



INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA N° 218 de 2018 Senado – 075 DE 2018 Cámara “Por el cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas”

Bogotá D.C., 11 de abril 2019

Honorable Senador
EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA
Presidente
Comisión Primera Senado
Ciudad

Respetado Presidente,

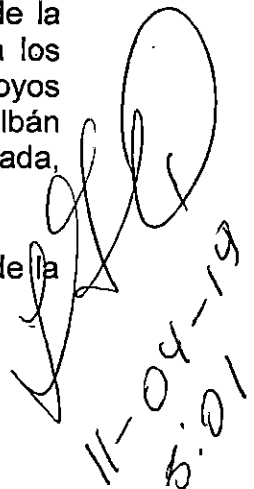
En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Primera, rindo informe de ponencia para primer debate al PROYECTO DE LEY ORGÁNICA N° 218 de 2018 Senado – 075 DE 2018 Cámara “Por el cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas”

1. ANTECEDENTES

La iniciativa fue presentada al Congreso de la República el día 8 de agosto de 2018 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes. Por los autores del Proyecto de Ley Honorables Congresistas, Oscar Darío Pérez Pineda, Paola Holguín Moreno, Esteban Quintero Cardona y John Jairo Bermúdez.

El 22 de agosto de 2018, la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, designó como ponentes para primer debate, a los Honorables Representantes Margarita María Restrepo Arango, John Jairo Hoyos García, Julián Peinado Ramírez, Juan Carlos Rivera Peña, Luis Alberto Albán Urbano, César Augusto Lorduy Maldonado, Juanita María Goebertus Estrada, Carlos German Navas Talero y Ángela María Robledo Gómez

El Proyecto fue anunciado el 16 de octubre de 2018 en la comisión primera de la Cámara.


11-04-19
5:01



Debatido y aprobado en Primer Debate el 23 de octubre de 2018, mediante voto nominal y público, por mayoría absoluta de la siguiente manera: 29 afirmativos vs. 2 negativos; según lo estipulado en el artículo 151 de la Constitución Nacional concomitante con el artículo 206 de la Ley 5ta de 1992, y desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional mediante sentencia C 360 de 2016, entre otras, para proyectos de esta naturaleza.

El Proyecto de Ley fue anunciado el 21 de noviembre en la Plenaria de Cámara de Representantes según consta en el Acta 030 de 2018.

De esta forma en la Sesión Plenaria del día 27 de noviembre de 2018, fue aprobado en Segundo Debate el texto definitivo sin modificaciones, según consta en el acta de la sesión plenaria ordinaria N° 031 de noviembre 27 de 2018.

La Secretaria de la Comisión Primera del Senado de la República recibe el expediente del Proyecto de Ley, el día 11 de febrero de 2019.

El Pasado 18 de marzo de 2019, La Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado mediante Acta MD-22 me designó como ponente para primer debate de la presente iniciativa.

2. OBJETO

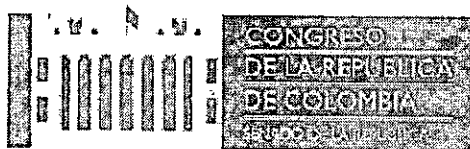
El objeto del presente proyecto de ley orgánica es la modificación del porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas a un (5%), modificando el literal (e.) del artículo 8 de la Ley 1625 de 2013.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA

El proyecto de ley está conformado por tres (3) artículos, incluido el de la vigencia.

El artículo primero corresponde al objeto del proyecto de ley, el cual es modificar el porcentaje de la participación, para la conformación de las áreas metropolitanas.

El artículo segundo consagra la modificación al literal (e.) del artículo 8 de la Ley 1625 de 2013, reduciendo el porcentaje de participación a un cinco por ciento (5 %) de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes.



