

COMPETENCIAS METROPOLITANAS: LA ATRIBUCIÓN INCONSTITUCIONAL DEL ALCALDE METROPOLITANO¹

Sumario: PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN. I. EL CONCEPTO DE ÁREA METROPOLITANA, 1. LA FIGURA JURÍDICA, 2. NATURALEZA JURÍDICA, 3. LA INTERDEPENDENCIA; II. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS METROPOLITANAS, 1. LA PROBLEMÁTICA DE LA PLANEACIÓN, 2. UN PRODUCTIVO RÉGIMEN DE OBRAS PÚBLICAS METROPOLITANAS, 3. EL INDISCUTIBLE INTERÉS POR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS; III. LA ATRIBUCIÓN INCONSTITUCIONAL DEL ALCALDE METROPOLITANO, 1. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA ATRIBUCIÓN, 2. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS; IV. CONCLUSIONES.

PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

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

Es claro que una entidad administrativa que regule los asuntos de la conurbación y sea exigida e implementada por los municipios, conlleva por sí una armonía en las decisiones que se tomen respecto de la gran ciudad y sus aledaños.

El objetivo primordial de esta investigación es plantear notas importantes frente a la distribución de competencias de esta entidad administrativa y abrir el debate respecto de la modificación de una de las atribuciones más importantes del Alcalde Metropolitano, para efectos de considerar viable una declaratoria de inconstitucional de la misma.

Con la distribución de competencias presentamos un diagnóstico del asunto y proponemos soluciones a un aspecto álgido en la implementación de áreas metropolitanas en cada municipio: la delimitación de competencias entre el ente territorial y el área metropolitana.

Por su lado, la atribución del Alcalde Metropolitano de aprobación del presupuesto de inversiones y gastos es una de las principales barreras de los municipios colombianos para acceder a la constitución legal de un área metropolitana: la importancia en materia de atribuciones que tiene el Alcalde Metropolitano, es decir, la preeminencia de las decisiones de la ciudad central frente a los municipios conurbados².

¹ Por JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ. El autor es abogado de la Universidad Externado de Colombia, con el trabajo de grado titulado "Las administraciones metropolitanas". Ha sido monitor del Departamento de Gobierno Municipal de la Universidad Externado de Colombia y actualmente se desempeña como abogado junior en la firma de abogados Expósito Abogados.

² OSCAR ALFREDO ALFONSO ROA. "Metropolítica", en *Revista Cadernos da Metropole*, no. 21, primer semestre. Sao Paulo, Universidad de Sao Paulo - Universidad Federal de Río de Janeiro.

Para desarrollar este escrito presentaremos inicialmente el (i) concepto de las áreas metropolitanas, en el cual delimitaremos la figura, la naturaleza jurídica de la misma y la interdependencia de sus municipios miembros. Seguidamente, plantearemos la (ii) distribución de competencias en la que haremos referencia a la planeación, obras públicas y prestación de servicios públicos. A continuación, señalaremos (iii) la atribución inconstitucional del alcalde metropolitano y sus consecuencias prácticas. Por último, indicaremos las (iv) conclusiones.

I. EL CONCEPTO DE ÁREA METROPOLITANA

La legislación vigente en materia de áreas metropolitanas en Colombia deviene del artículo 319 de la Constitución Política y es la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas, Ley 128 de 1994³.

1. LA FIGURA JURÍDICA

Lo primero que debe indicarse respecto de las áreas metropolitanas es que son entidades administrativas⁴ “formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada” (artículo 1 de la Ley 128 de 1994). Esta entidad administrativa ejerce su autoridad y superioridad jerárquica sobre el territorio de los municipios que lo conforman y su sede es la capital del departamento o la que tenga mayor número de habitantes si no hay una capital de departamento entre los municipios miembros.

2. NATURALEZA JURÍDICA

Respecto de la naturaleza jurídica de las áreas metropolitanas cabe mencionar que la misma Ley indica que esta entidad administrativa está dotada de “personalidad jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio autoridades y régimen especial” (artículo 2 de la Ley 128 de 1994), aún cuando esto no está expreso en la Constitución. La Corte Constitucional manifestó, por medio de la Sentencia C-1096 de

³ Diario Oficial. Año CXXIX. N. 41236. 23, febrero, 1994, p. 1.

