

Bogotá, 30 de noviembre de 2016

Doctor:
CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE
Presidente
Comisión Primera
Senado
Ciudad

Ref.: Informe de Ponencia PL No. 85 de 2016, Segundo debate

Distinguido Presidente:

En cumplimiento del encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión I del Senado, rindo ponencia, para segundo debate, al PROYECTO DE LEY 85 DE 2016 SENADO "por la cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas", presentado por los honorables Senadores Carlos Enrique Soto Jaramillo y Oscar Mauricio Lizcano Arango y el representante Luis Horacio Gallón Arango.

El proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Primera del Senado sin ninguna modificación al texto del articulado. Tampoco se presentaron proposiciones durante la discusión y aprobación.

1. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Consta el Proyecto de Ley de tres artículos, incluida la vigencia, en el primero de los cuales se define como su objeto el de "modificar el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas", el cual, según se expresa en el artículo 2º, tendrá un mínimo de participación ciudadana del diez por ciento (10%) del censo

[Handwritten signature]
06-12-16
10:32

electoral. El siguiente es el texto completo del proyecto de ley 85 de 2016 presentado por los autores y aprobado en primer debate por la Comisión I:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas.

Artículo 2°. Porcentaje de participación. Las consultas populares que se realicen para la conformación de las áreas metropolitanas deberán ser aprobadas por la mayoría de votos de cada uno de los municipios interesados y la participación ciudadana haya alcanzado al menos el diez (10) por ciento del censo electoral.

Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

En palabras de los autores del proyecto:

Las áreas metropolitanas han sido objeto de discusión legislativa en nuestro país, antes de la consolidación de la Constitución de 1991, por ser uno de los mecanismos ideados para organizar el crecimiento de las ciudades, la conurbación y la prestación de servicios en territorios que comparten circunstancias culturales, sociales, económicas, territoriales y de desarrollo comunes.

Como se observó en las iniciativas legislativas que la han desarrollado en el tiempo, Leyes 128 de 1994 y 1625 de 2013, las áreas metropolitanas empezaron su desarrollo mediante acto legislativo de 1968.

Actualmente nuestro país cuenta con 6 áreas metropolitanas conformadas: Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta, Centro Occidente, Valle de Aburrá y Valledupar.

Las primeras 5 áreas metropolitanas mencionadas fueron constituidas mediante ordenanza de conformidad con la autorización otorgada mediante los artículos 16 y 17 del Decreto 3104 de 1979.

En este sentido, la única área metropolitana que se ha consolidado mediante la refrendación ciudadana ha sido la de Valledupar, que

mediante consulta popular del 8 de marzo de 1998 fue avalada por 67.649 votos, y protocolizada mediante Escritura Pública número 2004 de 17 de diciembre de 2002.

Es decir, en aplicación de las disposiciones previstas por la Ley 128 de 1994, que dispuso "El texto del proyecto de constitución del área metropolitana será sometido a consulta popular, la cual se entenderá aprobada por el voto afirmativo de la mayoría de los sufragantes. Solo podrá convocarse de nuevo a consulta popular, sobre la misma materia, cuando se hubiese renovado los concejos municipales".

Mediante Ley 1625 de 2013, la disposición transcrita fue modificada en el siguiente orden: "Se entenderá aprobado el proyecto sometido a consulta popular cuando la mayoría de votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta y la participación ciudadana haya alcanzado al menos la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes".

La modificación emprendida por el Congreso de la República en ningún momento pretendió desincentivar la creación de áreas metropolitanas, pero a pesar de ello, la realidad ha demostrado que en efecto las entidades territoriales no han avanzado en el desarrollo de esta importante figura jurídica, bajo la hipótesis de que el legislador puso umbrales más altos de los que normalmente un alcalde alcanza para salir elegido.

Con posterioridad a la creación de la Ley 1625 de 2013, el Gobierno nacional en un "BALANCE PRELIMINAR DE LOS PROCESOS ASOCIATIVOS TERRITORIALES EN COLOMBIA" estableció que, dentro de las principales motivaciones para la conformación de los esquemas asociativos impulsados por la ley de ordenamiento territorial, yacen los de tipo ambiental, económico, urbano-regional, sociocultural y político-institucional. "El propósito que predomina entre los esquemas asociativos hoy es la formulación de proyectos de inversión de interés regional".

Con esto en mente y tomando en consideración que el Plan Nacional de Desarrollo estableció un Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas, cuyos principales ejes son: transporte, alumbrado público y vivienda. Así como que la Ley 1454 de 2011, previo como principales principios los de asociatividad y gradualidad y flexibilidad:

Principio de asociatividad. El ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de

integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.

Gradualidad y flexibilidad. El ordenamiento territorial reconoce la diversidad de las comunidades y de las áreas geográficas que componen el país, por tanto, ajustará las diferentes formas de división territorial. Las entidades e instancias de integración territorial se adaptarán progresivamente, para lo cual podrán asignárseles las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad planificadora, administrativa y de gestión.

En el caso de las instancias de integración, las competencias y recursos serán asignados por las respectivas entidades territoriales que las componen.

Es preciso que en pro de facilitar la conformación de áreas metropolitanas que han estado latentes como las de la Sabana de Bogotá, Cali, Popayán, Tunja, Villavicencio, Girardot, Cartagena, Manizales, Santa Marta, Armenia, Sincelejo, Ibagué, Nariño, Montería, Neiva y Barrancabermeja, el honorable Congreso de la República siga garantizando la toma de decisiones mediante la participación popular, pero también considerando la capacidad de acción política de sus dirigentes.

