

Territorios 23 / Bogotá, 2010, pp. 101-121
ISSN: 0123-8418
ISSNe: 2215-7484

METROPOLIZACIÓN, CIUDAD Y REGIÓN

Competencias metropolitanas: la atribución inconstitucional del alcalde metropolitano

*Metropolitan competences: the unconstitutional
attribution of the metropolitan mayor*

*Competências metropolitanas: a atribuição
inconstitucional do prefeito metropolitano*

Juan Carlos Covilla Martínez*

Recibido: 17 de diciembre de 2009
Aprobado: 1º de junio de 2010

Para citar este artículo
Covilla, JC. (2010). Competencias metropolitanas: la atribución inconstitucional del alcalde metropolitano.
Territorios, 23, pp. 101-121.

** Abogado de la Universidad Externado de Colombia, de donde es actualmente candidato a magíster en Derecho Administrativo. Autor de la obra "Las administraciones metropolitanas" (Covilla, 2010). Correo electrónico: juancovilla@hotmail.com*



Palabras clave

Áreas metropolitanas, gobierno, figura jurídica, competencias, alcalde metropolitano, planeación, uso del suelo, servicios públicos, obras públicas, sostenibilidad ambiental.

Key words

Metropolitan areas, governance, competences, land use, public services, public works, environmental protection, central city mayor.

Palavras chave

Áreas metropolitanas, governo, competência, prefeito metropolitano, planejamento, uso do chão, serviços públicos, obras públicas, sustentabilidade ambiental.

RESUMEN

Las competencias que se atribuyen a la figura jurídica conocida en Colombia como “área metropolitana” (Ley 128 de 1994), en relación con las demás entidades territoriales, han sido objeto de debate, por mucho tiempo, en la jurisprudencia y entre los gobernantes. En el presente texto se busca ilustrar la situación actual del tema y realizar una recomendación para mejorar la implementación de estas entidades administrativas, con base en aspectos sociológicos y económicos. Adicionalmente, se toma en cuenta otro aspecto álgido que deviene de lo anterior: la atribución concedida a los alcaldes metropolitanos en estas entidades administrativas que les da la oportunidad de gobernar indirectamente sobre el actuar del ente administrativo.

ABSTRACT

The competences assigned to the administrative entity known in Colombia as “metropolitan area” (Law 128/1994) has been debated for a long time in the jurisprudence and among the governors. The present document seeks to illustrate the current situation of this debate and make some recommendations to improve the usage of these administrative entities, based on sociological and economical aspects. We will also explain how the powers given by law to the metropolitan mayors, the central city’s mayor of the metropolitan area, give theme the opportunity to govern indirectly on the action of the administrative entity.

RESUMO

As competências que se atribuem à figura jurídica conhecida na Colômbia como “área metropolitana” (Lei 128 de 1994), em relação com as demais entidades territoriais, tem sido objeto de debate, por muito tempo, na jurisprudência e entre os governantes. No presente texto se procura ilustrar a situação atual do tema e realizar uma recomendação para melhorar a implementação destas entidades administrativas, com base em aspectos sociológicos e econômicos. Adicionalmente, se tem em conta outro aspecto álgido que devém do anterior: a atribuição concedida aos prefeitos metropolitanos nestas entidades administrativas que lhes dá a oportunidade de gobernar indiretamente sobre o atuar do ente administrativo.

1. Planteamiento de la cuestión

En la actualidad, en Colombia la administración metropolitana es, por excelencia, el área metropolitana regulada en la Ley 128 de 1994. Una adecuada implementación y desarrollo en su normatividad regulatoria conduce, claramente, a un evidente desarrollo de la metropolización.

Es claro que la existencia de una entidad administrativa que regula los asuntos de la conurbación y que es exigida e implementada por los municipios, conlleva por sí una armonía en las decisiones que se toman respecto a la gran ciudad y sus alrededores. Por ello, el objetivo primordial de esta investigación es plantear notas importantes frente a la distribución de competencias de esta entidad administrativa y abrir el debate respecto de la modificación de una de las atribuciones más importantes del alcalde metropolitano, para efectos de considerar viable una declaratoria de inconstitucional de la misma.

Con la distribución de competencias presentamos un diagnóstico del asunto y proponemos soluciones a un aspecto álgido en la implementación de áreas metropolitanas en cada municipio: la delimitación de competencias entre el ente territorial y el área metropolitana. Por su lado, la atribución del alcalde metropolitano de aprobar el presupuesto de inversiones y gastos es una de las principales barreras de los municipios colombianos para acceder a la constitución legal de un área metropolitana: la importancia en materia de atribuciones que tiene el alcalde metropolitano, es decir, la

preeminencia de las decisiones de la ciudad central frente a los municipios conurbados (Cfr. Alfonso Roa, 2009).

Para desarrollar este escrito haremos el siguiente recorrido: 1) presentaremos el concepto de “áreas metropolitanas”, en el cual delimitaremos la figura, la naturaleza jurídica de la misma y la interdependencia de sus municipios miembros; 2) plantearemos la distribución de competencias y haremos referencia a la planeación, a las obras públicas y a la prestación de servicios públicos; 3) señalaremos la atribución inconstitucional del alcalde metropolitano y sus consecuencias prácticas; y 4) indicaremos las conclusiones.

2. El concepto de “área metropolitana”

La legislación vigente en materia de áreas metropolitanas en Colombia –que deviene del artículo 319 de la Constitución Política– es la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas, Ley 128 de 1994 (Congreso de la República, 1994).

2.1. La figura jurídica

Lo primero que debe indicarse sobre las áreas metropolitanas es que son entidades administrativas¹

[...] 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

¹ La decisión plasmada en la Ley 128 de 1994 respecto al hecho de que las áreas metropolitanas sean entidades administrativas deja atrás la obsoleta controversia sobre si la naturaleza jurídica de las áreas metropolitanas es de entidades territoriales o entidades administrativas (Cfr. Barrero Rodríguez, 1993). En Colombia el asunto fue resuelto desde la Constitución Política de 1991, en donde se decidió, en el artículo 286, que sólo son entidades territoriales los municipios, distritos, departamentos y los territorios indígenas, así como las regiones y provincias que se constituyan, lo cual deja por fuera otro tipo de personas jurídicas de derecho público, como las de nuestro objeto de estudio. No obstante, el hecho de ser entidades administrativas no quiere decir que no ejerzan autoridad o no puedan llevar a cabo sus funciones; de hecho, la Corte Constitucional (2001) ha reconocido la existencia de las entidades administrativas y su importancia en una república unitaria y descentralizada.

social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada (Congreso de la República, 1994: art. 1).

Esta entidad administrativa ejerce su autoridad y superioridad jerárquica sobre el territorio de los municipios que la conforman y su sede es la capital del departamento o la que tenga mayor número de habitantes si no hay una capital de departamento entre los municipios miembros.

