

Factores de competencia de las áreas metropolitanas Sobre la crisis del hecho metropolitano como factor de competencia^{*}

Germán Ríos^{**}

RESUMEN

Los problemas de legitimidad y de constitucionalidad que enfrenta la Ley 128 de 1994 se hacen más agudos al confrontarla con lo concebido en la Constitución Política, pues lo prescrito en la citada ley orgánica hace que los factores de competencia de las áreas metropolitanas puedan extenderse sin límites hasta copar todo el ámbito del poder de los municipios asociados, no obstante que la mencionada ley pretendió erigir –sin éxito– el concepto de hecho metropolitano como factor de delimitación de la competencia metropolitana. Este riesgo de vaciamiento de las competencias municipales se hace mayor, dado que las áreas pueden asumir la autoridad ambiental sobre sus municipios, hecho que si bien podría reforzar las autonomías municipales allí comprometidas si se relevara el carácter asociativo de las áreas, en la práctica ha venido a consolidar el predominio del alcalde de la ciudad “núcleo”, en detrimento de la autonomía de los otros municipios.

PALABRAS CLAVE

Área metropolitana, conurbación, competencias, hecho metropolitano, interés metropolitano, carácter metropolitano, municipios, autonomía, ente territorial.

ABSTRACT

Legitimacy and constitutionality problems facing law 128 of 1994 become sharper when confronting it with what is conceived in the Political Constitution, since what has been prescribed in the aforementioned organic law enables competition factors of the metropolitan areas to be extended limitlessly till occupying the entire power enclosure of the associated municipalities, although the aforementioned law aimed at founding –unsuccessfully– the concept of metropolitan fact as a delimiting factor cosmopolitan competition. This risk of emptying the municipal competitions is growing bigger, since those areas can assume the environmental authority over their municipalities, a fact which although might reinforce the municipal autonomy involved there once the associative character of the areas is revealed, in practice it has been consolidating the pre-domain of the “nucleus” city mayor, in detriment of the other municipalities’ autonomy.

* Abogado de la Universidad de los Andes, estudiante del segundo año del doctorado Cooperación, Integración y Conflicto en la Sociedad Internacional Contemporánea, Universidad del País Vasco, consultor y litigante en asuntos de derecho urbano, ambiental y étnico. Correo electrónico: riosarias(5)hotmail.com

INTRODUCCIÓN

Al concebir la institucionalidad metropolitana, como respuesta a los fenómenos de conurbación física y funcional, se plantean varios problemas de organización del poder que allí surge como producto de la concurrencia de los municipios de la conurbación. Uno de esos problemas tiene que ver con el conjunto de competencias que pueden ejercer las áreas metropolitanas ya que los municipios que las integran conservan su autonomía y su naturaleza de ente territorial, a la vez que están aceptando que esa institución tiene mayor jerarquía para ciertos aspectos.

Pero ¿en cuáles aspectos tienen mayor jerarquía las áreas metropolitanas sobre los municipios que las integran?

Una respuesta obvia es que esos aspectos o ámbitos son los metropolitanos. Sin embargo, la delimitación de la metropolitano comprende algunas dificultades que la Ley 128 de 1994 –siguiendo la tradición del régimen anterior– quiso salvar definiendo que las competencias de las áreas se circunscribirían al “hecho metropolitano”, cuya definición legal se basó en algunos bastiones que pretendieron ser objetivos.

El escrito que sigue se ocupará de examinar la definición legal del “hecho metropolitano”, pondrá de presente la subjetividad que entraña, su crisis de aplicación práctica, su banalización, sus problemas de constitucionalidad y la alternativa que surge para delimitar el ámbito de competencias metropolitanas.

1. ÁMBITO Y SENTIDO DEL DEBATE SOBRE LAS COMPETENCIAS METROPOLITANAS

La determinación de los factores de competencia de las áreas metropolitanas resulta de interés, ya que la opinión mayoritaria considera que el factor determinante son los hechos metropolitanos, definidos como aquellos que atañen simultánea y esencialmente, al menos, a dos municipios como consecuencia de la conurbación (artículo 6 de la Ley 128 de 1994). Esta restricción de la competencia debe ser revisada ya que una hipótesis diferente –la que comparto y sustentaré en este escrito– afirma que existen otros ámbitos de competencia de las áreas, que son autónomos de los hechos metropolitanos.