⁴ La decisión plasmada en la Ley 128 de 1994 respecto de que las áreas metropolitanas sean entidades administrativas deja atrás la obsoleta controversia consistente en si la naturaleza jurídica de las áreas metropolitanas es de entidades territoriales o entidades administrativas (Cfr. MARÍA CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ. *Las áreas metropolitanas*, Madrid, Editorial Civitas, Instituto García Oviedo - Universidad de Sevilla, 1993). En Colombia el asunto fue resuelto desde la Constitución Política de 1991, en donde se decidió, en el artículo 286, que sólo son entidades territoriales los municipios, distritos, departamentos y los territorios indígenas, así como las regiones y provincias que se constituyan, dejando por fuera otro tipo de personas jurídicas de derecho público, como nuestro objeto de estudio. No obstante, el hecho de ser entidades administrativas no quiere decir que no ejerzan autoridad o no puedan llevar a cabo sus funciones, de hecho, la Corte Constitucional ha reconocido la existencia de las entidades administrativas y su importancia en una república unitaria y descentralizada (Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C-1096 de 17 de octubre de 2001, Magistrado Ponente: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, expediente D-3489).

2001⁵, que no era necesario que la Constitución Política en el artículo 319 indicara que las áreas metropolitanas eran personas jurídicas de derecho público para poder entenderlo de tal manera. En la mencionada sentencia la Corte llegó a tal conclusión, entre otras razones, porque para que pueda llevar a cabo sus funciones constitucionales es necesaria que sea catalogada persona jurídica de derecho público.

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

Es cierto, conforme lo sostiene el Municipio de Dosquebradas, que de acuerdo con el Decreto 1553 de 1998, numeral 7, la autoridad encargada de dirigir el transporte dentro de su ámbito territorial es el Alcalde Municipal, **empero ello debe entenderse así, siempre y cuando el Municipio no pertenezca a un Área Metropolitana cuya Junta no lo haya determinado con carácter metropolitano, pues en este caso las decisiones que se adopten trascienden del ámbito meramente municipal, sin que ello implique violación de la autonomía de los entes territoriales**, pues según se desprende del Acuerdo 10 de 21 de junio de 1995, contenido del Estatuto del Área Metropolitana Centro Occidente, la Junta está integrada por los Alcaldes de cada uno de los Municipios, el Gobernador del Departamento y un Representante de los Concejos Municipales, debiéndose adoptar las decisiones por mayoría absoluta de sus miembros (artículos 22 y 28, folios 335 y 337 cuaderno número uno), lo que hace suponer que, necesariamente, en tales decisiones se refleja la voluntad de la entidad territorial, orientada a sacar adelante los planes y proyectos que redundarán en beneficio común y, por lógica, en provecho de cada uno y que son las que, en el caso del servicio de transporte, está obligado a tener en cuenta el INSTITUTO MUNICIPAL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE..."⁶ (Negrilla fuera de texto)

Cabe resaltar la importancia que se le da a la autonomía municipal respecto de las decisiones que se tomen en la Junta Metropolitana, sin embargo, aquella noción – autonomía municipal- podría entenderse limitada por algunas consideraciones que se expondrán en el estudio que se realizará a la “desequilibrada” organización interna de la entidad administrativa, por la preeminencia del Alcalde Metropolitano.

Por último, resulta pertinente recordar que los entes del Estado descentralizados son aquellos que tienen personalidad jurídica propia, cuentan con recursos propios y tienen la capacidad de administrarse a sí mismos⁷, y como fue referenciado por la Ley 128 y

⁵ Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C-1096 de 17 de octubre de 2001, Cit.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 26 de marzo de 2004, Consejero ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, expediente: 8345.

⁷ AGUSTÍN GORDILLO. *Tratado de Derecho Administrativo*, Parte General, Medellín, Biblioteca Jurídica Diké, 1998. pp. XIV-3 y ss.

la Corte Constitucional, las áreas metropolitanas cumplen en su integridad estos requisitos.

Evidentemente estamos en presencia de una entidad perteneciente a la descentralización administrativa⁸ permitida por la Constitución de 1991, lo que implica que no existe un control de jerarquía sobre ésta, sino una vigilancia –que no control de tutela administrativa, puesto que esta debe estar expresa en la Ley- que corresponde a los municipios miembros del área, debido a que al ser parte de la Junta Metropolitana los alcaldes y concejales, estos toman las decisiones referentes al área metropolitana.