2.2. Naturaleza jurídica

Sobre la naturaleza jurídica de las áreas metropolitanas cabe mencionar que la misma ley indica que esta entidad administrativa está dotada de “personalidad jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridades y régimen especial” (Congreso de la República, 1994: art. 2), aun cuando esto no está expresado en la Constitución. La Corte Constitucional manifestó, por medio de la Sentencia C-1096 de 2001, que no era necesario que la Constitución Política indicara, en el artículo 319, que las áreas metropolitanas eran personas jurídicas de derecho público para poder entenderlo de tal manera. En la mencionada sentencia la Corte llegó a tal conclusión, entre otras razones, porque para que un área metropolitana pueda llevar a cabo sus funciones constitucionales es necesario que sea catalogada como persona jurídica de derecho público.

Por otro lado, respecto a la diferenciación de los municipios integrados al área metropolitana y la entidad administrativa, debemos afirmar que se conserva la autonomía de los primeros frente a la administración metropolitana para la gestión de todos los asuntos no asumidos por el área metropolitana. Lo anterior, porque los actos administrativos de las autoridades metropolitanas son de superior jerarquía respecto de los actos administrativos municipales en lo relativo a los hechos metropolitanos. El Consejo de Estado ha entendido la injerencia de las atribuciones de las áreas metropolitanas así:

Es cierto, conforme lo sostiene el Municipio de Dosquebradas, que de acuerdo con el Decreto 1553 de 1998, numeral 7, la autoridad encargada de dirigir el transporte dentro de su ámbito territorial es el Alcalde Municipal, *empero ello debe entenderse así, siempre y cuando el Municipio no pertenezca a un Área Metropolitana cuya Junta no lo haya determinado con carácter metropolitano, pues en este caso las decisiones que se adopten trascienden del ámbito meramente municipal, sin que ello implique violación de la autonomía de los entes territoriales*, pues según se desprende del Acuerdo 10 de 21 de junio de 1995, contenido del Estatuto del Área Metropolitana Centro Occidente, la Junta está integrada por los Alcaldes de cada uno de los Municipios, el Gobernador del Departamento y un Representante de los Concejos Municipales, debiéndose adoptar las decisiones por mayoría absoluta de sus miembros (artículos 22 y 28, folios 335 y 337, cuaderno número uno), lo que hace suponer que, necesari-

riamente, en tales decisiones se refleja la voluntad de la entidad territorial, orientada a sacar adelante los planes y proyectos que redundarán en beneficio común y, por lógica, en provecho de cada uno y que son las que, en el caso del servicio de transporte, está obligado a tener en cuenta el Instituto Municipal de Tránsito y Transporte (Consejo de Estado, 2004) (Cursiva fuera de texto).

Cabe resaltar la importancia que se le da a la autonomía municipal frente a las decisiones que se tomen en las juntas metropolitanas; sin embargo, la noción de autonomía municipal puede verse limitada, a raíz de algunas consideraciones que se expondrán a continuación, en el estudio sobre la “desequilibrada” organización interna de la entidad administrativa, por la preeminencia del alcalde metropolitano.

Por último, resulta pertinente recordar que los entes del Estado descentralizados son aquellos que tienen personalidad jurídica propia, cuentan con recursos propios y tienen la capacidad de administrarse a sí mismos (Gordillo, 1998: XIV-3 y ss); como fue referenciado por la Ley 128 y la Corte Constitucional, las áreas metropolitanas cumplen en su integridad estos requisitos. Evidentemente estamos en presencia de una entidad perteneciente a la descentralización administrativa,² permitida por la Constitución de 1991, lo que implica que no existe un control de jerarquía sobre ésta, sino una vigilancia –que no consiste en un control de tutela administrativa, puesto que ésta debe estar expresa en la Ley– a los municipios miembros del área, debido a que al ser parte los alcaldes y concejales de la Junta

Metropolitana, estos toman las decisiones referentes al área metropolitana.

2.3. La interdependencia

Uno de los elementos esenciales que no se encuentran expresos en la Ley, pero que resalta en los municipios miembros de las áreas metropolitanas, es la interdependencia del municipio núcleo con los conurbados. No todos los autores hablan de la interdependencia, porque prefieren entender el concepto de la “administración metropolitana” como una gran ciudad que absorbe a otras más pequeñas. Pues bien, nos parece fundamental hablar de este concepto, porque no es únicamente la gran ciudad la que sustrae los elementos que le interesan, sino que ésta muchas veces depende también de esos pequeños municipios porque su fuente de desarrollo se encuentra ahí.

Para demostrar esto se pone de presente un ejemplo sencillo, pero suficiente para detallar la afirmación: generalmente se mira a los municipios pequeños como necesitados de un cubrimiento en cantidad y calidad de los servicios públicos (lo cual implica una dependencia por parte del municipio conurbado frente a la gran ciudad central); pero con la misma óptica se debe ver a quienes residen en esos pequeños municipios y trabajan en la gran ciudad. Además, allí no sólo reside mano de obra no calificada que acude a la ciudad central en busca del “sueño metropolitano”, sino que cada vez más se ve la residencia de altos ejecutivos que buscan un lugar de residencia alejado del “caos metropolitano”.

² No podemos catalogar a las áreas metropolitanas como entidades descentralizadas indirectas, puesto que nacen de la voluntad del pueblo, por medio de la Consulta Popular; mientras que las “descentralizadas indirectas, son las que surgen por la voluntad asociativa de los entes públicos entre sí o con la intervención de particulares, previa autorización legal” (Consejo de Estado, 2000).

³ Por expreso mandato del artículo 5 de la Ley 489 de 1998, los organismos de la Administración Pública se encuentran en la obligación de aplicar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en el ejercicio de las mismas.

Por otro lado, pero en el mismo sentido inicial, hay que hablar de la interdependencia, porque lo que le sucede a uno de los municipios integrantes de un área metropolitana, afecta a todos. Es una afirmación osada pero cierta. Osada, porque decir que lo que le suceda al municipio de menor población en una conurbación (Bojacá, por ejemplo, el cual, según las proyecciones del censo del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, contaba en 2008 con 9653 habitantes) afecta a la ciudad central (a Bogotá, que según el mismo estudio tenía 7'155.052 de habitantes para la misma fecha) podría ser inaceptable. Aunque no sea tan evidente, es posible afirmar que las repercusiones que esta situación trae (como las que traería el caso inverso) en algo afectan, pues, por ejemplo, una urgencia sanitaria que no sea cubierta de la mejor manera puede afectar en un eventual caso al Río Bogotá, que pasa por Bojacá, y que en últimas suministra el agua no tratada a la capital.

3. Distribución de competencias metropolitanas

Las juntas metropolitanas son las encargadas de tomar las decisiones más importantes sobre todo lo que tiene que ver con el tema metropolitano (artículo 14 de la Ley 128 de 1994), es por esto que a continuación haremos mención de algunas de las atribuciones del área metropolitana, teniendo como referencia las decisiones de mayor relevancia que puede tomar este órgano.