Puedo aceptar que el valor de este debate sea bajo, pues en la vida institucional de las áreas metropolitanas se concede sin debatir que los hechos metropolitanos son el factor de competencia. Además, el carácter metropolitano de cualquier hecho sobre el que se quiera asumir competencia se invoca sin mucha dificultad, gracias a las virtudes de la retórica, ya que en la práctica ya que se pone en juego en toda intervención de un área metropolitana es un consenso político, uno de cuyos escenarios es su junta, pues en principio es quien avala o tacha el carácter metropolitano de un hecho.

En todo caso, la revisión jurídica que sigue apuesta a que en general es innecesario el esfuerzo de legitimar desde el hecho metropolitano una parte significativa de las competencias, pues de lo que se trata es de atender a la preocupación que realmente subyace, cual es, de una parte, precaver que no se afecte la autonomía municipal y, de otra parte, precaver la nulidad de eficacia que le puede costar a las áreas metropolitanas su dispersión en un muñequero.

Si el hecho metropolitano se concibió como un muro de contención, dada la relativa inutilidad en que lo han puesto la práctica institucional y la regulación que le fijó la Ley 128 de 1994, resta entonces averiguar si vale la pena ensayar otros muros, otros filtros, cuáles serían sus alcances y su legitimidad.

Partiendo, pues, del supuesto de inutilidad del hecho metropolitano como factor de contención al desbordamiento de competencias metropolitanas, propongo como necesario reconocerle al consenso político que se expresa en las juntas metropolitanas y a los instrumentos de planeación –con amplia y auténtica participación social–, el papel fundamental en la adecuada calibración de las competencias metropolitanas.

En otras palabras, es la naturaleza asociativa, corporativa, de las áreas metropolitanas la que se debiera relevar y recuperar como factor de regulación de sus competencias.

Esta naturaleza asociativa ha estado perdida por la tradición del sobrepeso o superpoder que tiene el alcalde metropolitano en la organización institucional de las áreas metropolitanas, superpoder que es el que en realidad cuestiona la autonomía y la democracia local de los entes territoriales –incluido el propio municipio núcleo–, pone en entredicho la igualdad que le otorgó la Constitución Política a los municipios y ensombrece el espíritu metropolitano que debiera guiar la actuación de tales instituciones (ver el escrito *El poder en las áreas metropolitanas, en el número anterior de esta Revista*).

Además, hay que reconocer que la definición de hecho metropolitano como aquel que atañe simultánea y esencialmente al menos a dos municipios como consecuencia de la conurbación, constituye una rigidez y una forma de marginar o de excluir la vida rural metropolitana del desarrollo armónico e integrado, que es el propósito primordial de las áreas metropolitanas, lo cual es ilegítimo e inconstitucional.

Como se verá, al cuestionar el hecho metropolitano como factor determinante de la competencia, de lo que se tratará es de señalar que su origen es legal, que se debe dar paso a la noción de interés metropolitano, que es la que realmente tiene fundamento constitucional y que lo propuesto es una opción interpretativa, cuya aplicación depende de los operadores directos de la norma –los órganos de dirección metropolitana–, sin que haya necesidad de recurrir a una instancia judicial.

2. EL HECHO METROPOLITANO Y LOS OTROS FACTORES DE COMPETENCIA

- a) El artículo 319 de la Constitución Política de 1991 –CP5–, le fijó a las áreas metropolitanas las siguientes funciones:
- 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.

Como se ve, en la norma constitucional sólo en el último inciso citado se hace alusión específica a lo metropolitano, definido en relación con “interés”, que ya de entrada sugiere una mayor amplitud que el sustantivo “hecho”. Quiere decir que, en principio, las áreas metropolitanas no podrán ejecutar obras que no sean de interés metropolitano.

Haciendo aparte el debate sobre relaciones jurídicas y problemas de competencia que surgen al considerar los servicios ambientales que brindan los ecosistemas estratégicos externos a las áreas metropolitanas, en el caso de los otros dos numerales la competencia se desenvuelve con la única restricción del ámbito territorial que, en principio, está dado por la suma de los territorios municipales que conforman el área metropolitana.

Es algo lógico en el caso de la primera función, pues la coordinación y programación del desarrollo armónico e integrado implica la injerencia en multitud de facetas, cuya legitimación resultaría más o menos inalcanzable desde el concepto de hecho metropolitano. Al estilo de la segunda función –que se refiere a la racionalización de los servicios públicos–, las funciones de coordinación y de programación apuntan a una racionalización de la planeación.