3. LA INTEDERPENDENCIA

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

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

Por otro lado, pero en el mismo sentido inicial, hay que hablar de la interdependencia porque lo que a uno de los municipios integrantes le sucede afecta a todos. Es una afirmación osada pero cierta. Osada, porque decir que lo que le suceda al municipio de menor población en una conurbación (Bojacá según las proyecciones del censo del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas contaría en 2008 con 9.653 habitantes) afecta a la ciudad central (según el mismo estudio Bogotá tendría 7.155.052 habitantes) podría ser inaceptable.

⁸ No podemos catalogar a las áreas metropolitanas como entidades descentralizadas indirectas, puesto que nacen de la voluntad del pueblo por medio de la Consulta Popular, mientras que las “descentralizadas indirectas, son las que surgen por la voluntad asociativa de los entes públicos entre sí o con la intervención de particulares, previa autorización legal”. (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 26 de octubre de 2000, Consejero Ponente: AUGUSTO TREJOS JARAMILLO, Expediente: 1291)

Aunque no sea tan evidente las repercusiones que esta situación traiga (como las que traería el caso inverso), sí se puede afirmar que en algo afecta. Así, por ejemplo, una urgencia sanitaria que no sea cubierta de la mejor manera afectaría en un eventual caso al Río Bogotá que pasa por Bojacá y en últimas suministra el agua no tratada a Bogotá.

II. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS METROPOLITANAS

La Junta metropolitana es la encargada de tomar las decisiones más importantes en la cuestión metropolitana (artículo 14 de la Ley 128 de 1994), es por esto que a continuación haremos mención de algunas de las atribuciones del área metropolitana tomando como referencia las decisiones de mayor relevancia que puede tomar este órgano.

Las atribuciones que otorga la ley 128 no son más que competencias⁹ que se le otorgan al área metropolitana que, por ser competencias, deben estar expresamente definidas en la ley, pero puede que las mismas competencias sean otorgadas a otros entes administrativos, por lo que debemos dedicar este espacio a decidir cómo se ejercitan las mismas.

Al respecto, y en lo que se refiere a nuestro objeto de estudio, podemos distinguir seis formas de distribución de competencias¹⁰:

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

Buscaremos encuadrar la distribución de competencias citada en algunas de las atribuciones de la Junta Metropolitana¹¹.

⁹ AGUSTÍN GORDILLO, *Tratado de Derecho Administrativo*, Cit. pp. XII-7 y ss.

¹⁰ JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR. *Principios de Derecho Administrativo*, Volumen I, 3ª edición, Madrid, Editorial Centro de Estudios Areces, 2004, pp. 418 y 419.

¹¹ Por expreso mandato del artículo 5 de la Ley 489 de 1998, los organismos de la Administración Pública se encuentran en la obligación de aplicar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en el ejercicio de las mismas.

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

Se requiere pues, de la decisión de la Junta Metropolitana con ingredientes que se deben evaluar: por un lado, un aspecto objetivo que se refiere a la afectación de por lo menos dos municipios¹² y, por el otro, un poco más subjetivo, que es el hecho de que la afectación se encuentre dada por la conurbación.

A continuación señalaremos las tres (3) competencias referidas a la metrópolis que tienen mayor discusión respecto de su distribución y de mayor importancia frente al desarrollo de la metropolización: la planeación, las obras públicas metropolitanas y la prestación de servicios públicos¹³.

1. LA PROBLEMÁTICA DE LA PLANEACIÓN

En materia de planeación urbanística el área metropolitana tiene uno de sus encargos más importantes. Todo se encuentra condensado en la expedición de los Acuerdos Metropolitanos y un Plan Integral de Desarrollo Metropolitano; este último emitido por iniciativa del Gerente, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de Planeación, en el que se tracen los objetivos y criterios que deben seguir los Concejos Municipales integrantes respecto de los hechos metropolitanos, lo cual es corroborado por las disposiciones de la Ley 388 de 1997 y el Decreto 879 de 1998, que regulan el ordenamiento territorial y los planes de ordenamiento territorial, respectivamente.

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

¹² El Consejo de Estado ha hecho énfasis en este aspecto al decidir un asunto relativo a rutas urbanas de servicio público de transporte en la Ciudad de Barranquilla, a la cual algunos lo trataban de disponer como materia de resorte del Área Metropolitana de Barranquilla (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 23 de mayo de 2002, Consejera ponente: OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO, expediente 7570).

¹³ Sin dejar de lado que también tienen competencias en materia de Medio ambiente, coordinación fiscal y viviendas de interés social.