Las atribuciones que otorga la Ley 128 no son más que competencias (Cfr. Gordillo, 1998: XII-7 y ss) que se le otorgan al área metropolitana; además, por tener este carácter, deben estar expresamente definidas en la ley. Sin embargo, es posible que las mismas competencias sean otorgadas a otros entes administrativos, por lo que debemos dedicar este espacio a decidir cómo se ejercitan las mismas. Al respecto, y en lo que se refiere a nuestro objeto de estudio, podemos distinguir seis formas de distribución de competencias (Santamaría Pastor, 2004: 418-419):

- *Competencia exclusiva*: es la que corresponde a un solo ente y excluye a los demás.
- *Competencia indistinta*: corresponde a dos o más entes sin ser excluyente.
- *Competencia conjunta*: es la que corresponde a dos o más entes y se requiere de la actuación sucesiva de todos estos.
- *Competencia coincidente*: se refiere a la intervención acumulativa, pero independiente en los asuntos de su competencia.
- *Competencia compartida*: consiste en la distribución de competencias a varios entes de manera parcelada, la cual puede estar basada en tres criterios: territorio por potestades, funciones o por sectores sustantivos.

Buscaremos encuadrar la distribución de competencias citada en algunas de las atribuciones de la Junta Metropolitana.³ La regla general en el asunto de la competen-

cia consiste en que la Junta Metropolitana “sólo podrá ocuparse de la regulación de los hechos metropolitanos”, de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 128 de 1994. Según la misma ley, son “hechos metropolitanos” aquellos que, a juicio de la junta, “afecten simultáneamente y esencialmente a por lo menos dos de los municipios que lo integran como consecuencia del fenómeno de la conurbación”.

Se requiere pues, de la decisión de la Junta Metropolitana con ingredientes que se deben evaluar: por un lado, un aspecto objetivo que se refiere a la afectación de por lo menos dos municipios⁴ y, por el otro, uno un poco más subjetivo, que es el hecho de que la afectación se encuentre dada por la conurbación. A continuación señalaremos las cinco competencias referidas a las metrópolis que tienen mayor discusión respecto de su distribución y que son más importantes frente al desarrollo de la metropolización: la planeación, las obras públicas metropolitanas y la prestación de servicios públicos, el medio ambiente y las viviendas de interés social.

3.1. La problemática de la planeación

En materia de planeación urbanística el área metropolitana tiene uno de los encargos más importantes. Todo se encuentra condensado en la expedición de unos acuerdos metropolitanos y de un Plan Integral de Desarrollo Metropolitano –este último, emitido por iniciativa del gerente metropolitano, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de Planeación–, en el que

se tracen los objetivos y criterios que deben seguir los concejos municipales integrantes respecto de los hechos metropolitanos. Esto es corroborado por las disposiciones de la Ley 388 de 1997 y del Decreto 879 de 1998, que regulan el ordenamiento territorial y los planes de ordenamiento territorial, respectivamente.

La Ley 152 de 1994 es considerada como la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. En ella se señalan las autoridades encargadas de la planeación territorial; sin embargo, sorprendentemente no aparecen las áreas metropolitanas ni sus órganos, lo cual no implica que no se les deba aplicar su contenido, por expresa disposición del artículo 2. Esto sólo demuestra la ausencia de interés de esta ley en incluir las áreas metropolitanas como sujeto activo en la planeación territorial, lo cual fue subsanado por la Ley 128 de 1994, que le imprime jerarquía al Plan Integral de Desarrollo Metropolitano sobre los Planes de Desarrollo Municipal. Así pues, deben atenerse los municipios a lo dispuesto por la Junta Metropolitana en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano en lo relativo a los hechos metropolitanos.

Cabe recordar que el ordenamiento del territorio es una competencia constitucional de los municipios, en específico de los concejos municipales, pero la Ley 388 dejó en vilo tal atribución. A diferencia de la Ley Orgánica 152 de 1994, esta situación es tan marcada que la Ley 388 de 1997 y el Decreto 879 de 1998, en lo relativo al ordenamiento del territorio, incluyen siempre a las áreas metropolitanas como sujeto activo

⁴ El Consejo de Estado ha hecho énfasis en este aspecto al decidir un asunto relativo a rutas urbanas de servicio público de transporte en la Ciudad de Barranquilla, el cual algunos trataban de disponer como materia de resorte del Área Metropolitana de Barranquilla (Consejo de Estado, 2002).

⁵ Ley 388 de 1997, artículo 6, determina que “El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales”.

en la planeación territorial,⁵ por ejemplo, cuando se habla de la consulta previa a la expedición de los Planes de Ordenamiento Territorial.

3.1.1. La reglamentación de los usos del suelo

La cuestión más relevante en lo referente a la reglamentación de los usos del suelo es definir las competencias que debe asumir cada entidad (municipio y área metropolitana), teniendo en cuenta que el artículo 7 de la Ley 388 de 1997 que indicaba dichas competencias fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional (2000), puesto que la disposición fue expedida por medio de una ley ordinaria, cuando debió ser expedida por medio de una ley orgánica, según la Constitución. Sin embargo, desde antes de la declaratoria de inexecutable, e incluso de la expedición de la Ley 388 de 1997, ha sido la jurisprudencia la que ha planteado la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial. A continuación hacemos una relación de las sentencias más relevantes.

a) Antes de la Ley 128 de 1994

Unos consideraban –de acuerdo con la Sentencia del Consejo de Estado del 11 de marzo de 1993– que la regulación de los usos del suelo se encontraba en las áreas metropolitanas, todo esto en vigencia del artículo 354 del Código de Régimen Municipal.

Por otro lado, la Sala de Consulta y Servicio Civil emitió el Concepto de expediente 460, el cual hacía mención de una concurrencia y armonía de la competencia en el asunto, considerando que los municipios, además de corresponderles la regulación del suelo, también tenían autonomía para la toma de esas decisiones (Consejo de Estado, 1992).

b) Posterior a la expedición de la Ley 128 de 1994

En la Sentencia del Consejo de Estado del 12 de mayo de 1995 se decidió optar por la primera tesis bajo los mismos argumentos, según la cual la decisión de la reglamentación de los usos del suelo se encuentra en cabeza de la Junta Metropolitana y tiene prevalencia sobre lo que decidan los Concejos Municipales. No obstante, tal concepción fue revertida en 1997, por la Sentencia del Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo del 17 de abril de 1997, pues consideró que la Ley 128 había indicado con claridad que la competencia del uso del suelo se encontraba en cabeza del Concejo, teniendo en cuenta objetivos y criterios de la Junta Metropolitana, es decir que la reglamentación específica dependía de los Consejos (Cfr. Consejo de Estado, 1997, 2001).

c) Situación actual

Existe en la actualidad una situación de competencias compartidas en el asunto. La regulación de los usos del suelo se en-

cuentra en cabeza de los Concejos Municipales, por una decisión jurisprudencial de distribuir las competencias por potestades. En consecuencia, le corresponde a la Junta lo expresamente indicado en la Ley 128 de 1994, mientras que al Concejo lo expresamente indicado en la Constitución.