En el caso de la segunda función –racionalización y prestación de servicios en común– es evidente que ello debe hacerlo el área metropolitana, así sólo haya un municipio que preste servicios “irracionalmente”, o así sea que la prestación de servicios en común sólo sea de interés para dos o tres municipios y para nada influya en los demás o, incluso, si el servicio que se presta es en común por asumirlo el área metropolitana y uno de los municipios que lo integran.

Sería absurdo que habiendo un municipio con una situación desastrosa o de crónica y pésima prestación de servicios, al área metropolitana no se le permitiese brindar la mano porque no existe afectación simultánea y esencial de dos municipios. Este ejemplo pone en evidencia la redondez de las tres competencias constitucionalmente asignadas a las áreas metropolitanas y la relevancia de principios elementales de las relaciones entre la gente y con el Estado: la solidaridad, la equidad, el sentido de prioridad, la previsión, el equilibrio...

Así, al volver sobre el último inciso citado ya resulta evidente que las áreas metropolitanas también pueden ejecutar obras de las que se predica que son de interés metropolitano en cuanto es dicha institución quien las asume, mas no por otra consideración. En efecto, para cumplir con la obligación de racionalizar y prestar servicios en común, en muchos casos las áreas metropolitanas tendrán que construir obras, así no tengan alcance ni impacto sino sobre un municipio.

Esas consideraciones nos permiten visualizar, *a priori*, que la competencia de las áreas metropolitanas es de una gran amplitud, dado que así mismo lo es el concepto de servicio.

- b) Para efectos de la revisión de fundamentos constitucionales, es necesario reiterar que las áreas metropolitanas son asociaciones de municipios, cuyo surgimiento proviene de la voluntad popular, expresada a través de una consulta electoral.

Dado el carácter omnicomprensivo de las competencias en principio encargadas a las áreas metropolitanas, podría decirse que los municipios que ingresen en ellas tienden a quedar vaciados de competencia. Al confrontar las tres competencias de las áreas metropolitanas en

la Constitución Política, con las que esta misma asigna a los municipios en los artículos 287, 311 y 313, queda patente esa superposición: la planeación del desarrollo, la prestación de servicios y la ejecución de obras podrían proponerse como la agrupación de las competencias esenciales del municipio, alrededor de las cuales surgen otras con un carácter mediático en relación con aquellas. Tales son por ejemplo establecer los tributos y gastos locales, regular los usos del suelo, etc.

Sin embargo, la propia Constitución Política estableció que las áreas metropolitanas tendrían las atribuciones que, de acuerdo con la ley, les definan los alcaldes y concejos municipales, una vez cumplida la consulta popular (inciso 3, artículo 319 de la Constitución Política).

Así, pues, la Constitución Política le brinda a las áreas metropolitanas un amplio marco de acción, que las autoridades municipales pueden restringir. Esta circunstancia es coherente, dado el carácter corporativo de las áreas metropolitanas, dado que la autonomía municipal, así como las posibilita es legítimo que las restrinja, y dado que en algo son diferentes las áreas de los distritos, pues si bien aquéllas pueden derivar en éstos, mientras ello no ocurra serán entidad administrativa, tendrán autoridad en sus asuntos, pero no serán entidad territorial.

Una restricción adicional tienen las áreas metropolitanas: el artículo 338 de la Constitución Política limitó la competencia de imposición de contribuciones fiscales y parafiscales a los cuerpos de elección popular (Congreso, asambleas y concejos municipales). Esta restricción es insalvable, esos cuerpos colegiados no pueden declinar dicha competencia. Por lo tanto, al tratar de programar y coordinar el desarrollo, las áreas metropolitanas necesariamente se ven abocadas a concertar con las autoridades municipales y en definitiva a respetar lo que éstas decidan en esta materia.

- c) La Constitución Política autorizó a la ley para que definiera, entre otros, el régimen dentro del cual las autoridades municipales fijan las atribuciones que le confieren a las áreas metropolitanas (inciso 3, artículo 319 de la Constitución Política).

Podría ser interesante dilucidar en qué medida la ley puede restringir o ampliar el marco de competencias en principio fijado por la Constitución Política a las áreas metropolitanas; y de qué manera la ley puede regular la autonomía de los entes territoriales municipales para fijar las atribuciones de las áreas metropolitanas.

Sin embargo, tratando de ser específico, concentraré el esfuerzo en ver en qué forma la legislación vigente ha cumplido el mandato constitucional, dejando las cuestiones planteadas en el párrafo anterior como parte del objeto de otro estudio en el que se planteen las perspectivas de las áreas metropolitanas en la legislación orgánica de ordenamiento territorial que debe tramitar el Congreso de la República.