Cabe recordar que el ordenamiento del territorio es una competencia constitucional de los municipios, en específico de los concejos municipales, pero la Ley 388 dejó en vilo tal atribución. A diferencia de la Ley Orgánica 152 de 1994, esta situación es tan marcada que la ley 388 de 1997 y el Decreto 879 de 1998 en lo relativo al ordenamiento del territorio incluye siempre a las áreas metropolitanas como sujeto activo en la planeación territorial¹⁴, por ejemplo, en lo relativo a la consulta previa a la expedición de los Planes de Ordenamiento Territorial.

A. LA REGLAMENTACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO

La cuestión más relevante en ese aspecto es definir las competencias que deben asumir cada entidad (municipio y área metropolitana), teniendo en cuenta que el artículo 7 que indicaba las competencias que debían asumir cada uno fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional¹⁵, puesto que la disposición fue expedida por medio de una ley ordinaria (Ley 388 de 1997) cuando debió ser expedido por medio de ley orgánica según la Constitución.

Desde antes de la declaratoria de inexecutable, e incluso de la expedición de la Ley 388 de 1997, han sido la jurisprudencia la que ha planteado la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial. Podemos hacer una relación de las sentencias más relevantes así:

- Antes de la Ley 128 de 1994

Unos consideraban –de acuerdo con la Sentencia del Consejo de Estado expediente 2.227 de 1993- que la regulación de los usos del suelo se encontraba en las áreas metropolitanas, todo esto en vigencia del artículo 354 del Código de Régimen Municipal¹⁶.

Por otro lado, la Sala de Consulta y Servicio Civil emitió el Concepto de expediente 460 hacía mención de una concurrencia y armonía de la competencia en el asunto, considerando que a los municipios, además de corresponderle la regulación del suelo, también tenían autonomía para la toma de esas decisiones¹⁷.

- Posterior a la expedición de la Ley 128 de 1994

En la Sentencia del Consejo de Estado de expediente 3.196 se decidió optar por la primera tesis bajo los mismos argumentos, según la cual la decisión de la

¹⁴ Ley 388 de 1997, artículo 6 “*El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales*”.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C-795 de 29 de junio de 2000, Magistrado Ponente: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Expediente D-2691.

¹⁶ Consejo de Estado, Sentencia de 11 de marzo de 1993, Expediente: 2227, Cit.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Sentencia 8 de octubre de 1992, Consejero Ponente: JAVIER HENAO HIDRÓN, expediente 460.

reglamentación de los usos del suelo se encuentra en cabeza de la Junta Metropolitana y tiene prevalencia sobre lo que decidan los Concejos Municipales¹⁸.

No obstante, tal concepción fue revertida en 1997 por la Sentencia del Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Expediente 3.959 en el sentido de considerar que la Ley 128 había indicado con claridad que la competencia del uso del suelo se encontraba en cabeza del Concejo, teniendo en cuenta objetivos y criterios de la Junta Metropolitana, es decir la reglamentación específica se encontraba en cabeza de los Concejos¹⁹.

- Situación actual

Existe en la actualidad, una situación de competencias compartidas en el asunto. La regulación de los usos del suelo se encuentra en cabeza de los Concejos municipales, por una decisión jurisprudencial de distribuir las competencias por potestades, es decir, le corresponde a la Junta lo expresamente indicado en la Ley 128 de 1994, mientras que el Concejo lo expresamente indicado en la Constitución.

En resumen la cuestión está así: *“la regulación de los usos del suelo compete a los Concejos cuando el ente municipal no pertenece a un área metropolitana y, en caso contrario, tal atribución es compartida con las Juntas Metropolitanas, bajo criterios de complementariedad y coordinación, donde a éstas les atañe la fijación de los objetivos a los cuales deben sujetarse aquéllos”²⁰.*

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

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

Al advertir las normas urbanísticas estructurales (numeral 1 del mismo artículo) podemos observar que le atribuyen al Concejo las decisiones más importantes en

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 12 de mayo de 1995, Consejero Ponente: ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ, expediente: 3196.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 17 de abril de 1997, Consejero Ponente: MANUEL S. URUETA AYOLA, Expediente: 3959. En el mismo sentido Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE, 29 de noviembre de 2001, Expediente: 6793.

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 4 de abril de 2001, Consejero ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, expediente: 6538.

materia de uso del suelo: clasificación y delimitación de los suelos; espacio público y su planeación a largo plazo (determinación de áreas para especial tratamiento como zonas verdes); directrices para la formulación y adopción de planes parciales; y definición de áreas de protección. Con lo anterior se creería que se deja de lado la intervención de las áreas metropolitanas sólo en lo relativo a directrices generales.

