

El poder en las áreas metropolitanas¹

Acerca de sus problemas de legitimidad y de constitucionalidad

Germán Ríos*

RESUMEN

El escrito analiza cuatro problemas básicos de la configuración del poder metropolitano, cuya ilegitimidad e inconstitucionalidad procuro demostrar: el predominio de los alcaldes de las llamadas ciudades “núcleo” sobre las instancias de la democracia municipal de su propia ciudad y de la de los demás municipios; la ausencia de formas de democracia participativa social, empresarial, etc., en las juntas metropolitanas, lo que le resta base social y legitimidad a las áreas en su territorio; la omisión de las consultas populares para la validación de las áreas metropolitanas que preexistían a la Constitución de 1991; y la anexión impositiva de un municipio a un área ya existente, posibilidad que quedó abierta en el régimen legal vigente.

PALABRAS CLAVE

Metropolitano, Autonomía, Democracia, Participación, Igualdad, Conurbación, Consulta popular, Alcalde metropolitano, Hecho metropolitano, Junta metropolitana

ABSTRACT

The essay analyzes four basic problems in the configuration of the metropolitan power, the illegitimacy and unconstitutionality of which I pretend to demonstrate: the premain of the mayors of the so-called “nucleus” cities, over the instances of municipal democracy of their own city and of other towns; the absence of ways of participative social and entrepreneur democracy, etc., in metropolitan boards, which substracts the social basis and legitimacy to the areas of their territory; the omission of popular opinions for the validity of metropolitan areas that existed prior to the 1991 Constitution; and the impostive annex of a town to an already existing area, a possibility that became open in the current legal regulations.

* Abogado de la Universidad de Los Andes, de Bogotá. Litigante, consultor. Estudiante de doctorado, segundo año. Universidad del País Vasco, Leioa-Bizkaia. Ha publicado artículos en diversas revistas nacionales.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se ocupa de problemas y de polémicas actuales relacionados con el régimen jurídico de las áreas metropolitanas, entidades administrativas a través de las cuales se reúnen varios municipios que, en conjunto, según la expresión constitucional, tienen un aspecto metropolitano.

La figura jurídica de las áreas metropolitanas ha sido desarrollada en Colombia en varios lugares: entre algunos municipios de los departamentos de Risaralda, Santander, Antioquia, Atlántico, etc. Sin embargo, otros conjuntos de municipios con aspecto metropolitano lo podrían hacer, siempre que cumplan con los requisitos legales y constitucionales.

En cierta medida es obvio el interés general que tiene el estudio de las áreas metropolitanas como instrumentos de la gestión urbano regional, ya que ellas constituyen formas de articulación intermunicipal cuando se producen fenómenos de conurbación física y funcional.

El trabajo que presento se centra en los aspectos más relevantes de su vida institucional, con el ánimo de obtener comprensión sobre el conjunto de relaciones que actualmente tienen los municipios que integran, entre otras, el Área Metropolitana del Valle de Aburra-AMVA, dentro de la cual Medellín es estimado como el municipio “núcleo” o “principal” -según la concepción que crítico en el trabajo-en razón de que es la capital del departamento de Antioquia, Colombia, y la mayor aglomeración demográfica de la conurbación.

La realización de esta investigación sobre las áreas metropolitanas y su énfasis en el Valle de Aburra aporta elementos sobre problemas de la gestión urbana, sobre las relaciones más inmediatas de Medellín, como parte de un propósito deliberado de aportar a la construcción de relaciones más equilibradas de la Ciudad con su entorno natural, con los otros municipios y con la región en que se inscribe.

El texto en su conjunto propone recuperar el carácter asociativo de las áreas metropolitanas para facilitar una atención a los problemas de la conurbación en armonía e integración intermunicipal.

EL PODER EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS¹

Acerca de sus problemas de legitimidad y de constitucionalidad

Este trabajo examina cuatro aspectos:

- El poder del alcalde metropolitano y del municipio llamado “núcleo”;
- La ausencia de participación social en la dirección de las áreas metropolitanas;
- La consulta popular para la constitución y la separación de las áreas metropolitanas; y
- La anexión impositiva de un municipio a las áreas metropolitanas.

Veamos cada aspecto:

1. EL PODER DEL ALCALDE METROPOLITANO Y DEL MUNICIPIO LLAMADO “NÚCLEO”

Al revisar la distribución de poderes realizada por la ley 128 de 1994 al conformar los órganos metropolitanos (junta, alcaldía y gerencia metropolitanas), el sobrepeso del llamado municipio “núcleo”

o “metrópoli”, pero sobre todo el de su alcalde, resulta sorprendente y agobiante, en relación con el peso asignado a los otros municipios, sus alcaldes y concejales, a los que en la lógica de la ley 128 de 1994 quizá se hubiera denominado –aunque la ley no lo hizo explícitamente– como “satélites”, “periféricos” o “derivados”.

El sobrepeso del municipio “metrópoli”, tal como ya se sugirió, se situó en lo fundamental a favor de su alcalde, de tal forma que lo que en principio tiene la apariencia de ser una prerrogativa a favor de ese ente territorial, a la postre puede constituir un palo para su vida democrática, para sus organismos de control y para los derechos de participación que le asisten a sus habitantes.

Esta parte tiene por objeto describir ese superpoder, aportar elementos sobre sus orígenes, sus motivos, sus impactos, sus problemas de legitimidad, la necesidad de cuestionarlo, y la manera y las posibilidades de hacerlo.

El propósito último del cuestionamiento anunciado es el de aportar elementos para la definición de una institucionalidad metropolitana más llena de legitimidad, que sea capaz de surgir con el brío y el vigor que le reclama su compromiso con el desarrollo armónico e integrado.

1.1. El peso del municipio “núcleo” o “metrópoli” y el de su alcalde

Aunque el artículo 319 de la Constitución Política de Colombia no hizo ninguna distinción ni alusión a municipio “núcleo” o “metrópoli”, desde el artículo lo de la ley 128 de 1994, al prescribir sobre el “objeto” de las áreas metropolitanas, se las definió, entre otros elementos, como “...un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio, núcleo o metrópoli...”. Esta definición, a la entrada de la ley orgánica de las áreas metropolitanas, de una vez señala que la norma legal tomó como opción un punto de vista –discutible desde luego– sobre la esencia del fenómeno metropolitano, según el cual éste se caracteriza por la existencia de un municipio preponderante.