En resumen, la cuestión está así:

[...] la regulación de los usos del suelo compete a los Concejos cuando el ente municipal no pertenece a un área metropolitana y, en caso contrario, tal atribución es compartida con las Juntas Metropolitanas, bajo criterios de complementariedad y coordinación, donde a éstas les atañe la fijación de los objetivos a los cuales deben sujetarse aquéllos (Consejo de Estado, 2001).

De acuerdo con lo fijado en la Ley 128 y con la naturaleza de la entidad metropolitana, entendemos que la concepción más válida respecto de la reglamentación del uso del suelo corresponde a aquella que indica que la Junta Metropolitana sólo dicta objetivos y criterios sobre del uso del suelo, pero que éstos deben ser desarrollados específicamente por el Concejo Municipal.

La norma puede ser concordada con el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, que dispone las normas urbanísticas. En ella se advierte que tales normas son establecidas por los Concejos Municipales, pues el inciso primero del mismo artículo indica que “En todo caso los municipios que integran áreas metropolitanas deberán ajustarse en su determinación a los objetivos y criterios definidos por la Junta Metropolitana, en los asuntos de su competencia”.

Al advertir las normas urbanísticas estructurales (numeral 1 del mismo artículo) podemos observar que le atribuyen al Concejo las decisiones más importantes en materia de uso del suelo: clasificación y delimitación de los suelos; espacio público y su planeación a largo plazo (determinación de áreas para especial tratamiento como zonas verdes); directrices para la formulación y adopción de planes parciales, y definición de áreas de protección.

Con lo anterior, se creería que se deja de lado la intervención de las áreas metropolitanas sólo en lo relativo a directrices generales. No obstante, tales directrices generales bien pueden ser la determinación de la expansión del territorio, lo que llevaría a entrar en conflicto con el municipio que tenga a cargo la expedición de la norma urbanística.

Pues bien, como están las cosas con la jurisprudencia vigente, estos asuntos en realidad no serían conflictivos, pues el Concejo, según la disposición constitucional mencionada, es el encargado de regular el uso del suelo. Sin embargo, esto es así porque los municipios que hacen parte de las áreas metropolitanas gozan de autonomía municipal, es decir que por el hecho de hacer parte de la entidad administrativa no pierden sus atribuciones recibidas constitucionalmente.

Desconocer que la competencia del uso del suelo se encuentra en cabeza del Concejo Municipal sería eliminar de plano uno de los elementos de la autonomía municipal, que sería la autonomía en la gestión de las materias de competencia.⁶ Lo anterior tiene

⁶ Esto tiene eco en la doctrina administrativista, y al respecto podemos citar al profesor Hernández-Mendoza, quien indica Otro de los atributos constitutivos de la autonomía municipal, sin ninguna duda, lo conforma la existencia de un conjunto de competencias propias, que vienen reconocidas por la Constitución, desarrolladas en las leyes y que no pueden ser ignoradas o desconocidas por los otros poderes públicos. Ello es así, porque las competencias son irrenunciables, intransferibles, indelegables e impositivas (2007: 236).

⁷ Como la construcción subjetiva que se ha realizado en la división de competencias entre el Distrito Metropolitano de Caracas y los municipios miembros de éste. Al respecto: Cfr. Otero, 2009: 500 y ss.

⁸ En ese sentido nos encontramos de acuerdo con la primera tesis sobre el asunto planteada por el Consejo de Estado:

[...] no sería posible concebir a una entidad encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad –terminología que no se encontraba en el artículo 198 de la Constitución de 1886–, como reza el artículo 319 de la actual, sin la competencia o facultad de reglamentar el uso de la tierra de los diferentes municipios que integran el Área Metropolitana (Consejo de Estado, 1993).

cabida al entender que, de acuerdo con la regulación de la Ley 128 de 1994, únicamente se le atribuye al área metropolitana la fijación de criterios y objetivos en materia de uso del suelo.

d) Nuestra posición

En nuestro criterio, y en aras de no caer en subjetivismos a la hora de dividir las competencias,⁷ la intervención de la Junta sólo deben referirse a hechos metropolitanos, es decir, a cuestiones que en realidad afecten a dos o más municipios. Por ejemplo, podría disponer de usos del suelo dentro de un municipio núcleo para determinar cierta zona de protección para un parque de escala metropolitana o una zona comercial para un centro comercial de escala metropolitana, más no podría opinar sobre asuntos más específico como un barrio pequeño. Al referirnos a la escala metropolitana entendemos que el centro comercial o el parque deben tener instalaciones o capacidad suficiente para atraer y responderle a un promedio superior al del municipio núcleo en zonas verdes o comerciales. Esto sería una distribución funcional de las competencias atribuidas.

Desde el otro punto de vista, es de mayor importancia lo relativo a los usos del suelo en límites de los municipios integrantes del área, pues de ahí vendrá seguramente el desarrollo metropolitano o la ausencia de éste. Esto, teniendo en cuenta las funciones de las áreas metropolitanas: programar y coordinar el desarrollo armónico del territorio, racionalizar la prestación

de servicios públicos en el área y ejecutar las obras de interés metropolitano (artículo 319 de la Constitución Política).⁸ Con esta norma se rebate la argumentación que indica que los municipios tienen la competencia del uso del suelo desde la Constitución y se deja claro que la Máxima Fuente Normativa también hace referencia a la articulación que debe existir en materia de uso del suelo en pro de los intereses metropolitanos.

Si a las áreas metropolitanas no les permiten intervenir en los usos del suelo del municipio utilizado para aspectos de gran escala, o no regula la expansión de los municipios, no habría forma de llevar a cabo sus funciones de una manera adecuada. Es por eso que vemos con buenos ojos que la Junta Metropolitana tome las decisiones referentes a la fijación del perímetro urbano y suburbano de cada municipio integrante del área metropolitana, de acuerdo con lo establecido en la Ley 128. La misma Ley 388 de 1997 le dio el espaldarazo a la mencionada disposición, al establecer que en el componente general de los Planes de Ordenamiento Territorial debe incluirse la clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, de acuerdo con los objetivos y criterios establecidos por las áreas metropolitanas.

No se estaría violando la autonomía municipal si la Junta Metropolitana toma las decisiones en materia de planeación por cuanto que cada municipio, motu proprio acudió a esta entidad para la toma de decisiones en igualdad –haciendo las acotaciones que vienen en el siguiente acápite–.

Es importante notar que, en caso de que no se sigan los criterios fijados por la Junta Metropolitana respecto de los usos del suelo, puede ser declarado nulo el acto administrativo expedido por un Concejo en ese sentido, teniendo en cuenta la ilegalidad de la misma. De lo anterior se deduce que las decisiones tomadas por la Junta tienen toda la eficacia suficiente sobre los municipios miembros.

