionales hacia programas y proyectos de gestión ambiental en regiones urbanas, en donde existen estas figuras, teniendo en cuenta que las bases fiscales de estos recursos para la gestión ambiental se deben a la concentración del inventario inmobiliario, amplio en regiones urbanas y áreas metropolitanas legalmente constituidas, y que por ello se debe retribuir un poco de estos recursos para la sostenibilidad del desarrollo urbano.

En ese mismo sentido, al ser las áreas metropolitanas los espacios donde se concentra el mayor número de inmuebles y licencias de construcción, sería lógico que dicho inventario sirviera de base para la generación de recursos hacia el área metropolitana. Por ello, como un ejemplo se podría pensar en figuras como los catastros metropolitanos, y en la posibilidad de obtener retribuciones económicas por la prestación de servicios como la venta de información catastral que podrían adelantar las áreas metropolitanas.

Finalmente, y frente a los temas de redistribución, es necesario empezar a explorar la constitución de figuras que permitan el manejo

de recursos económicos de diferentes municipios y distritos, como bolsas comunes o fondos metropolitanos de compensación regional para favorecer la transferencia de recursos de zonas ricas del área metropolitana a polos pobres que concentran los mayores problemas de precariedad. Se puede empezar explorando la prestación de servicios públicos –como acueducto y alcantarillado– y la creación de figuras como *fondos regionales o metropolitanos de solidaridad y redistribución de recursos*, en consonancia con políticas del sector (Planes Departamentales de Agua Potable y Saneamiento Básico) que hoy en día apuntan a la promoción de la integración de los prestadores de servicios públicos de acueducto y alcantarillado, y en donde se enfatiza en el establecimiento de planes de inversión integrales con perspectiva regional.

Conclusiones

- a) A más de veinte años de haber sido creadas las primeras áreas metropolitanas en Colombia, y no obstante el ajuste de estas figuras a los principios de la Constitución Nacional de 1991 y los lineamientos dados con la Ley 128 de 1994, es evidente su debilitamiento debido a la proliferación de institucionalidades para manejar asuntos similares, el énfasis municipalista de la política de descentralización colombiana, la falta de recursos económicos y la desarticulación de dichas áreas con la planificación territorial.
- b) Desde la promulgación de la Ley 128 de 1994, la mayoría de discusiones sobre áreas metropolitanas se han centrado en asuntos como la formulación de instrumentos formales de planificación, la definición de sus estructuras de dirección, el acceso a mayores recursos nacionales y la posibilidad de constituirse en distritos especiales, dejándose de lado temas como la creación de nuevas áreas o la definición de instrumentos de gestión territorial regional, más acordes con dinámicas locales e internacionales que apuntan al fortalecimiento de la planificación sub-regional en grandes aglomeraciones urbanas.
- c) De esta forma, la promoción de instrumentos novedosos de articulación metropolitana, la creación de nuevas institucionalidades subregionales –o el apoyo a las existentes con participación

ciudadana y de diferentes niveles de gobierno—, la reorientación de los instrumentos de planificación metropolitana hacia temáticas más relacionadas con el ordenamiento territorial y la gestión de recursos económicos para procesos de articulación regional, podrían constituirse en estrategias adecuadas para fortalecer este tipo de institucionalidades, siendo entonces pertinente empezar a discutir propuestas sobre esta materia con los actores locales, regionales y nacionales más interesados.