No obstante, tales directrices generales bien pueden ser la determinación de la expansión del territorio lo que llevaría a entrar en conflicto con el municipio que tenga a cargo la expedición de la norma urbanística.

Pues bien, como están las cosas con la jurisprudencia vigente, estos asuntos en realidad no serían conflictivos, pues el Concejo, según la disposición constitucional mencionada, es el encargado de regular el uso del suelo.

Esto es así porque los municipios que hacen parte de las áreas metropolitanas gozan de autonomía municipal, es decir, por el hecho de hacer parte de la entidad administrativa no pierden sus atribuciones propias recibidas constitucionalmente. Desconocer que la competencia del uso del suelo se encuentra en cabeza del Concejo Municipal, sería eliminar de plano uno de los elementos de la autonomía municipal que sería la autonomía en la gestión de las materias de competencia²¹.

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

- Nuestra posición

En nuestro criterio, y en aras de no caer en subjetivismos a la hora de dividir las competencias²², los objetivos y criterios de la Junta sólo deben referirse a hechos metropolitanos, es decir a cuestiones que en realidad afecten a dos o más municipios, por lo que encontramos que podría disponer de usos del suelo dentro del municipio núcleo para determinar cierta zona de protección para un parque de escala metropolitana o comercial para un centro comercial de escala metropolitana, mas no opinar en asuntos más específico como un barrio pequeño. Al referirnos a la escala metropolitana entendemos que el centro comercial o el parque tengan instalaciones o

²¹ Esto tiene eco en la doctrina administrativista, y al respecto podemos citar al profesor HERNÁNDEZ-MENDIBLE, quien indica *“Otro de los atributos constitutivos de la autonomía municipal, sin ninguna duda, lo conforma la existencia de un conjunto de competencias propias, que vienen reconocidas por la Constitución, desarrolladas en las leyes y que no pueden ser ignoradas o desconocidas por los otros poderes públicos. Ello es así, porque las competencias son irrenunciables, intransferibles, indelegables e impostergables”*. VÍCTOR HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ-MENDIBLE. “La autonomía del poder público local” en A.A. V.V., *Derecho Administrativo Iberoamericano: 110 autores en homenaje al postgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello*, Tomo I, Caracas, Edición Paredes, 2007, p. 236.

²² Como la construcción subjetiva que se ha realizado en la división de competencias entre el Distrito Metropolitano de Caracas y los municipios miembros de éste. Al respecto Cfr. ALEJANDRO ENRIQUE OTERO. “Apuntaciones sobre la potestad expropiatoria del Distrito Metropolitano de Caracas” en VÍCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ-MENDIBLE (coordinador), *Derecho municipal comparado*, Cit., pp. 500 y ss.

capacidad suficiente para atraer y responderle a un promedio superior al del municipio núcleo en zonas verdes o comerciales. Esto sería una distribución funcional de las competencias atribuidas.

Desde el otro punto de vista, es de la mayor importancia lo relativo a los usos del suelo en límites de los municipios integrantes del área, pues de ahí vendrá seguramente el desarrollo metropolitano o ausencia de éste.

Esto, teniendo en cuenta las funciones de las áreas metropolitanas: programar y coordinar el desarrollo armónico del territorio, racionalizar la prestación de servicios públicos en el área y ejecutar las obras de interés metropolitano (artículo 319 de la Constitución Política)²³. Con esta norma se rebate la argumentación que indica que los municipios tienen la competencia del uso del suelo desde la Constitución y se deja claro que la Máxima Fuente Normativa también hace referencia a la articulación que debe existir en materia de uso del suelo en pro de los intereses metropolitanos.

Si a las áreas metropolitanas no le permiten intervenir en los usos del suelo del municipio utilizado para aspectos de gran escala, o no regula la expansión de los municipios, no habría forma de llevar a cabo sus funciones de una manera adecuada.

Es por eso que vemos con buenos ojos que la Junta Metropolitana deba tomar las decisiones referentes a la fijación del perímetro urbano y suburbano de cada municipio integrante del área metropolitana, de acuerdo con lo establecido en la Ley 128. La misma Ley 388 de 1997 le dio el espaldarazo a la mencionada disposición al establecer que en el Componente General de los Planes de Ordenamiento Territorial que debe incluirse la clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana de acuerdo con los objetivos y criterios establecidos por las Áreas Metropolitanas.