3.1.2. El plan vial y los planes maestros de servicios y obras

Además del uso del suelo, en materia de planeación la Junta Metropolitana tiene la facultad de adoptar el plan vial y los planes maestros de servicios y de obras de carácter municipal. Sobre este aspecto podemos afirmar que el asunto presenta un fenómeno que lleva a la confusión: la duplicidad de competencias o competencias indistintas, al tenor de Juan Alfonso Santamaría Pastor (2004: 419). Así lo ha manifestado el Consejo de Estado (2003) respecto de los planes viales, planes maestros de servicios y de obras de carácter municipal que afecten a dos o más municipios, pues la Junta Metropolitana tiene la facultad de hacerlo, así como lo tienen los concejos dentro de cada municipio.

Así se puede evidenciar en el artículo 17 de la Ley 105 de 1993, que señala que “Hacen parte de la infraestructura Distrital Municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas y aquellas que sean propiedad del Municipio”, y en el artículo 19 de la misma Ley se afirma que “Corresponde a

la Nación y a las Entidades Territoriales la construcción y la conservación de todos y cada uno de los componentes de su propiedad, en los términos establecidos en la presente Ley”. Al respecto consideramos que la adopción de planes viales y obras de carácter municipal debería corresponder al municipio, salvo que la vía que se pretende regular integre o contribuya a la unión de dos municipios, cayendo en la exégesis de afirmar que una carretera dentro de un municipio puede contribuir a la unión con otro, siempre y cuando sea de escala metropolitana (vías rápidas de varios carriles que atraviesen la ciudad núcleo, por ejemplo). Esto dista de la normatividad actual, pues en ésta no hay distinción alguna de cuándo la Junta Metropolitana puede adoptar planes viales u obras en los municipios. Es decir, deberíamos optar por una distribución más clara de competencias en este sentido.

Frente a los planes maestros de servicios, también deberíamos indicar que corresponderían a la Junta Metropolitana los planes maestros del perímetro urbano, más no los de la ciudad, donde regula el Concejo con criterios fijados por la Junta Metropolitana.

3.2. Un productivo régimen de obras públicas metropolitanas

Teniendo en cuenta que una de las principales funciones de los entes metropolitanos es la ejecución de obras, éste puede declarar, *motu proprio*, la utilidad pública o de interés social de aquellos inmuebles urbanos, suburbanos y rurales necesarios, así

⁹ *El Consejo de Estado (1999) ya ha aprobado expropiaciones realizadas por un Área Metropolitana, en este caso, la del Valle de Aburrá.*

¹⁰ *Entre las funciones relativas al actuar metropolitano se encuentran las de expropiación de bienes para declararlos de utilidad pública. En ese sentido, el Consejo de Estado ha expresado que la disposición agrega que “el Representante legal obtendrá las autorizaciones previas previstas en los estatutos o normas que regulan la entidad que represente”. Y que cuando “la expropiación sea ordenada por una entidad territorial o un Área Metropolitana, no se requerirá la expedición de una ordenanza o acuerdo”. Pero el bien debe encontrarse dentro del territorio de su jurisdicción, para los efectos prescritos por el artículo 10 de la Ley 9 de 1989.*

como iniciar los procesos de expropiación, de conformidad con la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997,⁹ y afectar bienes para realizar una obra pública metropolitana, siempre que tengan sustento en la necesidad plasmada en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano.¹⁰

La entidad administrativa tiene un régimen de actos y contratos sujeto al derecho público y en específico al Estatuto General de la Contratación Estatal, por lo que las obras que se pretendan construir pueden ser contratadas por el área metropolitana. Asimismo, tiene la facultad de disponer la ejecución de las obras de carácter metropolitano. Como lo mencionamos anteriormente, existe un problema de duplicidad de competencias que debe resolverse.

Mientras tanto, podemos afirmar que una de las atribuciones que ha traído mejores resultados han sido las obras metropolitanas. Por ejemplo, en el área metropolitana de Centro de Occidente se hizo el viaducto Pereira-Dosquebradas y la vía La Romelia-El Pollo, dos obras de enorme importancia para la agilización del tráfico. El área metropolitana del Valle de Aburrá también se ha encargado de realizar obras que han contribuido con el desarrollo de los municipios miembros del área, como la construcción de la Biblioteca Municipal de Caldas. Por su parte, en el área metropolitana de Bucaramanga se dieron grandes avances por las obras públicas que se realizaron desde la constitución de la misma. Al respecto, podemos observar que se realizó el entramado vial que permitió la comunicación entre Bucaramanga, Floridablanca,

Girón y Piedecuesta, entre el que se incluye la autopista Bucaramanga-Girón, para la cual Girón no contaba con los recursos suficientes (Lasprilla, 1999: 83).

3.3. El indiscutible interés por la prestación de servicios públicos

Respecto al tema de la prestación de servicios públicos, le corresponde a la Junta Metropolitana la determinación de aquellos de carácter metropolitano, teniendo en cuenta las directrices establecidas en la Ley 128, es decir, que cobijen a dos o más municipios y que impliquen conurbación.¹¹ Una vez determinados los servicios públicos metropolitanos, la entidad administrativa debe velar por su adecuada prestación. Por tanto, se convierte en una autoridad de servicios públicos en la jurisdicción sobre la cual se encuentran los municipios miembros.

Esta atribución, en específico, es otra de las que expresamente se arrogan las áreas metropolitanas, pero que constitucionalmente fueron atribuidas a los municipios; sin embargo, aquí no tenemos la misma problemática de competencias, puesto que el artículo 14 establece que la Junta Metropolitana está encargada de definir qué es un servicio público metropolitano; además, como bien se referenció, las decisiones de la Junta prevalecen sobre las del Concejo municipal. En consecuencia, frente a este tema existen competencias excluyentes.

La prestación de servicios públicos es, junto con la ordenación del territorio, un aspecto de suma importancia en las áreas metropolitanas, por cuanto suple las ne-

cesidades más básicas atribuidas a la conurbación. Se podría decir que una de las principales razones –si no la principal– por la cual los municipios buscan constituir una entidad metropolitana es por la prestación conjunta de los servicios públicos. Es por esto que una buena regulación en materia de servicios públicos por parte de la Junta Metropolitana casi que lleva en sí la aceptación de los ciudadanos respecto del área metropolitana.

La idea es coordinar la prestación de los servicios públicos y no la sustracción de los mismos por parte de los municipios aledaños a la metrópoli, por este motivo es que se habla de interdependencia en los asuntos metropolitanos. Para llevar a cabo la adecuada prestación de servicios públicos, la Junta puede autorizar al ente metropolitano la participación en la constitución de entidades públicas o privadas para la prestación de los servicios. Este aspecto denota la igualdad de regulación de la entidad metropolitana frente a los municipios, y puede convertir al área en una empresa fructífera, por medio de la prestación de un servicio público a los municipios conurbados, o no conurbados, debido a que la Ley no restringe esta posibilidad.

Por último, la Ley 128 flexibiliza la situación de los servicios públicos en las áreas metropolitanas e indica que por Ley o por estatutos se le pueden conceder más atribuciones en materia de prestación de servicios públicos.