4. ARTICULADO APROBADO EN PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NO. 075 DE 2018 CÁMARA

“Por el cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

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

ARTÍCULO 2. Modifíquese *el literal (e.) del artículo 8 de la Ley 1625 de 2013*, reduciendo el porcentaje de participación a un cinco por ciento (5%) para aprobar la conformación de las áreas metropolitanas, así,

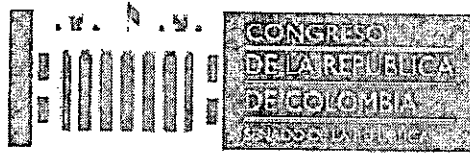
e) Se entenderá aprobado el proyecto sometido a consulta popular cuando la mayoría de votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta y la participación ciudadana haya alcanzado al menos el cinco (5) por ciento de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes.

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

5. JUSTIFICACIÓN

El presente Proyecto de Ley Orgánica se justifica, debido a que las áreas metropolitanas han sido los mecanismos ideados para organizar el crecimiento de las ciudades que comparten escenarios culturales, sociales, económicas, territoriales y de desarrollo comunes.

No obstante, debido a la dificultad en su proceso de conformación, como lo es alcanzar una participación ciudadana al menos de la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes su aplicación e implementación en el territorio nacional ha sido muy escasa.



Actualmente Colombia cuenta con 6 áreas metropolitanas conformadas:

1. Área Metropolitana de Barranquilla.
2. Área Metropolitana de Bucaramanga.
3. Área Metropolitana de Cúcuta.
4. Área Metropolitana Centro Occidente.
5. Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
6. Área Metropolitana de Valledupar.

De las cuales las cinco (5) primeras fueron constituidas mediante ordenanza de conformidad con la autorización otorgada mediante los artículos 16¹ y 17² del Decreto 3104 de 1979.

Es decir que la única área metropolitana que se ha consolidado mediante la manifestación de la voluntad 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.

La antigua Ley 128 de 1994 de áreas metropolitanas disponía para la conformación de estas: *"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. Sólo podrá convocarse de nuevo a consulta popular, sobre la misma materia, cuando se hubiese renovado los Concejos Municipales"*.

No obstante, el régimen actual de áreas metropolitanas, **Ley 1625 de 2013, modificó la disposición 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."

¹ Autorízase el funcionamiento de las áreas metropolitanas cuyo núcleo principal sean los municipios de Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, y Pereira, siempre y cuando satisfagan los requisitos establecidos en el artículo 29 del presente Decreto. Igualmente autorizase la organización de otras áreas metropolitanas que reúnan los mismos requisitos.

² Corresponde a la Asamblea departamental respectiva, iniciativa del gobernador y oída previamente la opinión de los Concejos de los municipios que integrarían el área, disponer el funcionamiento de las áreas metropolitanas autorizadas en el artículo anterior, El Gobernador del Departamento presentará la consideración de la Asamblea, conjuntamente con el proyecto de Ordenanza, las certificaciones a que se refiere el artículo segundo del presente Decreto.



Dicha modificación, 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 desarrollo de esta figura asociativa de derecho público, ya que los umbrales establecidos son más altos incluso de los que normalmente un alcalde alcanza para salir elegido.

Ejemplo de ello, son los porcentajes de abstencionismo en las elecciones regionales para alcaldías entre el año 2000 y el 2015, en donde la media de abstención fue del 49,21%.

Además, de 25 ciudades capitales; excluyendo las 6 que ya pertenecen a Áreas Metropolitanas, 13 de ellas tienen alcaldes que no alcanzaron a obtener dicho umbral.

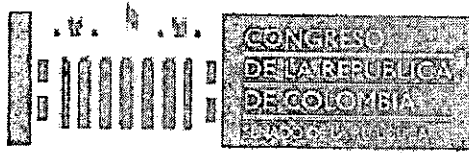
En este orden de ideas, la iniciativa legislativa es necesaria y positiva, ya que atiende la necesidad de fortalecer las entidades territoriales, que conlleva a una reducción de brechas económicas y sociales en las regiones, permitiendo un mejor ordenamiento del territorio, aumenta la posibilidad de generar consensos entre municipios vecinos, ayuda a preservar las estructuras ecológicas de las manchas urbanas en Colombia, formular directrices más claras en materia de infraestructura, vivienda y otros.

6. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES:

La ley 1625 de 2013, por medio de la cual se expidió el Régimen para las Áreas Metropolitanas, tiene como objeto embarcar a Colombia hacia el camino de la descentralización; reformando y modernizando, la gestión territorial, a través del empoderamiento de los mandatarios territoriales para que vigoricen sus entidades. Defendiendo lineamientos de superior jerarquía que fortalezcan el trabajo conjunto entre municipios, para consolidar territorios con una mejor planeación y eficiencia, en materia ambiental, de ordenamiento territorial y las demás que definan.

En su momento el ministro del Interior, Fernando Carrillo Flórez, expresó que la meta de conformar áreas metropolitanas era acabar con la desigualdad en los departamentos y municipios, brindándoles mayor capacidad política y administrativa. Dejando claro que la ley 1625 de 2013, sería clave para dinamizar la integración de los territorios, por medio de herramientas como los planes de Desarrollo Metropolitano.

Para la creación de dicha ley, se pensó en la optimización de los recursos y el aumento de la capacidad de gestión de los municipios, conservando su autonomía. Pero la verdad es que, aunque el espíritu de la 1625/13 fuera fomentar la creación de áreas metropolitanas, en la práctica no ha sido posible.



Tómese como ejemplo los resultados de la votación por la cual el municipio de Envigado definió ingresar al

Área Metropolitana del Valle de Aburrá, el domingo 10 de Julio de 2016, en la que sólo participo el 17.5% del Censo Electoral.

Es decir que, si bien varios municipios del país han avanzado en el estudio y acuerdo internos entre alcaldes para la conformación de áreas metropolitanas, no se ha logrado, al no alcanzar el umbral de las consultas populares.

Además de lo anterior, un porcentaje de participación tan alto no supera ningún juicio de razonabilidad ni proporcionalidad, cuando la misma Constitución en su artículo 315 establece en sus literales 3. Y 5. Que es función de los alcaldes “Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (...)” además de “Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.” En ese mismo hilo conductor versa el artículo 319 de la Constitución al establecer que son los “respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley. Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley.”

Esto quiere decir que, si bien la participación ciudadana ha de tenerse en cuenta pues son los ciudadanos quienes se verían beneficiados o no de la conformación del área metropolitana, el umbral puede ser reducido, ya que es función directa del alcalde velar por el buen funcionamiento y la correcta toma de decisiones que beneficien el desarrollo económico y social del territorio.

Por otro lado, es importante mencionar que no se puede dejar de lado la necesidad de avanzar en mecanismos de concertación y participación incidente, de la mano de las comunidades, con un amplio contenido pedagógico el cual no genere obstáculos en la creación de una entidad de naturaleza técnica.

7. FUNDAMENTOS TÉCNICOS:

La metropolización de la población y de las actividades humanas, constituyen el momento dominante de la urbanización en la actualidad. Da cuenta de ello el hecho de que en el periodo de 1995 a 2005 se ha notado su avance, pues de cada 100 nuevos habitantes del país, 63 se ubican en las seis áreas metropolitanas de mayor dinamismo del país.



Desde la Facultad de Economía de la Universidad del Externado de Colombia, en su enfoque de economía institucional urbana, el docente investigador Oscar A. Alfonso R., manifiesta su concepto favorable a este proyecto de ley exponiendo realidades como que en la actualidad cerca del 48.3% de la población se encuentra en un proceso de aglomeración, motivados por hechos metropolitanos como:

- (i.) El crecimiento de la demanda de movilidad cotidiana -lugar de residencia vs. Razones laborales-,
- (ii.) Procesos de localización y relocalización industrial, comercial y de servicios que redefinen la estructura económica regional,
- (iii.) Factores ambientales como tratamientos diferenciados de la estructura ecológica principal que comparten diferentes jurisdicciones metropolitanas.