El primer indicador de preponderancia que utiliza esa ley es que el municipio sea capital de departamento. En caso de que ninguno de los municipios metropolitanos sea capital, el indicador de preponderancia será el mayor número de habitantes (artículo 3 de la ley 128 de 1994).

Definido cuál es el municipio llamado “núcleo” o “metrópoli”, la ley 128 de 1994 otorgó las siguientes prerrogativas de las que podría decirse que, en principio, benefician propiamente a ese ente territorial:

La sede del área metropolitana será en el municipio “núcleo” (artículo 3). Es decir que los municipios que la integran no tienen la opción de definirlo por consenso, teniendo en cuenta otras consideraciones.

Al regular la conformación de la junta metropolitana se estableció que entre sus miembros habrá un representante del concejo municipal del municipio “núcleo”, mientras que el resto de los concejos municipales sólo tienen derecho a elegir uno por todos (numerales 3 y 4 del artículo 8).

Se define como alcalde metropolitano al del municipio núcleo, sin que los otros municipios tengan oportunidad de participar en la definición de ese cargo, establecer un sistema de elección por mayorías, o hacer rotaciones, etc. (artículo 16).

Las tres prerrogativas arriba enunciadas -aunque problemáticas e inconstitucionales por violar la igualdad y la democracia entre entes territoriales-podrían definirse como de bajo perfil si se comparan con las que la misma ley le otorgó al alcalde metropolitano. Es allí, en estas prerrogativas, en donde realmente vale la pena detenerse, dados el carácter exclusivo con que han sido otorgadas y su lamentable impacto sobre el derecho de asociación, la igualdad, la autonomía y la democracia municipal:

- Convoca a los presidentes de los concejos municipales para que elijan al representante del “resto” de los concejos (numeral 4 del artículo 8).
- Preside la junta metropolitana (parágrafo 1° del artículo 8).
- Cita la junta metropolitana a reuniones extraordinarias, sin necesidad de consenso con otros alcaldes y miembros de la junta, mientras que estos sólo lo pueden hacer en asocio de una tercera parte de los integrantes de la junta (artículo 11).
- Autoriza de manera expresa la asistencia a la junta de otras personas distintas desús miembros. Los otros miembros de la junta, así sean mayoría, no podrán autorizar la asistencia (parágrafo del artículo 11)
- Da el voto afirmativo para la aprobación del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, del Plan de Inversiones y del Presupuesto Anual de Rentas y Gastos. Si el voto del alcalde metropolitano es negativo, aunque se aprueben por mayoría absoluta, se «ntenderá que dichos planes quedan desaprobados (parágrafo del artículo 13)
- En el evento anterior, el alcalde metropolitano está facultado para poner en vigencia los proyectos presentados por el gerente (parágrafo del artículo 13), lo cual, como se verá más adelante al constatar el absoluto control del alcalde metropolitano sobre el gerente, equivale a poner en vigencia los planes de su entero agrado.
- Hace cumplir la Constitución, la ley y los acuerdos de la junta metropolitana (numeral 1 del artículo 17). Esta función, en la generalidad de las instituciones, se le asigna al representante legal y órgano ejecutivo, que en el caso metropolitano sería el gerente.
- Reglamenta por medio de decretos los acuerdos que expida la junta metropolitana (numeral 2 del artículo 17). Igual que lo comentado en el ítem anterior, esta función es propia de órganos ejecutivos, del representante legal. En la forma como se consagró, establece una preponderancia sin justificación.
- Presenta a la junta metropolitana los proyectos de acuerdo de su competencia (numeral 3 del artículo 17). Para ningún otro miembro de la junta se establece esta facultad, aunque tampoco aparece en la ley alguna restricción que lo prohíba por regla general. Sin embargo, sólo el gerente puede tener iniciativa para los proyectos de acuerdo sobre planes de inversión y desarrollo, presupuesto, estructura administrativa y planta de cargos (artículo 12). Esta iniciativa, en la práctica, también la controlará el alcalde metropolitano, gracias al control que tiene sobre el gerente. Como se ve, las materias de dichos acuerdos son lo esencial de la vida institucional metropolitana.
- Presenta a la junta la tema de candidatos, de los cuales debe elegir el gerente (numeral 5 del artículo 17). Esta facultad en especial releva que todos los hilos del poder metropolitano quedan en manos del alcalde metropolitano pues no sólo va a controlar la junta sino su órgano ejecutivo.
- Designa al gerente si la junta no lo hace 30 días después de presentada la tema que el mismo alcalde metropolitano elaboró (inciso 2 del artículo 18). Con esta disposición, el alcalde metropolitano redondea de manera absoluta su poder frente a la junta pues lo libera de todo esfuerzo de consenso frente a ella.
- Remueve libremente al gerente (inciso 3 del artículo 18). De esta forma, el alcalde metropolitano también redondea el control total sobre el gerente.

- Delega en el gerente otras funciones que determine la junta (numeral 6 del artículo 17) Es curiosa la vuelta que ordena la norma: la junta autoriza una delegación pero se deposita en el alcalde metropolitano para que éste, a su vez, la entregue al gerente. Es llamativo que no se pueda hacer directamente, para ahorrar tiempo y papel. Esto es un curioso ritual, una ronda de poder, con aire de otra época.
- Sanciona los acuerdos de la junta (numeral 7 del artículo 17), lo cual es una función ejecutiva, más propia de gerentes. En caso de que no los comparta por estimar los acuerdos contrarios al orden jurídico, el alcalde metropolitano tiene la facultad de no sancionarlos y en su lugar enviarlos a revisión del Tribunal Administrativo. O sea, la junta metropolitana, ni siquiera por mayoría absoluta, tiene derecho a asumir su propia responsabilidad sino que está sometida a esta tutoría jurídica.
- Convoca a sesiones extraordinarias al Consejo Metropolitano de Planeación, potestad que también tienen la junta y el gerente. Sin embargo, para convocar, los demás miembros de la junta deben reunir un tercio de ésta (artículo 21).