Uno de los logros alcanzados por el área metropolitana de Barranquilla es la

prestación eficiente de los servicios públicos alcanzada después de su creación. Antes de 1981 –fecha de creación de la entidad administrativa– existía una problemática en materia de servicios públicos en las entidades territoriales que “fundaron” el área. Otro ejemplo interesante y fructífero se presenta en el área metropolitana del Valle de Aburrá, donde antes de la entrada en vigencia de la misma existían distintas empresas prestadoras de servicios públicos por cada municipio conurbado, lo que llevaba a la existencia de deficiencias en la prestación de servicios de agua, energía, alcantarillado y telecomunicaciones; sin embargo, luego de la constitución del Área Metropolitana, una sola empresa (Empresas Públicas de Medellín) entró a prestar el servicio, lo que mejoró considerablemente la situación (Jaramillo Gómez, 1999: 77). Lo mismo puede mencionarse del área metropolitana de Bucaramanga, que en 1999, hace 10 años, ya contaba con servicios públicos metropolitanizados: acueducto, alcantarillado, energía, gas natural y un relleno sanitario metropolitano (Jaimes Lasprilla, 1999: 83).

Otro aspecto de resaltar respecto al tema de la prestación de servicios públicos tiene que ver con el servicio de transporte que se ha adjudicado a las áreas metropolitanas por medio de los Documentos Conpes. Esta entidad administrativa tiene la obligación de construir, en conjunto con la Nación, sistemas de transporte masivo integrado, lo cual se está llevando a cabo en la actualidad por las áreas metropolitanas en funcionamiento.

De esta manera, la entidad que necesita adquirir el bien inmueble para desarrollar obras de utilidad pública o interés social, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 9 de 1989, debe ordenar la expropiación del bien, cuando no llegue a un acuerdo en las negociaciones directas (Consejo de Estado, 1991).

¹¹ *Así lo ha evaluado el Consejo de Estado: “[...] siendo por disposición legal el transporte un servicio público [en los municipios de Pereira, Dosquebradas y La Virginia], es uno de los hechos que la Junta Metropolitana puede considerar como metropolitano, como en efecto lo hizo la del Área Metropolitana del Centro Occidente en el Acuerdo 8 de 1994” (Consejo de Estado, 2004).*

3.4. Desaprovechamiento de la vivienda de interés social y sostenibilidad ambiental

Dos temas de la mayor relevancia para el desarrollo metropolitano son las viviendas de interés social y la sostenibilidad ambiental. No obstante, en este acápite no realizaremos un análisis sociológico o económico de los mismos, propios de otro tipo de estudios, sino que nos limitaremos a indicar la merma que han sufrido a raíz del mal trato que se ha venido dando a las áreas metropolitanas, como bien se expuso en el acápite de la planeación. Debido a que el tema medioambiental es importantísimo no sólo en el diario vivir de las ciudades, sino en el de las conurbaciones, ha sido observado con una óptica municipalista que ha dejado a cada población la labor de ejecutar políticas medioambientales y a las corporaciones autónomas regionales, de acuerdo con la Ley 3 de 1991 y la Constitución Política, la labor de velar y supervisar el cumplimiento de las políticas ambientales.

La intervención metropolitana en el asunto ambiental se ha visto mermada, debido a que la Ley 128 de 1994 ha restringido la posibilidad de formular un plan metropolitano ambiental, únicamente a los casos en los que no existan corporaciones regionales autónomas en el territorio del área. Como es evidente, en la actualidad existen corporaciones regionales en todo el territorio colombiano, lo que elimina de plano la posibilidad de que las áreas metropolitanas existentes y con posibilidad de existir puedan tomar decisiones ambientales.

En ese sentido, si bien las corporaciones regionales son también entidades administrativas de carácter supramunicipal, especialmente en el tema ambiental, no podemos olvidarnos de lo especial que son las áreas metropolitanas en el conocimiento de soluciones para las conurbaciones, lo que permitiría un verdadero dictamen concreto frente a los problemas ambientales metropolitanos. En esa medida, sería coherente la adopción de un plan metropolitano, sin importar que existan las corporaciones autónomas, lo que no quiere decir que aquel no deba formularse con independencia de las corporaciones. Por el contrario, el verdadero éxito se encuentra en la armonía de las dos concepciones (una más guiada hacia la conurbación y la otra hacia lo ambiental).

En lo que se refiere a las funciones relacionadas con las viviendas de interés social, éstas terminan por parecerse mucho a la planeación, ya que las áreas metropolitanas únicamente se dedican a tomar decisiones de coordinación en su territorio con quienes de verdad tienen la labor de formulación de planes (el nivel central) y la adopción específica (cada municipio). En efecto, esto fue lo indicó la Corte Constitucional (2010) en un fallo reciente donde aclaraba que las decisiones en detalle sobre de las viviendas de interés social deben ser tomadas por los Concejos municipales en la expedición de los planes de ordenamiento territorial, en los que, aún cuando exista una coordinación con la junta metropolitana, los temas de vivienda de interés social no podrán ser debatidos en profundidad,

porque la decisión final en el tema recae sobre el Concejo.

Si bien es cierto que no se puede olvidar la autonomía municipal, no está de más poner de presente (lo cual terminaría siendo el eje de este estudio) que las entidades administrativas conocidas como áreas metropolitanas tienen un carácter especialísimo, y que de ellas se predica una experticia gubernamental en el tema metropolitano, por lo que no se encuentra más salida cuando existan problemáticas de conurbación que acudir a este ente en busca de las soluciones más apropiadas. Seguir consultando a nivel municipal, departamental o nacional decisiones que se enmarcan en un rango propio que abarca a la influencia que tienen dos o más municipios cercanos por sus nexos en materia de bienes o servicios o por su confluencia territorial se convierte en un despropósito, siempre que se tenga en cuenta que existen figuras jurídicas, como las áreas metropolitanas, especializadas en este tipo de aspectos.

4. La atribución inconstitucional del alcalde metropolitano

El Alcalde Metropolitano es el mismo alcalde del municipio núcleo o metropoli de una zona metropolitana y tiene como funciones principales hacer cumplir la Constitución, la ley y los Acuerdos de la Junta Metropolitana; presentar a la Junta Metropolitana los proyectos de acuerdos de su competencia para el normal desarrollo de la gestión metropolitana, y delegar en el gerente me-

ropolitano otras funciones determinadas por la Junta Metropolitana. Asimismo, está encargado de la reglamentación de Acuerdos Metropolitanos expedidos por la Junta Metropolitana, por medio de Decretos Metropolitanos –que tienen superioridad jerárquica a la de los municipios que hacen parte del área– y sancionar o someter a la revisión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo los Acuerdos Metropolitanos cuando los considere contrarios al orden jurídico.¹²

Debemos contemplar la injerencia del Alcalde Metropolitano en todo el actuar del área metropolitana. Por un lado, el hecho de que antes de la Ley 128 de 1994 la oficina de planeación del municipio núcleo elaborara el plan integral de desarrollo metropolitano y el de inversiones y gastos, permitía al Alcalde Metropolitano tener una clara importancia en las decisiones del área. Por otro lado, vemos en la actualidad que el Gerente Metropolitano, escogido entre una terna enviada por el Alcalde Metropolitano, tiene iniciativa únicamente para presentar proyectos de acuerdos metropolitanos que correspondan a los planes de inversión de desarrollo, de presupuesto anual de rentas y gastos, de estructura administrativa y de planta de cargos.