Por tales hechos metropolitanos, es que se considera pertinente y necesario la aprobación de este proyecto de ley, pues contribuye a que el país se adecue institucionalmente a las formas actuales de ocupación urbana y para superar las limitaciones que impone un umbral electoral tan elevado como el actual.

En ese mismo sentido manifiesta su concepto el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia (IEU), al afirmar que reducción del porcentaje de participación ciudadana en la consulta popular para la creación de áreas metropolitanas, facilitaría la aprobación de la constitución de estas, a través de dicho mecanismo. Esto sin desconocer que esta iniciativa es solo el comienzo en el camino en la generación de soluciones institucionales integrales para que tengan un impacto efectivo en las problemáticas de los territorios.

Por su parte el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), estima que esta iniciativa legislativa, puede contribuir de forma levante a superar uno de los problemas que han dificultado la constitución formal de áreas metropolitanas. Cabe recordar que Colombia es uno de los 167 países firmantes de la Nueva Agenda Urbana, firmada en Quito en octubre de 2016, en el marco de HABITAT III, donde se adoptan compromisos relacionados con la integración y la gestión metropolitana como una determinante de una buena gobernanza territorial. El párrafo 90, acuerda que: *“Apoyaremos, en consonancia con la legislación nacional de los países, el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos subnacionales y locales para aplicar una gobernanza local y metropolitana eficaz a diferentes niveles, que cruce fronteras administrativas y se base en los territorios funcionales (...)”*.



Atendiendo esos compromisos internacionales adquiridos, Colombia ha reconocido la importancia de un enfoque asociativo subregional en la planeación y desarrollo de los territorios. El CONPES 3819 de 2014 -Sistema de Ciudades de Colombia-, exalta a que las áreas metropolitanas "se constituyen en la experiencia más importante de asociatividad y gestión supramunicipal relacionada con el fenómeno de la urbanización. Si bien recientemente se expidió una nueva ley para fortalecerlas, presentan limitaciones tanto para su constitución y operación." Prueba de ellos es que dicho documento, definió dieciocho (18) metrópolis de las cuales solo cinco (5) se encuentran conformadas jurídica y administrativamente como áreas metropolitanas.

ONU- HABITAT también resalta que actualmente el porcentaje de participación ciudadana para la constitución de nuevas áreas metropolitanas ha sido reiteradamente planteado como una dificultad expuesta en diversos espacios de consulta con directivos, responsables jurídicos y de planeación de las instituciones metropolitanas, así como expertos nacionales e internacionales y con diversas entidades y órganos del gobierno nacional.

La creación de áreas metropolitanas aportaría, al desarrollo de los objetivos planteados en la Conferencia de París (COP21), donde Colombia aceptó que aportar al desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático, son un hecho metropolitano. Por lo tanto, se le debe dar creación y uso a esta figura asociativa para impactar de forma positiva el desarrollo social y económico de los departamentos y municipios del país.

Es claro entonces la importancia de aumentar el número de áreas metropolitanas, para el desarrollo urbano y sostenible que responda de forma eficaz y eficiente al crecimiento que se prevé tendrán las poblaciones en los próximos tiempos y esto solo puede ser posible dando el primer paso de reducir el porcentaje del umbral de participación para la conformación de áreas metropolitanas, pues con la aplicación de la legislación vigente ha quedado demostrado que el porcentaje es muy alto y difícil de alcanzar, por lo que no sería desproporcionado pensar en una posible eliminación de la consulta popular, frente a este tema, atendiendo la realidad abstencionista de nuestro país.



PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones y de acuerdo con los requisitos establecidos en Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y en consecuencia solicito a los señores miembros de la Honorable Comisión Primera del Senado de la República, dar primer debate al PROYECTO DE LEY N° 218 de 2018 Senado – 075 DE 2018 Cámara *“Por el cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas”*, en los términos aprobados por la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Cordialmente,

SANTIAGO VALENCIA
Senador de la República
Partido Centro Democrático