Dado que el gerente o director, según lo expuesto, es un órgano del alcalde metropolitano y no de la junta, como sería lo legítimo y lo acostumbrado en toda organización corporativa o asociativa, todas sus funciones (artículos 12,19,20 y 21) pueden agregarse como parte del poder del alcalde metropolitano.

Esta distribución de poder muestra una junta vacía de competencias, propiamente dichas, pues para lo esencial que es la iniciativa y aprobación del plan integral de desarrollo, del plan de inversiones, del presupuesto de rentas y gastos, de estructura interna y planta de cargos y la elección del gerente, el alcalde metropolitano a la hora de debates puede imponerse sin ninguna restricción legal.

Buscando una descripción auténtica hay que decir: el papel de la junta metropolitana se reduce a ser una instancia de consulta en materia de planeación y de nombramiento del gerente. Surtida esa consulta y fuere cual, fuere el concepto que de ella resultare, al alcalde metropolitano le queda la vía libre para tomar la decisión que le parezca.

Dado el inmenso campo de competencias que tiene el área metropolitana (ver el escrito Factores de competencia de las áreas metropolitanas), resulta fácil comprender cómo, a través de ese poder, el alcalde metropolitano puede encontrar múltiples vías para concretar propósitos en los que no haya sido exitoso frente a su Concejo Municipal, pues éste no tiene capacidad legal de control sobre las decisiones metropolitanas. Aquí se revela, pues, que las áreas metropolitanas pueden convertirse en un trampolín propicio para saltar sobre los bastiones de la democracia municipal, en este caso ya no sólo sobre la de los municipios que se sobreentienden como “satélites” sino sobre la del propio municipio “núcleo”.

1.2. Orígenes y motivos del poder de los alcaldes metropolitanos

Al menos en tres ámbitos se puede explorar el origen y las motivaciones del poder conferido a los alcaldes metropolitanos:

- A partir de la tradición centralista y desconocedora de la democracia y de la autonomía municipal se puede explorar una motivación, uno de los posibles orígenes de las concepciones que se expresan en la ley 128 de 1994. Aunque al revisar los antecedentes de las áreas metropolitanas en la reforma constitucional de 1968 (artículo 198) no aparece legitimación del sobrepeso del llamado municipio núcleo o metrópoli, ni mucho menos de su alcalde, en los desarrollos que de esa norma

constitucional hicieron la ley 61 de 1978 y el decreto-ley 3104 de 1979 (compiladas en el decreto 1333 de 1986 o Código de Régimen Municipal), el sobrepeso del alcalde metropolitano en algunos aspectos era todavía mayor que en el régimen actual. Si bien la Constitución del 91 consagró al municipio como el ente fundamental y a la autonomía territorial como elementos esenciales del Estado, nuestra cultura política y jurídica aún resiste y no asimila cabalmente esa transformación. Así, la tensión entre lo definido por la Asamblea Constituyente y la reglamentación que viene expidiendo el Legislador emerge de nuevo al concebirla institucionalidad metropolitana.

- Desde luego, la capacidad de gestión e influencia política ante el Congreso de la República, en cabeza de los alcaldes de los llamados municipios núcleo (Medellín, Barranquilla, Pereira, etc.), constituye un ámbito a explorar en relación con los orígenes y motivaciones del reparto de poder en las áreas metropolitanas, pues al menos es evidente que esa capacidad de gestión política es mucho mayor que la que tienen los alcaldes de los municipios “satélites”.
- Sin embargo, parece más edificante detenerse en este ámbito; qué concepción de lo metropolitano, qué interpretación de los fenómenos de la conurbación, subyacen detrás de la institucionalidad metropolitana que se expresa en la ley 128 de 1994. A ello le dedicaré el esfuerzo de esta exploración.

1.2.1. Elementos y características de lo metropolitano

1.2.1.1. Lo metropolitano en la Constitución Política

Volviendo al artículo 319 de la Constitución Política, allí encontramos varios elementos que permiten encontrar la concepción que le dio vida jurídica a las áreas metropolitanas.

- Dicha norma dice que “Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas que le den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado 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, la Constitución no explícito las características que hacen que una relación intermunicipal constituya un área metropolitana. Sin embargo, fijó algunos elementos en el aparte citado: lo metropolitano estará dado por la relación de, al menos, dos municipios, los cuales tienen la oportunidad y la necesidad de coordinar y de programar el desarrollo armónico e integrado, incluidas la racionalización y la prestación de servicios y la ejecución de obras.

Hasta aquí la presencia de conceptos como conurbación o la distinción entre municipios porque unos tengan o no tengan una dinámica preponderante en uno u otro sentido, no aparecen en la Constitución. Aparece sí, implícitamente, que existen problemas de coordinación, desarmonía y desintegración en las relaciones metropolitanas. Las áreas serían el instrumento institucional para conjurar esos problemas.

Redundando un poco con el ánimo de mirar otras facetas: lo que releva la Constitución es que la institucionalización de relaciones intermunicipales a través de un área metropolitana tiene como finalidad el desarrollo armónico e integrado. Dicha finalidad anticipa, pues, otra característica del tipo de área metropolitana que desea la Constitución, la cual debe comunicarse en el origen a la institucionalidad que la encarna, dada la subordinación que debe existir de medios a fines.

Si el medio -la entidad área metropolitana- no tiene en sus genes lo que dice buscar -armonía e integración-, la finalidad buscada se corroe.

- Más adelante la norma constitucional prescribió que la ley orgánica garantizará que en los órganos de administración de las áreas metropolitanas "...tengan adecuada representación las respectivas autoridades municipales..."

Esta prescripción es rotunda: no sólo na afinsa ninguna diferencia entre entes territoriales municipales, sino que, además, exige la adecuada representación de todos ellos en los órganos de administración metropolitana.

- La vinculación de los municipios al área metropolitana -prescribe la Constitución- se decidirá por consulta popular entre los ciudadanos de cada municipio.