La Ley 128 de 1994, de carácter orgánico y especial, desarrolló el régimen de competencias de las áreas metropolitanas a través de varios de sus artículos.

Así, en el artículo 1º, al señalarles el objeto, retoma las competencias constitucionales indicadas en los dos primeros incisos citados arriba y omite el último de esos incisos citados. Como es obvio, esta omisión no inhibirá la disposición constitucional, dada su preeminencia jerárquica. Luego, en el artículo 2º, la citada ley retoma las tres funciones de orden constitucional, y agrega

que las áreas cumplirán esas funciones “...entre otras...”, anotación ésta que anuncia que para el legislador orgánico lo dicho en la Constitución es un mínimo que podrá ampliarse.

El artículo 6°, al referirse a las relaciones entre el área metropolitana y los municipios integrantes prescribe que aquellas “...dentro de la órbita de competencia que la Constitución y la Ley les confiere, sólo podrán ocuparse de la regulación de los hechos metropolitanos.” Esta restricción alude al aspecto normativo de las competencias metropolitanas, pues la palabra “regulación”, utilizada en el citado artículo, resulta inequívoca. En consecuencia, se deduce de este artículo, que los hechos metropolitanos serán factor condicionante de competencias normativas pero no de las ejecutivas (planeación, inversión, etc.).

Sin embargo, sin restringir a los hechos metropolitanos, en materia de planeación, las juntas metropolitanas tendrán (inciso 1°, literal a, artículo 14), entre otras competencias, dictar “...las normas obligatoriamente generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los que deben sujetarse los concejos municipales...” en el ejercicio de varias de sus competencias: usos del suelo, planes viales, maestros de servicios y de obras y fijación de perímetros. Esta disposición pone de presente que, no obstante lo rotundo del artículo 6, la competencia normativa atribuida a las áreas metropolitanas en la Ley 128 de 1994 no se circunscribe exclusivamente a los hechos metropolitanos.

No obstante lo visto en el anterior párrafo, se establece que la competencia de la Junta Metropolitana al adoptar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “...prevalecerá sobre los planes (de desarrollo) que adopten los municipios...” sólo “...en cuanto se refiere a los hechos metropolitanos...” (inciso 2° del numeral 1, literal a, artículo 14). Esta disposición, como se ve, guarda coherencia con lo prescrito en el artículo 6o, en cuanto la competencia sea normativa. Sin embargo, la primacía de la planeación metropolitana, siempre que se trate de hechos metropolitanos, no necesariamente tiene que expresarse como producto de una competencia normativa sino que también puede ser producto de una competencia ejecutiva en materia de hechos metropolitanos, según se desprende del encabezado del citado literal a.

En fin, lo visto en el párrafo precedente también denota que en la propia ley orgánica el hecho metropolitano no es el único factor de competencia metropolitana, pues se deduce que habrá aspectos del Plan Metropolitano que no se referirán necesariamente a los hechos metropolitanos, consecuencia de lo cual será que no prevalecerán sobre los planes municipales de desarrollo.

El literal b del artículo 14 se refiere a las obras públicas y vivienda, en relación con las cuales desagrega varias funciones, en ninguna de las cuales aparece como condicionante el hecho metropolitano: declarar de interés social o de utilidad pública los inmuebles relacionados con las necesidades previstas en el Plan Metropolitano, así como realizar las expropiaciones respectivas; afectar aquellos inmuebles que sean necesarios para la realización de una obra pública contemplada en el Plan Metropolitano; y coordinar en su territorio el sistema nacional de vivienda de interés social.

El literal c del artículo 14 prevé también la adopción de un plan ambiental metropolitano “... si no existen corporaciones...en la totalidad de su jurisdicción...”. Aquí tampoco se fijó como condicionante de la competencia a los hechos metropolitanos.

En materia de servicios (numeral 1 del literal d del artículo 14) se le fijó a las juntas metropolitanas la atribución de determinar cuáles de ellos son de carácter metropolitano y adoptar las medidas necesarias para su adecuada prestación. Esta restricción no alude específicamente al hecho metropolitano en materia de servicios, pero sí restringe el amplio marco consignado en la Constitución Política, restricción que, por lo demás, resulta legítima al tener origen en la Junta Metropolitana.