Bibliografía

- Aghón, Gabriel; Albuquerque, Francisco; Cortés, Patricia, “Desarrollo Económico local y descentralización en América Latina: estudios de caso en Colombia”, en: *INDETEC. Trimestre Fiscal*, núm. 74, Guadaluajara, junio de 2002.
- Área Metropolitana Valle de Aburrá, *Directrices metropolitanas de ordenamiento territorial: “Hacia una región de ciudades”*, Medellín, Litografía Dinámica, noviembre de 2006.
- Borja, Jordi; Castells, Manuel, *Local y global. Gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, 1998.
- Carrión Barrero, Gustavo, “Debilidades del nivel regional en el ordenamiento territorial colombiano. Aproximación desde la normatividad político administrativa y de usos del suelo”, en: *Centro de Política de Suelo y Valoraciones. Revista ACE* 7, vol. III, España, Universidad Politécnica de Cataluña, junio de 2008.
- Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional, *De las ciudades a las regiones: Desarrollo Regional Integrado en Bogotá – Cundinamarca*, vol. I, II y III, Bogotá, Panamericana Formas e Impresos, 2005.
- Colombia, Congreso de la República, Ley 61 de 1979, Ley 99 de 1993, Ley 128 de 1994, Ley 134 de 1994, Ley 152 de 1994, Ley 388 de 1997, Ley 614 de 2000, Ley 768 de 2002.
- Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, *Regiones estratégicas para las políticas de desarrollo territorial en el marco de las funciones misionales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Diagnóstico Analítico: bases técnicas de soporte para la formulación*, Documento en discusión interna, Bogotá, Versión 02, julio de 2007.
- Consejo Económico y social de la Organización Mundial de las Naciones Unidas, Seguimiento de la población mundial, con especial referencia a la distribución de la población, la urbanización, la migración interna

y el desarrollo: Informe del Secretario General. Comisión de Población y Desarrollo. 41.º período de sesiones. E/CN.9/2008/3. 7-11 de abril de 2008.

Cuervo, Luis Mauricio; González, Josefina, *Industria y ciudades en la era de la mundialización. Un enfoque socioespacial*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-CIDER Universidad de los Andes, 1997.

Dureau, Françoise; Dupont, Véronique; Lelievre, Éva; Lévy, Jean-Pierre; Lulle, Thierry (Coord.), *Metrópolis en movimiento: Una comparación internacional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia-Institute de recherche pour le développement, Alfaomega, 2000.

Garay, Luis Jorge; Molina, Humberto, *De Bogotá a la región*, Bogotá, Contraloría Distrital de Bogotá, 2005.

Hildenbrand Scheid, Andreas, “Tres propuestas para una relación efectiva entre las escalas regional y local en materia de ordenación del territorio”, en: Farinós, Joaquín; Romero, Joan (Comp.), *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*, España, Univesitat de Valencia, 2007.

Jiménez, Margarita; Sideri, Sandro, *Historia del Desarrollo Regional en Colombia*, Bogotá, CEREC-CIDER, 1985.

Morales Schechinger, Carlos; García Jiménez, Sara, “Elementos para una discusión en torno a la coordinación financiera y fiscal metropolitana”, en: González de Alba, Ligia (comp.), *II Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Coordinación de Humanidades, programa universitario de estudios sobre la ciudad, Universidad Autónoma de México, 2004, cap. 5, pp. 202-237.

ONU-HABITAT *et al.*, *Formulación y aplicación de la Ley 388 de 1997 en Colombia: una práctica hecha realidad*, Bogotá, Produmedios, 2005.

Proyecto de Ley modificatorio de la Ley 128 de 1994, Gustavo García Rivera.

Recursos de Internet consultados

Área metropolitana de Barranquilla. 20 de junio 20 de 2008. <http://www.ambq.gov.co>

Área metropolitana de Bucaramanga. 20 de junio 20 de 2008. <http://www.amb.gov.co/>

Área metropolitana de Centro-Occidente. 25 de junio de 2008. <http://www.amco.gov.co/>

Área metropolitana de Cúcuta. 25 de junio de 2008. <http://www.areame-trocucuta.gov.co/>

Área metropolitana del Valle de Aburrá. 25 de junio de 2008. <http://www.metropol.gov.co/>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. Censo General Nacional. Año 2005. 12 de enero de 2008. <http://www.dane.gov.co/censo/>