Esta norma, además del carácter autónomo de cada municipio, de la igualdad que le asiste al margen de cualquier factor de preponderancia, pone de presente la naturaleza asociativa o corporativa de las áreas metropolitanas.

- Agrega la Constitución Política que, cumplida la consulta popular, los alcaldes y concejos municipales definirán, entre otras cuestiones, las autoridades del área metropolitana y sus atribuciones, de acuerdo con la ley.

El verbo definir es inequívoco y su ejercicio es conjunto entre las autoridades municipales. No hay discriminación ni prerrogativa a favor de alguna de las autoridades municipales.

1.2.1.2. Lo metropolitano en los textos y en la realidad

Hecho un breve examen de realidades (el caso del Valle de Aburra) y de textos (Arbeláez, Serna, Vélez, 2002)², con miras a desentrañar lo que se pretende calificar y regular como área metropolitana, la nota característica que aparece como constante es la intensidad sobresaliente en (a integración física o funcional, especialmente de lo urbano, de dos o más municipios. De ahí en adelante la preponderancia de uno o varios de los municipios constituye una característica cuya verificación y descripción resulta necesaria para adelantar el proceso de planeación, pero puede resultar aleatoria, puede o no concurrir y en todo caso resulta "móvil" y discutible, ya que, dependiendo de los factores de preponderancia que se seleccionen, a su manera cada municipio puede ser considerado preponderante.

Desde luego que en nuestra cultura el factor demográfico y la capacidad de producir dinero parecen factores obvios para dirimir de quién es la preponderancia. Sin embargo, los principios de diversidad cultural y natural, y de autonomía territorial, que hoy son fundamentos de la nacionalidad y de la convivencia (preámbulo y artículos 1, 7 y 8 de la Constitución), vinieron a renovar e incorporar criterios, a los que hay que dejarles espacio y consecuencia. Pensemos, a título de ejemplo, en los requerimientos de verde, de paisaje, de aire limpio, ¿cuál balanza puede dirimir si el valor de los lugares que puedan satisfacer estos requerimientos es mayor o menor en relación con el de los que más aglomeración y dinero producen?

Un criterio de preponderancia también podría ser el del municipio que tenga más servicios gubernamentales, artísticos, deportivos, hospitalarios, etc. Tal realidad, tan común por la fuerza del centralismo que se replica a escala regional, en lugar de legitimar una preponderancia política y jurídica de dicho municipio en la institucionalidad metropolitana, debiera verse como un argumento más a favor de una conformación del poder metropolitano que marque cierto contrapunto a esa centralidad, que tenga interés en, y sepa articularla, no necesariamente para disolverla.

En cierto sentido metrópoli también quiere decir ciudad madre, lo cual explicaría que un área metropolitana lo es en cuanto existe esa “metrópoli” y otros municipios que ella impacta, ordena, domina o integra. A escala mayor, en términos de la región en la que está inserta, un conjunto de municipios con características de área metropolitana podría considerarse su ciudad madre. Sin embargo, esta encerrona nominal, esta tragedia de la etimología, no siempre explica cabalmente las relaciones. Pensemos, por ejemplo, en la lánguida existencia de algunos municipios dentro de las áreas metropolitanas o, fuera de ellas, en las regiones en que están insertas. Quizá algunas languideces de esas podrían explicarse gracias a la capacidad de aglomeración y de concentración de la riqueza de un municipio “metrópoli” o de un área metropolitana. En tal caso, lo de “madre” deviene en una sarcástica paradoja.

En auxilio de esa crisis nominal de la gran ciudad viene entonces el término “núcleo”, que ostenta, como el de metrópoli, mucha gente, muchos automotores, hacinamiento y una exacerbación monetaria. Alrededor del “núcleo”, lo que hay deviene periferia, y lo que surge se forma en periferia.

Visto a distancia del área metropolitana, por ejemplo aguas abajo del río Porce (que sirve de alcantarillado en el Valle de Aburra), lejos de la gran urbe, pero padeciendo sus aguas residuales, al cabo de tantos años de industrialización y de luminosidad en el Valle de Aburra, el término “periferia” remarca una forma de ver la “realidad” y una visión peyorativa.

De ahí que ese habitante del bajo Porce, que lleva el peso del progreso hasta la coronilla, tenga identidad como miembro de una región que pudiera llamarse “metropolitana”, no parece creíble ni legítimo. Sin negar, sino incluso subrayando las relaciones que se dan, valdría la pena detenerse algún instante en las cuestiones nominales, antes de definir que ciertos territorios, por ser ecosistemas estratégicos prestadores de servicios ambientales de la gran urbe, son una región metropolitana.

Un factor fundamental en los procesos identitarios, en las relaciones interculturales, es el derecho de cada cual a definir su propia identidad, su propia pertenencia y su propio nombre. Esto, que tiene consagración legal y hace parte del Convenio Internacional de la OIT sobre pueblos indígenas, también recobra validez en el marco de las relaciones interregionales.

Para empezar, entonces, un contrapunto nominal o un replanteamiento de significados, puede ser una forma de ir a la raíz del cambio de visión que se requiere para la construcción de lo metropolitano en armonía e integración.

1.2.1.3. Lo metropolitano en la ley 128 de 1994

El artículo lo de dicha ley, por fuerza de la jerarquía normativa de la Constitución, repite parte del texto constitucional, del artículo 319, pero le introduce una peculiar variación, según la cual los municipios que conforman el área están “...integrados alrededor de un municipio, núcleo o metrópoli...”.

Aparte de que carece de todo fundamento constitucional³, el asidero de esa variación, en la realidad, también es relativo: que los municipios estén “integrados” alrededor de un municipio núcleo es una visión optimista pero discutible. En la práctica, es posible constatar procesos de desintegración gracias al municipio núcleo; también es posible constatar procesos bilaterales de integración, de mutuo servicio, sin que pueda predicarse que existe una dominancia del llamado “núcleo”; e igualmente, las relaciones de integración, desintegración y bilateralidad también se producen entre los otros municipios, al margen del llamado “núcleo”.