La restricción a que se refiere el párrafo anterior resulta removida por el numeral 2 del citado literal d, ya que se autoriza al área metropolitana a participar en la constitución de entidades públicas o privadas destinadas a la prestación de servicios públicos. Esta recuperación de amplitud competencial resulta igualmente legítima si se piensa en que la racionalización en la prestación de servicios es una de las razones de ser de las áreas metropolitanas, siempre que la participación en tales entidades tenga dicha finalidad.

El literal e del artículo 14 consigna como función de la Junta dictar el Estatuto de Valorización relacionado con *“...las obras de carácter metropolitano...”* y disponer su ejecución. Esta condición, en la que se sustituye el término “interés” por el de “carácter”, podría glosarse en la misma forma en que se indicó al revisar la norma constitucional: es una condición diferente de la dada por el hecho metropolitano.

En materia fiscal (literal f del artículo 14) ninguna función de la Junta tiene restricciones relacionadas con hechos metropolitanos: formular recomendaciones a los municipios en materia fiscal y financiera, fijar políticas y criterios para la unidad y manejo integral del catastro, y aprobar el Plan de inversiones y Presupuesto de rentas y gastos del área metropolitana.

Además de las funciones reseñadas, el artículo 15 prescribe que *“...en los estatutos...se definirán otras atribuciones que se considere conveniente deben asumir las Juntas Metropolitanas...siempre que versen sobre hechos metropolitanos.”* En este caso no se precisó si esas atribuciones deben ser sólo para efectos normativos o si también se pueden destinar para atribuir competencias ejecutivas o administrativas. Ante la ausencia de distinción en el texto de la propia ley, se concluye entonces que se podrán atribuir ambos tipos de competencias.

En síntesis, de lo expuesto en esta revisión normativa, vale relevar:

- Las competencias metropolitanas previstas en la Constitución son un mínimo que puede ser ampliado o restringido por la ley y por los entes territoriales a través de los estatutos.
- La definición de hecho metropolitano es un condicionante de competencias tanto normativas como administrativas, pero no es el único factor de competencias ni es un factor necesario en todos los casos.
- El único caso concreto en la Ley 128 de 1994 en el que se le da consecuencias al hecho metropolitano como condicionante de competencias es en relación con la mayor jerarquía del Plan Metropolitano sobre los planes de desarrollo municipal (inciso 2° del numeral 1, literal a, artículo 14).

d) Un motivo adicional de interés para el asunto en cuestión es que la ley 99 de 1993 le abrió espacio a las áreas metropolitanas como autoridad ambiental urbana, lo que hace confluir en

una misma institución dicha autoridad con la de autoridad metropolitana de desarrollo (Ley 128 de 1994), lo cual ocurre en cabeza del Área Metropolitana del Valle de Aburra, caso único en Colombia, pues las otras áreas metropolitanas no han asumido competencia ambiental.

La determinación y evaluación de esa “síntesis” competencial, en resumen, hace aún más evidente que el hecho metropolitano como factor de competencia entró en crisis total, a menos que se utilice el comodín de definir lo “ambiental” como un hecho metropolitano en sí mismo.

Pensemos, por ejemplo, en los trámites de concesiones de agua o en el de un vertimiento, cuyo desenvolvimiento se produce en cualquiera de los municipios metropolitanos. Ahí se ejerce una competencia, al margen de que se pueda demostrar que existe o no una afectación esencial y simultánea a dos municipios como consecuencia de la conurbación.

CONCLUSIONES

Al avanzar en el estudio de los factores de competencia, encontramos que estos son inusitados y que el “hecho metropolitano”, que se llegó a concebir como un factor de contención y de autorregulación de las áreas metropolitanas a fin de impedir que se vulnerara la autonomía de los municipios asociados, resultó desbordado por su inconsistencia. Al examinar alternativas, hemos visto que la regulación de competencias de las áreas metropolitanas debe radicarse en su carácter asociativo, de tal forma que los municipios que las integran –estando en igualdad de condiciones– construyan paso a paso el consenso sobre los alcances de las competencias metropolitanas para evitar el riesgo de vaciamiento de las competencias municipales que conlleva el actual modelo.

BIBLIOGRAFIA

ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DEL ABURRA. Proyecto Metrópoli 2002–2020. Plan Integral de Desarrollo Metropolitano del Valle del Aburra. 212 p.

ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DEL ABURRA. Plan Estratégico Ambiental Metropolitano –PEAM, borrador, 2002.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gacetas Constitucionales No. 80, 83, 101 y 109 de 1991.

COMISIÓN INTERSECTORIAL. Exposición de motivos al proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, 3 de mayo de 2001, páginas 9 y 10. Inédito.