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

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

²³ En ese sentido no encontramos de acuerdo con la primera tesis planteada en el asunto por el Consejo de Estado: “no sería posible concebir a una entidad encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad-terminología que no se encontraba en el artículo 198 de la Constitución de 1886-, como reza el artículo 319 de la actual sin la competencia o facultad de reglamentar el uso de la tierra de los diferentes municipios que integran el Área Metropolitana.” (Consejo de Estado, Sentencia de 11 de marzo de 1993, Expediente: 2227, Cit.)

B. EL PLAN VIAL Y LOS PLANES MAESTROS DE SERVICIOS Y OBRAS

Además del uso del suelo, en materia de planeación la Junta Metropolitana tiene la facultad de adoptar el plan vial y los planes maestros de servicios y de obras de carácter municipal.

En este aspecto podemos afirmar que el asunto presenta un fenómeno que lleva a la confusión: la duplicidad de competencias o competencias indistintas al tenor de JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR²⁴. Así como lo ha manifestado el Consejo de Estado²⁵, respecto de los planes viales, planes maestros de servicios y de obras de carácter municipal que afecten a dos o más municipios, pues la Junta Metropolitana tiene la facultad de hacerlo, así como lo tienen los municipios dentro de cada municipio.

Así, se puede evidenciar en el artículo 17 de la Ley 105 de 1993 que señala “*Hace parte de la infraestructura Distrital Municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas y aquellas que sean propiedad del Municipio*”, y el artículo 19 de la misma Ley “*Corresponde a la Nación y a las Entidades Territoriales la construcción y la conservación de todos y cada uno de los componentes de su propiedad, en los términos establecidos en la presente Ley.*”

Al respecto consideramos que la adopción de planes viales y obras de carácter municipal deberían corresponder al municipio, salvo que la vía que se pretende regular integre o contribuya a la unión de dos municipios, cayendo en la exégesis de afirmar una carretera dentro de un municipio puede contribuir a la unión con otro, siempre y cuando sea de escala metropolitana (vías rápidas de varios carriles que atraviesen la ciudad núcleo, por ejemplo). Esto dista de la normatividad actual en cuanto que no hay distinción alguna de cuando la Junta Metropolitana puede adoptar planes viales u obras respecto de los municipios. Es decir, deberíamos optar por una distribución más clara de competencias en este sentido.

Frente a los Planes maestros de servicios también deberíamos indicar que correspondería a la Junta Metropolitana los planes maestros en lo relativo al perímetro urbano, mas no dentro de la ciudad, la cual debe entrar a regular el Concejo con criterios fijados por la Junta Metropolitana.

2. UN PRODUCTIVO RÉGIMEN DE OBRAS PÚBLICAS METROPOLITANAS

Teniendo en cuenta que una de las principales funciones de los entes metropolitanos es la ejecución de obras, éste puede declarar, *motu proprio* de utilidad pública o de interés social aquellos inmuebles urbanos, suburbanos y rurales necesarios, así como iniciar los procesos de expropiación de conformidad con la Ley 9 de 1989 y la Ley 388

²⁴ JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR. *Principios de Derecho Administrativo*, Cit., p. 419.

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia de 16 de enero de 2003, Consejero Ponente: REINALDO CHAVARRO BURITICA, Expediente: AP-387.

de 1997²⁶ y afectar bienes para realizar una obra pública metropolitana, siempre que tengan sustento en la necesidad plasmada en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano²⁷.

La entidad administrativa tiene un régimen de actos y contratos sujeta al derecho público y en específico al Estatuto General de la Contratación Estatal, por lo que las obras que se pretendan construir pueden ser contratadas por el área metropolitana.

Así mismo, tiene la facultad de disponer la ejecución de las obras de carácter metropolitano. Como lo mencionamos anteriormente, existe un problema de duplicidad de competencias que debe resolverse como lo señalamos.

Mientras tanto, podemos afirmar que de las atribuciones que ha traído mejor resultado ha sido las obras metropolitanas. Por ejemplo, en el Área Metropolitana de Centro de Occidente se hizo el viaducto Pereira-Dosquebradas y la vía La Romelia-El Pollo, dos obras de enorme importancia para la agilización del tráfico. Así mismo el Área Metropolitana del Valle de Aburrá se ha encargado de realizar obras que contribuyan con el desarrollo de los municipios miembros del área como la construcción de la biblioteca municipal de Caldas.

En el Área Metropolitana de Bucaramanga se dieron grandes avances por las obras públicas que pudieron realizarse desde la constitución de la misma. Al respecto podemos observar que pudo realizar el entramado vial que permitió la comunicación entre Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta; incluyendo allí la autopista Bucaramanga-Girón, en la que esta última no contaba con los recursos suficientes para realizarla²⁸.