En términos históricos, las relaciones también se mueven, evolucionan. El centralismo y dominio funcional que caracterizaron al Municipio de Medellín, por múltiples factores, se ha ido morigerando,

a tal punto que en gran parte de los municipios del Valle de Aburrá se han ido organizando formas de autosuficiencia, en salud, educación, deporte, arte, empleo, servicios financieros, comercio, etc.⁴ Estos cambios, estas modificaciones del peso de cada municipio y de su grado de interdependencia, si se aceptan, podrían explicarse en parte como un resultado exitoso de la intervención que ha hecho el Área Metropolitana al cabo de más de 20 años de existencia en el Valle de Aburra. Si estos cambios no se aceptaren como ciertos, podría decirse entonces que ha habido cierto fracaso de la intervención del ente Área Metropolitana.

En cualquiera de los dos casos, la consecuencia es la misma: no tiene sentido derivar de la existencia de una relación de dominancia una institucionalidad que la replique, si lo que se busca es un desarrollo armónico e integrado; e igualmente, si existiendo la dominancia ella tiende a morigerarse, lo consecuente es estimular ese proceso a través de un diseño institucional que sea consecuente con la armonía e integración que se busca.

Como se vio a lo largo del apartado A-1 de este escrito, la ley 128 de 1994 configuró una forma de poder que nada tiene que ver con las características y las prescripciones constitucionales referidas en el apartado 2.1.1, pues partió del desequilibrio para consagrar el desequilibrio.

Al finalizar este apartado sobre lo metropolitano en la ley 128 de 1994, es interesante destacar que el fenómeno de la conurbación aparece como una característica de lo metropolitano, a tal punto condicionante que sin él no es posible que existan “hechos metropolitanos” (artículo 6). Este condicionante tiene una connotación implícita excluyente u olvidadiza de la vida rural metropolitana, cuya ilegitimidad e inconstitucionalidad es sobresaliente.

1.3. Impactos y problemas de legitimidad del poder metropolitano

Al hablar de impactos hay que tener en cuenta que en lo esencial se trata de impactos probables, de hipótesis, cuya verificación ameritaría una investigación interdisciplinaria, que describa cómo se ha desenvuelto en la práctica de las áreas metropolitanas su estructura de poder. Este es un asunto crucial, que no puede circunscribirse a meras percepciones, a observaciones casuales o a opiniones sin un discernimiento y un soporte.

Para verificar esas hipótesis tampoco bastan los análisis jurídicos, aunque es desde lo jurídico que en este caso se proponen. Por ejemplo, al final del apartado 1 de este escrito está propuesto como hipótesis que el gran poder conferido a los alcaldes metropolitanos les daba la posibilidad de saltar por encima de los concejos municipales y demás estamentos de la democracia municipal de su propio ente territorial y de los otros municipios. En la práctica, sin embargo, puede presentarse una diversidad de comportamientos, gracias a variables políticas, a la concepción y a la ética de quienes han estado al frente de esos cargos, etc.

Así, las hipótesis que se proponen a continuación no constituyen ningún enjuiciamiento de ninguna de las áreas metropolitanas que existen en el país. Simplemente se trata de mostrar desde un análisis jurídico las debilidades que puede tener el actual diseño legal del poder metropolitano.

Veamos:

- Se reiteran los riesgos que corre la democracia y la autonomía municipales, referidos al final del apartado 1 de este literal.

- Puede generar problemas de identidad y de pertenencia de las propias autoridades municipales, ya que no está garantizada una participación auténtica en la vida institucional metropolitana.
- Puede generar problemas de corrupción y de apropiación de competencias, pues salta a la vista la ausencia de mecanismos formales de control político, ya que, mucho más que los alcaldes, todos los concejos municipales quedan por fuera del poder metropolitano, salvo una insignificante representación en la junta metropolitana.
- Puesto que la participación de organizaciones sociales, empresariales, gremiales, etc., quedó totalmente marginada, los niveles de arraigo social de las áreas metropolitanas, sus seguridades contra la corrupción, su credibilidad, pueden resultar afectados.
- Aunado a la mayor capacidad de aporte de dineros al presupuesto metropolitano que generalmente tienen los municipios “núcleo”, se pueden generar condiciones propicias para mantener las áreas a base de prebendas, o como plataformas clientelistas, aunque no contribuyan realmente a construir el desarrollo armónico e integrado del territorio metropolitano.
- Puede darse una práctica de acciones e inversiones que, aunque se hagan en otros territorios municipales distintos al “núcleo”, en lo esencial sólo se realicen en función de este. Es decir, como el actual diseño parte del desequilibrio, corre el riesgo de reproducir el desequilibrio.

En resumen, la probabilidad de esos impactos, la inconstitucionalidad del diseño consagrado por la Ley 128 de 1994 en materia de poderes de los órganos metropolitanos, llevan a pensar en la necesidad de debatir y de cuestionar dicha ley, con miras a una organización en la que tengan representación y participación los sectores sociales, las organizaciones empresariales, las no gubernamentales, en donde la igualdad entre los entes territoriales metropolitanos y la consolidación de sus procesos democráticos y de sus derechos autonómicos tengan plena garantía.⁵

Un impacto específico que surge en el Valle de Aburra debido al exorbitante poder del alcalde metropolitano, tiene que ver con el ejercicio de la autoridad ambiental. Como gran centro urbano y en aplicación de los artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993, el Área Metropolitana del Valle de Aburra -AMVA, asumió la autoridad ambiental en el perímetro urbano, desplazando a la respectiva corporación autónoma regional.⁶ Este hecho, que en principio tiene toda la legitimidad que le asiste al Área como poder de ámbito local y autoridad de planeación, integración y racionalización de servicios, deviene en el presente caso en otro grave riesgo para la salud de la ecuanimidad e imparcialidad de la gestión que debe desarrollar dicha Institución, pues, por ejemplo, el trámite de las licencias ambientales, contravenciones y otros permisos ambientales que llegue a requerir el Municipio de Medellín en el perímetro urbano actualmente se tramitan ante el Área Metropolitana. Este absurdo pone en evidencia un grave riesgo de corrupción de la gestión ambiental, pues, aunque una es la apariencia formal, en la práctica será el Alcalde de Medellín pidiéndose permiso o sancionándose o eximiéndose él mismo en lo ambiental, sólo que por la interpuesta persona del Gerente o Director Metropolitano, que es de su libre postulación, eventual nombramiento y libre remoción.