Basta observar, de un lado que en las elecciones regionales para alcaldías entre el año 2000 y el 2015 la media de abstención es del 49,21%, y del otro, que, de 25 ciudades capitales, excluyendo las 6 que ya pertenecen a áreas metropolitanas, 13 de ellas tienen alcaldes que no alcanzaron a obtener para su elección el 25% que se pide para la constitución de las áreas metropolitanas:

Amazonas - Leticia:

Censo electoral: 34,044 alcaldía: 6437 18.9%

Arauca - Arauca:

Censo electoral: 66,150 alcaldía: 16262 24.5%

Bogotá:

Censo electoral: 5.453.086 alcaldía: 903,764 16.5%

Bolívar - Cartagena:

Censo electoral: 722.004 alcaldía: 126552 17.5%

Boyacá - Tunja:

Censo electoral: 116.448 alcaldía: 24821 21.3%

Caldas - Manizales:

Censo electoral: 321.294 alcaldía: 49278 15.3%

Caquetá - Florencia:

Censo electoral: 114.199 alcaldía: 21955 19.2%
Casanare - Yopal:
Censo electoral: 99.400 alcaldía: 24515 24.6%
Cauca - Popayán:
Censo electoral: 220.562 alcaldía: 69787 31.6%
Chocó - Quibdó:
Censo electoral: 79.259 alcaldía: 18048 22.7%
Córdoba - Montería:
Censo electoral: 299.681 alcaldía: 83167 27.7%
Guainía - Inírida:
Censo electoral: 18.210 alcaldía: 4683 25.7%
Guaviare - San José:
Censo electoral: 37.297 alcaldía: 7244 19.4%
Huila - Neiva:
Censo electoral: 251.764 alcaldía: 74212 29.4%
La Guajira - Riohacha:
Censo electoral: 107.380 alcaldía: 34356 31.9%
Magdalena - Santa Marta:
Censo electoral: 317.780 alcaldía: 91294 28.7%
Meta - Villavicencio:
Censo electoral: 330.274 alcaldía: 102825 31.1%
Nariño - Pasto:
Censo electoral: 278.448 alcaldía: 123194 44.2%
Putumayo - Mocoa:
Censo electoral: 34.221 alcaldía: 11769 34.3%
Quindío - Armenia:
Censo electoral: 245.103 alcaldía: 70741 28.5%
Sucre - Sincelejo:
Censo electoral: 193.233 alcaldía: 57702 29.8%
Tolima - Ibagué:
Censo electoral: 388.980 alcaldía: 63575 16.3%
Valle - Cali:
Censo electoral: 1.611.391 alcaldía: 264118 16.3%
Vaupés - Mitú:
Censo electoral: 15.227 alcaldía: 4122 27%
Vichada - Puerto Carreño:
Censo electoral: 16.922 alcaldía: 2494 14.7%

Si tomamos en cuenta que las principales funciones de las áreas metropolitanas, son: Programar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sustentable de los municipios que la conforman; racionalizar la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios que la integran, y si es del caso, prestar en común algunos de ellos; podrá

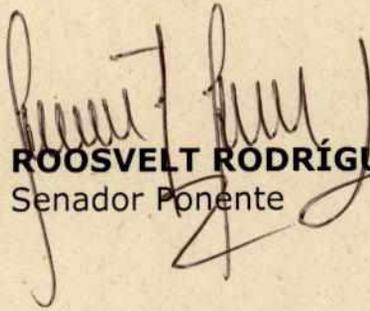
participar en su prestación de manera subsidiaria, cuando no exista un régimen legal que regule su prestación o cuando existiendo tal regulación, se acepte que el área metropolitana sea un prestador oficial o autorizado; ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social del área metropolitana; y, establecer en consonancia con lo que disponen las normas sobre ordenamiento territorial, las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus planes de ordenamiento territorial.

Es forzoso concluir que vale la pena permitir la consolidación de estas mediante la disminución del porcentaje de participación necesario para su creación.

Para quien suscribe esta ponencia, considera oportuno el proyecto de ley como un paso inicial hacia una profundización de la descentralización territorial donde se reconozca el valor de la participación de los habitantes de los departamentos y municipios en su derecho a definir el tipo de organización administrativa que desean. Sin embargo, es necesario que en el Congreso de la República entendamos que aún hoy existen muchas trabas legislativas e intromisiones del ejecutivo que hacen casi nula la participación ciudadana en las entidades territoriales para definir temas de su interés, encubriendo un centralismo que ya avanzado el siglo XXI se niega a reconocer la mayoría de edad a los ciudadanos de las regiones. En este sentido, la constitución de áreas metropolitanas, o la declaración de municipios como distritos especiales que cumplan los requisitos de ley, etc., deberían ser de competencia exclusiva de los órganos de representación popular en los municipios, o sea, sus concejos, quienes tienen la legitimidad popular al ser elegidos cada cuatro años.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones anteriores, solicito a la honorable Plenaria del Senado de la República, dar segundo debate al PROYECTO DE LEY 85 DE 2016 SENADO "por la cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas", de acuerdo con el texto aprobado en la Comisión Primera de la corporación.



ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO

Senador Ponente