Lo cierto es que, como veremos a continuación, el Alcalde Metropolitano termina gozando de atribuciones que le permiten tener cierta preponderancia, no sólo en la voz de las sesiones de la Junta Metropolitana, sino en sus votos, que terminan convirtiéndolo en decisivo para algunos aspectos.

¹² Para el ejercicio de esta función el alcalde metropolitano dispone de ocho días si se trata de acuerdos que no consten de más de veinte artículos, y de quince días si son más extensos. Aunque esta facultad constituya un simple control de legalidad previo a un acto administrativo, el hecho de recaer en cabeza del alcalde metropolitano únicamente permite descifrar alguna tendencia del legislador de otorgar la importancia al actuar.

¹³ El párrafo del artículo 13 de la Ley 128 de 1994 dice:

La aprobación del Plan de Desarrollo Metropolitano, el Plan de Inversiones y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos del Área deberá hacerse con el voto afirmativo de el Alcalde Metropolitano. La no aprobación de estas iniciativas en los términos establecidos en la ley, faculta al Alcalde Metropolitano para poner en vigencia los proyectos debida y oportunamente presentados.

4.1. La inconstitucionalidad de la atribución

La importancia del Alcalde Metropolitano se advierte en el párrafo 13 de la Ley 128 de 1994, que dice que la aprobación del Plan de Desarrollo Metropolitano (Inversiones y Presupuesto Anual de Rentas y gastos del Área)¹³ debe hacerse con su voto afirmativo, y en caso de que no suceda, se faculta al Alcalde Metropolitano para poner en vigencia los proyectos, debida y oportunamente presentados.

No está de más recordar que el plan de inversión y gastos sólo puede ser presentado por el Gerente Metropolitano, funcionario que es escogido de una terna enviada por el Alcalde Metropolitano a la Junta. Es decir, aunque la Junta Metropolitana tome las decisiones importantes en el área metropolitana, la disposición de los recursos para tal fin debe tener la venia del Alcalde Metropolitano, lo que le da a éste la última palabra en las inversiones de estas áreas. Así pues, la Junta Metropolitana garantiza la voz y el voto de los municipios conurbados, pero se nota un relieve del Alcalde Metropolitano en las decisiones importantes del área metropolitana, lo que lleva a pensar que éste tiene cierto control de tutela administrativa sobre el actuar del área metropolitana.

Como bien lo reseña Rivero (1980: 345), el legislador puede optar por distintos mecanismos de control de tutela sobre las entidades descentralizadas, dependiendo del grado de autonomía que se pretende conferir. Si bien en Colombia se optó por

un mecanismo de tutela sobre las personas –designación por elección y destitución (artículo 103 y siguientes de la Ley 489 de 1998)–, consideramos que la situación del Alcalde Metropolitano frente al área metropolitana configura otro tipo de mecanismo de tutela: sobre las decisiones. En ese sentido, las decisiones que se tomen en la Junta Metropolitana “no pueden convertirse en ejecutoria sino mediante la aprobación de la autoridad de tutela sea expresa, sea tácita” (Rivero, 1980: 345), es decir, que las decisiones más importantes que tome éste órgano se ven sometidas a la aprobación del alcalde del municipio núcleo.

Si bien es cierto que el objetivo de las áreas metropolitanas es regular el asunto de la conurbación, no podemos atribuirle a la gran ciudad la potestad de tomar decisiones tan importantes sobre los municipios conurbados, no sólo porque se viola la autonomía municipal, sino por que se olvida la característica de la interdependencia de los municipios integrantes de los mismos.

4.1.1. Inexequibilidad frente a la regulación de las áreas metropolitanas

Es posible hablar de *inexequibilidad frente a la regulación de las áreas metropolitanas* porque la Constitución Nacional lo indica en el artículo 319, cuando habla de la igualdad que deben tener los municipios involucrados en la entidad:

Quando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana,

podrán organizarse 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.

La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; *garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales*; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios (cursiva fuera del texto).

En ese sentido, encontramos que en los órganos de administración no se garantiza una adecuada participación, puesto que el municipio núcleo tiene mayor importancia que los demás conurbados.

4.1.2. Inexequibilidad frente a la autonomía municipal

El artículo 1 de la Constitución señala: “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, *con autonomía de sus entidades territoriales*, democrática, participativa y pluralista” (cursiva fuera del texto). Dado que el municipio es una entidad territorial, encontramos, que la autonomía municipal se encuentra vulnerada, debido a que la ley realizó un desarrolló de la Constitución de una forma contradictoria. Para la Corte Constitucional

[...] el núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos, *la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostenta* (cursiva fuera del texto).

Como bien se desprende del núcleo esencial de la autonomía municipal, cada municipio debe tener la posibilidad de autodirigirse. Si bien es cierto que por el ingreso al área metropolitana cada municipio está cediendo un poco de su autonomía en pro de las decisiones que se tomen en la Junta Metropolitana, esto la hacen por acuerdo para un beneficio conjunto por la mencionada interdependencia de los municipios conurbados, pero no con la intención de que sea el municipio núcleo el que decida sobre los asuntos más importantes.

4.2. Consecuencias prácticas

La declaratoria de inconstitucionalidad de esta atribución, por un lado, contribuiría con el desarrollo de la metropolización, en el sentido de que se perdería una de las razones por las cuales los municipios conurbados no acuden a esta administración metropolitana: la preeminencia del municipio central en las decisiones que se puedan

tomar. Un ejemplo claro se encuentra en Cali, que se encuentra totalmente conurbada con Jamundí, Palmira y Yumbo, pero que se decidió no conformar un área metropolitana con los municipios por el excesivo poder que recibiría la ciudad.

Por otro lado, no podemos asumir que el municipio núcleo pierda interés en la constitución de áreas metropolitanas por no tener tal preponderancia, puesto que, como bien lo referenciamos, la interdependencia existente entre tales municipios obliga a la ciudad central a vincularse con los conurbados para resolver ese tipo de problemas. Así sucede, por ejemplo, con las asociaciones de municipios.

Para algunos, la actuación del Alcalde Metropolitano debe ser la de un líder entre los pares, pero por esto no se le puede conceder la facultad de aprobar e improbar todas las decisiones más importantes. En ese sentido, sería más adecuado que el municipio central tuviera un mayor valor en voto, y por lo tanto se sintiera el peso de éste, para conducir las decisiones, pero la actual capacidad omnipotente en el área metropolitana, sólo lleva a que la Junta Metropolitana someta decisiones para que la ciudad central las decida.