Tal ejemplo pone en entredicho por enésima vez la figura del “alcalde metropolitano”, pues la función de autoridad ambiental, que le viene tan bien a las áreas metropolitanas en cuanto les posibilita una mayor coherencia en los procesos de desarrollo armónico e integrado de que son responsables, debiera estar a salvo de semejante discrecionalidad.

Este caso es único en el País, pues otros grandes centros urbanos que han asumido la autoridad ambiental, como el Departamento Administrativo del Medio Ambiente -DAMA, en Bogotá, no presentan

el problema descrito, puesto que la identidad institucional entre el DAMA y el Distrito Capital no se discute, lo cual hace que las licencias y demás trámites ambientales que requiera el Distrito se deban tramitar ante el Ministerio del Ambiente, en aplicación de los principios administrativos de imparcialidad y transparencia, que en la Ley 99 de 1993 se consagran, entre otros, en los artículos 52-10 y 31-19 de la Ley 99 de 1993.

Dicho en otra forma: el actual diseño legal de las áreas metropolitanas hace que la autoridad ambiental que en ellas pueda recaer carezca de toda legitimidad y credibilidad cuando dicho ejercicio deba hacerse frente al llamado municipio “núcleo”, pues como queda demostrado, hoy en día dichas instituciones no son más que una extensión del alcalde metropolitano.

Una hipótesis que surge, entonces, es que la figura del alcalde metropolitano es un tercio extraño e inexplicable que tiende una cortina de confusión y de desequilibrio entre las relaciones que deben establecerse entre el órgano colegiado del consenso metropolitano (la junta) y el órgano ejecutivo que debe obedecer a ese consenso (el gerente o director).

1.4. Forma y viabilidad de cuestionar la ley 128 de 1994

Al consultar el Plan Integral de Desarrollo del Área Metropolitana del Valle de Aburra 2002-2020, se puede constatar el valioso examen autocrítico en el sentido de reconocer que existe una crisis de legitimidad de esa institución y una desfavorable opinión entre los ciudadanos.⁷ Una apertura autocrítica de dicho calado brinda confianza para pensar que los órganos de dirección de dicha institución tienen la voluntad de escuchar y de pensar las cuestiones planteadas a lo largo de este escrito y, sea que las compartan o no, asumir un compromiso de examen abierto y participativo de los elementos planteados.

Igualmente, el actual Alcalde de Medellín ha reiterado públicamente su compromiso con las regiones servidoras o impactadas por el desarrollo en el Valle de Aburra. También ha expresado su compromiso con los procesos autonómicos y con la descentralización y, en particular, con el fortalecimiento del Área Metropolitana.

Estas situaciones muestran que el camino a recorrer con miras a fortalecer en legitimidad y constitucionalidad la vida de las áreas metropolitanas puede ser sobre la base de un amplio consenso social que, si parte de las propias administraciones que hoy están al frente de las áreas, tiene mejores perspectivas de éxito.

Ya la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁸ tuvo la oportunidad de expresar su compromiso con la autonomía y la igualdad de los municipios al declarar inconstitucional la norma de la ley 99 de 1993 -inciso 2 del artículo 25- que le asignaba un valor al voto de los alcaldes, en las asambleas de las corporaciones autónomas, proporcional a los aportes del porcentaje ambiental del impuesto predial. En resumen, dicha sentencia declaró la igualdad entre municipios -artículo 13 de la Constitución-, al margen de sus aportes en dinero al presupuesto de la respectiva corporación autónoma.

Esto señala que el pensamiento de la Corte Constitucional constituye un factor favorable para recuperar el carácter asociativo de las áreas metropolitanas, sepultado por la paradójica preponderancia de los alcaldes de los municipios núcleos.

Valga destacar que en plena vigencia de la Constitución del 91, la que declara al municipio como el ente fundamental del Estado, la ley 128 de 1994 logró tender una cortapisa que afecta a numerosos municipios, entre ellos a varias capitales departamentales. En la práctica, esto le limita la democracia local a un alto porcentaje de la población colombiana. Cómo llama la atención la baja, la casi nula resistencia que ello ha levantado entre los propios municipios afectados.

Sin embargo, en el caso del Valle de Aburra es notorio que el Municipio de Envigado ha defendido su autonomía, marginándose del Área Metropolitana con el argumento de la desventajosa posición y de la pérdida de autonomía en que quedaría. Por su parte, otros municipios, aunque hacen parte del ente Área Metropolitana, han declarado en fechas recientes su incomodidad con el esquema legal vigente.⁹

2. LA AUSENCIA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA DIRECCIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

La ausencia de formas específicas de participación social, empresarial y gremial, en la gestión de las áreas metropolitanas, resulta evidente. Por ejemplo, "...la junta metropolitana sólo está conformada por funcionarios, alcaldes y concejales" (artículo 8 de la Ley 128 de 1994). Este tipo de formas de organización estatal, al margen de otras expresiones de la vida en comunidad distintas de las provenientes de la democracia representativa, además de contravenir la Constitución Política (preámbulo y artículos 1, 2, 40-1, 40-2), sufren problemas de legitimidad social y son más vulnerables a la corrupción.

En efecto, la participación social en las juntas metropolitanas son una forma de ampliar el consenso social, de desburocratizar los problemas del desarrollo y de acrecer la identidad que pueda tener la comunidad con las áreas metropolitanas. En otras palabras, no debe haber excepción a la democracia participativa que consagró la Constitución. La fórmula que, por ejemplo, se empleó para conformar los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales, constituye una modalidad que vale la pena emular.