²⁶ El Consejo de Estado ya ha aprobado expropiaciones realizadas por un Área Metropolitana, en este caso, la del Valle de Aburrá. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 28 de octubre de 1999, Consejero ponente: ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ, expediente: ACU-999.

²⁷ Entre las funciones relativas con el actuar metropolitano se encuentran las de expropiación de bienes para declararlos de utilidad pública. En ese sentido, el Consejo de Estado ha expresado que *“La disposición agrega que “el Representante legal obtendrá las autorizaciones previas previstas en los estatutos o normas que regulan la entidad que represente”. Y que cuando “la expropiación sea ordenada por una entidad territorial o un Área Metropolitana, no se requerirá la expedición de una ordenanza o acuerdo”. Por el bien debe encontrarse dentro del territorio de su jurisdicción, para los efectos prescritos por el artículo 10o. de la Ley 9a. de 1989.*

De manera que la entidad que necesita adquirir el bien inmueble para desarrollar obras de utilidad pública o interés social, de acuerdo con el artículo 10o. de la Ley 9a. de 1989, debe ordenar la expropiación del bien, cuando no llegue a un acuerdo en las negociaciones directas.” (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Sentencia del 24 de octubre de 1991, Consejero ponente: HUMBERTO MORA OSEJO, Expediente: 409).

²⁸ FELIX JAIMES LASPRILLA. “La experiencia metropolitana en Bucaramanga” en A.A. V.V., *Hacia la metropolización de la sabana de Bogotá*, Bogotá, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, 1999, p. 83.

3. EL INDISCUTIBLE INTERÉS POR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Respecto de la prestación de servicios públicos, le corresponde a la Junta Metropolitana la determinación de los servicios públicos de carácter metropolitano, teniendo en cuenta las directrices establecidas en la Ley 128, es decir que cobije a dos o más municipios y que impliquen conurbación²⁹.

Una vez determinados los servicios públicos metropolitanos, la entidad administrativa debe velar por su adecuada prestación. Por tanto, se convierte en una autoridad de servicios públicos en la jurisdicción sobre la cual se encuentran los municipios miembros.

Esta atribución en específico es otra de las que expresamente se abrogan las áreas metropolitanas, pero que constitucionalmente se le atribuyeron a los municipios, sin embargo, aquí no tenemos la misma problemática de competencias, puesto que el artículo 14 establece que está encargada la Junta Metropolitana de definir qué es un servicio público metropolitano y, como bien se referenció, las decisiones de la Junta prevalecen sobre las del Concejo municipal. Es decir, en este sentido existen competencias excluyentes.

La prestación de servicios públicos es, junto con la ordenación del territorio, un aspecto de suma importancia en las áreas metropolitanas por cuanto suple las necesidades más básicas atribuidas a la conurbación. Se podría decir que una de las principales –si no es la principal– razón por la cual los municipios buscan constituir una entidad metropolitana es por la prestación conjunta de los servicios públicos. Por esto es que una buena regulación en materia de servicios públicos por la Junta Metropolitana casi que lleva en sí la aceptación de los ciudadanos respecto del área metropolitana.

La idea es coordinar la prestación de los servicios públicos y no la sustracción de los mismos por parte de los municipios aledaños a la metrópoli, por este motivo es que se habla de interdependencia en los asuntos metropolitanos.

Para llevar a cabo la adecuada prestación de servicios públicos, la Junta puede autorizar al ente metropolitano la participación en la constitución de entidades públicas o privadas para la prestación de los servicios.

Este aspecto denota la igualdad de regulación de la entidad metropolitana frente a los municipios, y puede convertir al área en una empresa fructífera por medio de la prestación de un servicio público a los municipios conurbados, o no conurbados, debido a que la Ley no restringe esta posibilidad.

²⁹ Así lo ha evaluado el Consejo de Estado: "...Siendo por disposición legal el transporte un servicio público [en los municipios de Pereira, Dosquebradas y La Virginia], es uno de los hechos que la Junta Metropolitana puede considerar como metropolitano, como en efecto lo hizo la del Área Metropolitana del Centro Occidente en el Acuerdo 8 de 1994." (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 26 de noviembre de 2004 Consejero ponente: RAFAEL ENRIQUE OSTAU DE LAFONT PIANETA, Radicación: 66001-23-31-000-2001-0248-02).