5. Conclusiones

En relación con las competencias atribuidas al área metropolitana:

- La interdependencia es uno de los elementos que no se observan en los requi-

sitos de la Ley 128 de 1994; sin embargo, se torna de la mayor importancia al evaluar el nivel de conurbación con el que cuentan los municipios al conformar el área metropolitana.

- Las áreas metropolitanas deberían tener más injerencia sobre las decisiones internas de los municipios cuando éstas tengan relevancia metropolitana. Estas consideraciones no son alejadas de la realidad, toda vez que los municipios de magnitudes suficientes para crear un área metropolitana consideran generalmente en sus planes de ordenamiento territorial vías, parques, viviendas y hasta terrenos de trascendencia metropolitana.

En relación con la competencia inconstitucional del alcalde metropolitano:

- La debida distribución de las competencias promueve la metropolización, en cuanto a que los municipios se sienten seguros, jurídicamente hablando, de las atribuciones específicas que tiene la entidad administrativa superior. En ese sentido, podemos acudir a la jurisprudencia y, si es posible, a la Ley para darle una interpretación en materia de distribución de competencias más acordes con el desarrollo de la metropolización.
- Eliminar la preeminencia del municipio núcleo conlleva a que sea más atractiva esta figura jurídica, a efectos de consolidar una política de metropolización en los municipios colombianos. Se acabaría el temor a las decisiones únicas del Al-

calde Metropolitano en la Junta Metropolitana.

Proponemos una acción pública de inconstitucionalidad al parágrafo del artículo 13 de la Ley 128 de 1994, y que en su reemplazo se apruebe una modificación en el Congreso en el que se conceda más peso a las decisiones del Alcalde Metropolitano, sin que sea la decisión definitiva. La Ley que reemplace puede ser modificatoria de la Ley 128 de 1994 o la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Referencias

- Alfonso Roa, Óscar Alfredo (2009). Metropolitica. Una aproximación crítica a algunas experiencias metropolitanas globales. *Revista Cadernos da Metrópole* 21, 53-74.
- Barrero Rodríguez, María Concepción. 1993, *Las áreas metropolitanas*, Madrid, Editorial Civitas, Instituto García Oviedo - Universidad de Sevilla.
- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR– (1999). *Hacia la metropolización de la sabana de Bogotá*. Bogotá: CAR.
- Covilla Martínez, Juan Carlos (2010). *Las administraciones metropolitanas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Hernández Becerra, Augusto (2001). “La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no conduce a ninguna parte”. En: Augusto Hernández Becerra, *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia* (pp. 147-169). Bogotá: Universidad Externado de Colombia e Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahíta.
- Hernández-Mendible, Víctor (2007). “La autonomía del poder público local”. En: Víctor Hernández, *Derecho administrativo iberoamericano: 110 autores en homenaje al postgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello* (Tomo I, pp. 221-252). Caracas: Edición Paredes.
- Gordillo, Agustín (1998). *Tratado de derecho administrativo*. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké.
- Jaimes Lasprilla, Félix (1999). “La experiencia metropolitana en Bucaramanga”. En Corporación Autónoma de Cundinamarca, *Hacia la metropolización de la sabana de Bogotá* (pp. 81-90). Bogotá: CAR.
- Jaramillo Gómez, William (1999). “La experiencia metropolitana de Medellín”. En Corporación Autónoma de Cundinamarca, *Hacia la metropolización de la sabana de Bogotá* (pp. 71-80). Bogotá: CAR.
- Otero, Alejandro Enrique (2009). “Apuntes sobre la potestad expropiatoria del Distrito Metropolitano de Caracas”. En: Víctor Rafael Hernández-Mendible, (coord.), *Derecho municipal comparado* (pp. 487-519). Caracas: Ediciones Líber.
- Rivero, Jean (1980). *Droit Administratif* (9ª edición). París: Facultad de Ciencias

Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela (trad.) y Dalloz. Santamaría Pastor, Juan Alfonso (2004). *Principios de derecho administrativo* (volumen I, 3ª edición). Madrid: Editorial Centro de Estudios Areces.

Salas Rada, Gustavo (2006). “Gestión y planificación ambiental regional”. En Gustavo Salas, *Constitución de 1991 y planeación en Colombia: balance y perspectivas* (pp. 259-275). Bogotá: Universidad Externado de Colombia y Fundación Konrad Adenauer.

Jurisprudencia

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera (2004). “Sentencia del 26 de marzo de 2004”. Consejero ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, expediente: 8345.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera (2002). “Sentencia del 23 de mayo de 2002”. Consejera ponente: Olga Inés Navarrete Barrero, expediente 7570.

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil (2000). “Concepto de 26 de octubre de 2000”. Consejero ponente: Augusto Trejos Jaramillo, expediente: 1291.

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil (1992). “Sentencia del 8 de octubre de 1992”. Consejero ponente: Javier Henao Hidrón, expediente 460.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera

(1993). “Sentencia del 11 de marzo de 1993”. Consejero ponente: Miguel González Rodríguez, expediente 2227.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera (1995). “Sentencia del 12 de mayo de 1995”. Consejero ponente: Ernesto Rafael Ariza Muñoz, expediente: 3196.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera (1997). “Sentencia del 17 de abril de 1997”. Consejero ponente: Manuel S. Urueta Ayola, expediente: 3959.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera (2001). “Sentencia del 29 de noviembre de 2001”. Consejero ponente: Camilo Arciniegas Andrade, expediente: 6793.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera (2001). “Sentencia del 4 de abril de 2001”. Consejero ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, expediente: 6538.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta (2003). “Sentencia del 16 de enero de 2003”. Consejero ponente: Reinaldo Chavarro Buritica, expediente: AP-387.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera (1999). “Sentencia del 28 de octubre de 1999”. Consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez, expediente: ACU-999.

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil (1991). “Sentencia del 24 de

octubre de 1991”. Consejero ponente: Humberto Mora Osejo, expediente: 409.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera (2004). “Sentencia de 26 de noviembre de 2004”. Consejero ponente: Rafael Enrique Ostau De Lafont Pianeta, radicación: 66001-23-31-000-2001-0248-02.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera (2001). “Sentencia del 23 de agosto de 2001”. Consejera ponente: Olga Inés Navarrete Barrero, expediente 6710.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera (2004). “Sentencia del 26 de marzo de 2004”. Consejero ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, expediente: 8345.

Corte Constitucional (2000a). “Sentencia C-795 de 29 de junio de 2000”. Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz, expediente: D-2691.

Corte Constitucional (2000b). “Sentencia C-1340 de 4 de octubre de 2000”. Magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero, expediente: D-2907.

Corte Constitucional (2001). “Sentencia C-1096 de 17 de octubre de 2001”. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño, expediente: D-3489.

Leyes

Congreso de la República de Colombia (1997). “Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República de Colombia (1998). “Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República de Colombia (1994). “Ley 128 de 1994, por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas”. Bogotá: Congreso de la República.