3. LA CONSULTA POPULAR PARA LA CONSTITUCIÓN Y LA SEPARACIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

Dado el diseño constitucional de las áreas metropolitanas, la ley 128 de 1994, a través del párrafo 3 del artículo 5, desperdió la posibilidad de refundación de las áreas ya existentes, con todas las garantías democráticas y autonómicas previstas en la Constitución Política.¹⁰ La norma legal citada ordenó que las áreas ya creadas continuaran existiendo tal como venían antes de la Constitución del 91, adecuando sus órganos al nuevo diseño legal, pero sin cumplir con la consulta popular y con el derecho de los alcaldes y de los concejos a definir las autoridades metropolitanas y sus atribuciones.

Esta norma de "transición" es una razón que subraya de nuevo la crisis de legitimidad y la inconstitucionalidad de la ley 128 de 1994 y la importancia de cuestionarla.

Por ninguna parte la Constitución previó un período de transición para las áreas existentes ni las validó. La redacción del artículo 319 de la Carta (al final del segundo inciso y al comienzo del tercero) es imperativa: "...la ley... señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios." y "Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área..."

Semejante derecho de participación no se le puede negar a los ciudadanos metropolitanos, ni se puede por esa vía de "transición" mantener un esquema que venía fundado en el centralismo y la subordinación municipal al Departamento y al Gobierno Nacional, características propias de la Constitución abolida en 1991. De hecho, las áreas metropolitanas fueron una camisa impuesta por ordenanzas departamentales en las que nada importaba la voluntad municipal, pues así estaba consagrado en el artículo 198 de la extinta Constitución. Era suficiente escuchar la opinión de los concejos municipales, cumplir con esa formalidad, pues así fuese contraria y razonable, en nada impedía la voluntad departamental.

De una lectura sistemática de la actual Constitución se desprende que muy otra es la regla que debió respetar el legislador que expidió la ley 128 de 1994. Por ejemplo, los municipios creados por las asambleas departamentales hasta diciembre de 1990 fueron validados expresamente por el artículo transitorio 40 de la Carta. No ocurrió así con las actuales áreas metropolitanas, por lo cual la ausencia de consulta popular las pone en situación de inconstitucionalidad sobreviniente. Qué tal mantener una figura cuyo origen antidemocrático y excluyente de la democracia municipal constituiría una manera de prolongar un ideario constitucional abolido desde 1991 y una forma de excepcionar el carácter fundamental del municipio (artículo 311 de la Constitución).

También ocurrió con los Distritos de Cartagena y de Santa Marta: la nueva Constitución les aseguró vida jurídica por la vía de reconocerles expresamente el derecho a seguir existiendo sin tener que convalidar su existencia a la luz de las nuevas disposiciones constitucionales (artículo 328 de la Constitución). Ello revela que el Constituyente de 1991 no fue ajeno a los problemas de transición y que previó normas expresas cuando quiso mantener ciertas instituciones. De ahí que la regla que surge en el otro sentido es que las instituciones para las que no se previó transición especial deben adecuarse, como ocurrió con tantas otras instituciones en el país a partir de 1991.

Al respecto, es significativa la evolución de los debates en la Asamblea Constituyente. Al cabo de varios debates, en la Gaceta Constitucional 101 del 18 de junio de 1991 (página 11) consta una propuesta de articulado con una norma expresa que exige adecuación de las áreas dentro del año siguiente. Y ya en la Gaceta 109 del 27 de junio de 1991, que aprobó las áreas en primer debate, desapareció esa norma de transición y no fue sustituida. Aunque no aparece explicación expresa, se desprende que dicha supresión se produjo porque era una disposición innecesaria y de haberse dejado pues habría que haberla puesto a lo largo de todo el texto constitucional para que no hubiera quedado duda de la vigencia inmediata de las reformas al ejecutivo central, municipal, a la rama judicial, a los organismos de control, etc.

Hoy no cabe duda que todas las instituciones del Estado se adecuaron al nuevo texto constitucional y que las áreas metropolitanas surgidas antes del 91 sobreviven haciendo uso de una excepción que no tiene fundamento constitucional.

Pero si la ausencia de consulta popular para la constitución o ratificación de las áreas metropolitanas constituye una inconstitucionalidad, no lo es menos la ausencia, en la ley 128 de 1994, de un mecanismo de disolución, o al menos de renuncia o retiro de alguno de los municipios que actualmente las conforman. Quizá por vía de interpretación se podrá decir que las cosas en derecho se deshacen en la misma forma en que se hacen, lo cual amerita que al respecto también se pronunciara la Corte Constitucional, pues no faltará el intérprete que proponga que las áreas son asociaciones indisolubles o que las que preexisten a la Constitución del 91 deberán disolverse por la vía en que se hicieron, lo cual ya no sería posible.

Es cierto que la Carta también guardó silencio al respecto. Aquí es necesario recordar el carácter asociativo que hoy tienen las áreas en la Constitución del 91, pues el sujeto activo de su artículo 319 es inconfundible: son los municipios los que podrán organizarse como áreas metropolitanas. Al contrario, en el artículo 198 de la Constitución abolida eran las asambleas, a iniciativa del gobernador, las que disponían al respecto.

Es en ese sentido que el derecho de libre asociación del artículo 38 constitucional también resultaría violado, pues solamente el Municipio, en su fuero interno, es el que debe determinar si su pertenencia al ente área metropolitana favorece o no su desarrollo en armonía e integración, o si habiendo sido

así, por alguna circunstancia ha dejado de hacerlo. Tal debe ser la consecuencia de que la célula municipal sea el ente fundamental de la organización territorial.

4. LA ANEXIÓN IMPOSITIVA DE UN MUNICIPIO A LAS ÁREAS METROPOLITANAS

Un colmo de la ley 128 de 1994 es sin duda el parágrafo 1° de su artículo 5°: no sólo contempla que un municipio puede ser anexionado a un área metropolitana por la victoria de la consulta popular en los otros municipios que integran el área (inciso lo del citado parágrafo) sino que prescribió que dicha anexión también puede ser iniciativa del gobernador de departamento o de la mayoría absoluta de la junta metropolitana (inciso 2° del parágrafo indicado).

Cómo se ve qué poco aprecio por la vida municipal anida en las personas que promovieron y legislaron en esa forma, qué nulidad de compromiso con la actual Constitución los inspiró.

Con fundamento en la reflexión del literal anterior sobre sujeto activo en el artículo 319 de la Constitución, sobre el carácter fundamental del municipio, sobre el derecho a la igualdad entre entes territoriales y sobre el derecho de libre asociación, resulta válido también reclamar sobre el carácter ilegítimo e inconstitucional del parágrafo 1° del artículo 5 de la ley 128 de 1994.

CONCLUSIONES

Hemos visto los problemas de legitimidad y de constitucionalidad de la configuración del poder en las entidades administrativas de las áreas metropolitanas en Colombia.

En especial, subrayé el predominio cuasi absoluto que ejerce el alcalde del municipio llamado núcleo, que, gracias a la existencia de las áreas metropolitanas, le permite pasar por encima de las reglas de la democracia municipal y remarcar, en lo jurídico y político, el desequilibrio contra el cual deben trabajar las áreas metropolitanas, objetivo que es el que les da vida y sentido constitucional.

Una de las nuevas competencias que han adquirido las áreas metropolitanas, cuando tienen más de un millón de habitantes urbanos, es la de autoridad ambiental. En dos sentidos resulta de interés esta constatación: en cuanto vino a mejorar los instrumentos del trabajo de planeación metropolitana y en cuanto vino a rescatar financieramente las áreas metropolitanas que pudieron asumir esta competencia. Sin embargo, el ejercicio de la autoridad ambiental de las áreas sobre sus municipios asociados corre el riesgo de distorsionarse por el ya reiterado fenómeno del predominio del alcalde metropolitano, pues este predominio pone en riesgo de anular el rigor técnico, la imparcialidad que se requiere y, de nuevo, la igualdad entre los municipios asociados.

Otro problema de legitimidad que afrontan las áreas metropolitanas es la inexistencia de mecanismos adecuados de democracia participativa, que se expresen en sus órganos de poder. A diferencia de las Corporaciones Autónomas Regionales, las juntas metropolitanas sólo tienen representación de los alcaldes y concejales y de otros funcionarios públicos. Faltan los gremios empresariales, los movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales, etc., que mejoren el ámbito del consenso que se requiere para adelantar la gestión metropolitana.

Al adoptar un régimen de transición legal, la ley 128 de 1994 garantizó la existencia de las áreas metropolitanas que venían funcionando desde antes de la Constitución de 1991. Este régimen de transición no consideró sin embargo las nuevas características de los municipios, la autonomía que les

otorgó la nueva Constitución y la necesidad de validar mediante la consulta popular en cada municipio la existencia de las áreas que ya venían funcionando. Con ese régimen de transición legal se perdió una oportunidad de relanzar a las áreas metropolitanas, de afincarlas en la conciencia ciudadana.

Pero a ese cúmulo de decisiones legales de la ley 128 de 1994, que expresan la filosofía de la Constitución de 1886 y no la de 1991, se agregó una decisión más que definitivamente debe alarmar a los municipios: por decisión de las juntas metropolitanas y cumpliendo algunos requisitos un municipio puede ser anexado de manera impositiva a las áreas actualmente existentes, aunque la consulta popular vote mayoritariamente en contra en la respectiva jurisdicción municipal.

En síntesis, a los municipios actualmente vinculados a las áreas metropolitanas y a sus respectivas comunidades les ha surgido el desafío de buscar que una idea y una institución tan importante para construir calidad de vida y prosperidad en regiones conurbadas, como lo son las áreas metropolitanas, recuperen un valor asociativo, en donde los entes territoriales conserven su autonomía y desde ella hagan acuerdos, en donde los municipios se beneficien de la igualdad que les otorgó la Constitución de 1991, en donde la consulta popular y la democracia participativa, puedan realizarse, salir del relegado lugar en que las ha puesto la Ley 128 de 1994.

BIBLIOGRAFÍA

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

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

Plan Estratégico Ambiental Metropolitano -PEAM del AMVA, borrador, 2002.

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

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-794 DE 2000.

Sentencia C-1340 de 2000.

Sentencia C-1096 de 2001.

Sentencia C-375 de 2002.

EL COLOMBIANO. "El Área no tiene corazón", página electrónica, 2 de febrero de 2003.

NOTAS

- ¹ Una parte significativa de este escrito la pude elaborar gracias a los contratos 552 y 1128 de 2002, con el Área Metropolitana del Valle de Aburra -AMVA.
- ² Confrontar en Plan Estratégico Ambiental Metropolitano -PEAM del AMVA, borrador, 2002.
- ³ Un revisión al debate en la Asamblea Constituyente nos muestra que las primeras alusiones a lo metropolitano contemplaban la distinción entre el municipio “núcleo” o “mayor” y los demás. Sin embargo, al depurarse la discusión esta distinción desapareció. Confrontar por ejemplo Gacetas Constitucionales 80, 83, 101 y 109 de 1991.
- ⁵ Ya en la primera ponencia de la Asamblea Constituyente (Comisión Segunda) sobre áreas metropolitanas se habían avizorado los problemas de legitimidad e inoperancia que generaba el sobrepeso de los alcaldes metropolitanos en las juntas. Allí el constituyente Héctor Pineda citó un estudio de FESCOL referido a la inoperancia de las áreas y el vínculo de ello con su estructura de poder (Gaceta Constitucional n° 80, 23 de mayo de 1991, página 5.)
- ⁶ Sobre otros aspectos relacionados con la gestión ambiental presento el escrito Autoridad Ambiental Metropolitana, en el apartado III
- ⁷ Ver páginas 80, 81 y 133 del PID, 2002-2020.
- ⁸ Sentencia C-794,29.06.00.
- ⁹ El Colombiano, página electrónica, 2 de febrero de 2003. Allí se presenta una crónica, “El Área no tiene corazón” en la que varios alcaldes de municipios del valle de Aburra exponen su inconformidad con el esquema legal de relaciones intermunicipales metropolitanas.
- ¹⁰ Mediante sentencia C-375 de 2002 la Corte Constitucional resolvió una demanda ciudadana contra esta norma. La demanda argüía la violación al derecho de participación, pero la Corte negó la petición. Este escrito reitera el argumento de la participación ciudadana, pero hace el énfasis en los derechos del municipio como entidad territorial.