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

Uno de los logros alcanzados por el Área Metropolitana de Barranquilla es la prestación eficiente de los servicios públicos alcanzada después de su creación. Antes de 1981 – fecha de creación de la entidad administrativa- existía una problemática en materia de servicios públicos en las entidades territoriales que “fundaron” el área.

Otro ejemplo interesante y fructífero en materia de servicios públicos metropolitanos viene dado en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, donde antes de la entrada en vigencia de la misma existían distintas empresas prestadoras de servicios públicos por cada municipio conurbado que llevaba a la existencia de deficiencias en la prestación de servicios de agua, energía, alcantarillado y telecomunicaciones, pero, posterior a la constitución del Área Metropolitana, una sola empresa (Empresas Públicas de Medellín) entró a prestar el servicio mejorando considerablemente la situación³⁰.

Lo mismo puede mencionarse del Área Metropolitana de Bucaramanga, que en 1999, hace 10 diez años, contaba con servicios públicos metropolizados: acueducto, alcantarillado, energía, gas natural y un relleno sanitario metropolitano³¹.

Otro aspecto de resaltar es la cuestión relativa al servicio público de transporte que se ha adjudicado a las áreas metropolitanas por medio de los Documentos Conpes. Esta entidad administrativa tiene la obligación de construir, en conjunto con la Nación, sistemas de transporte masivo integrado, lo cual se está llevando a cabo en la actualidad y hacen parte todas las áreas metropolitanas en funcionamiento.

III. LA ATRIBUCIÓN INCONSTITUCIONAL DEL ALCALDE METROPOLITANO

El Alcalde Metropolitano es el mismo Alcalde del municipio núcleo o metrópoli y tiene a su cargo como función principal hacer cumplir la Constitución, la Ley y los Acuerdos de la Junta Metropolitana; presentar a la Junta Metropolitana los proyectos de Acuerdos de su competencia para el normal desarrollo de la gestión metropolitana; y delegar en el Gerente otras funciones que determine la Junta Metropolitana.

Así mismo está encargado de la reglamentación de Acuerdos Metropolitanos expedidos por la Junta Metropolitana por medio de Decretos Metropolitanos -que tienen superioridad jerárquica a la de los municipios que hacen parte del área- y sancionar o someter a la revisión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo los Acuerdos Metropolitanos, cuando lo considere contrario al orden jurídico.³²

³⁰ WILLIAM JARAMILLO GÓMEZ. “La experiencia metropolitana de Medellín” en A.A. V.V., *Hacia la metropolización de la sabana de Bogotá*, Cit., p. 77.

³¹ FELIX JAIMES LASPRILLA. “La experiencia metropolitana en Bucaramanga”, Cit., p. 83.

³² Para el ejercicio de esta función el Alcalde Metropolitano dispone de ocho días si se trata de acuerdos que no consten de más de veinte artículos y de quince días si son más extensos. Aunque esta facultad

Debemos contemplar la injerencia del Alcalde Metropolitano en todo el actuar del área metropolitana. Por un lado, el hecho de que la oficina de planeación del municipio núcleo elaborara antes de la Ley 128 de 1994 el plan integral de desarrollo metropolitano y el de inversiones y gastos, permitía al Alcalde Metropolitano tener una clara importancia en las decisiones del área.

Por otro lado, vemos en la actualidad que el Gerente Metropolitano escogido de terna enviada por el Alcalde Metropolitano tiene iniciativa únicamente para presentar proyectos de Acuerdos Metropolitanos que correspondan a los planes de inversión de desarrollo, de presupuesto anual de rentas y gastos, de estructura administrativa y planta de cargos.

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

1. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA ATRIBUCIÓN

La importancia del Alcalde Metropolitano se advierte en el parágrafo 13 de la Ley 128 de 1994 que la aprobación del Plan de Desarrollo Metropolitano (Inversiones y Presupuesto Anual de Rentas y gastos del Área³³) debe hacerse con su voto afirmativo y en caso de que no suceda se faculta al Alcalde Metropolitano para poner en vigencia los proyectos debida y oportunamente presentados. No está de más recordar que el plan de inversión y gastos sólo puede ser presentado por el Gerente Metropolitano, funcionario que es escogido de una terna enviada por el Alcalde Metropolitano a la Junta.

Es decir, aunque la Junta Metropolitana tome las decisiones importantes en el Área Metropolitana, la disposición de los recursos para tal fin debe tener la venia del Alcalde Metropolitano, dándole a éste la última palabra en las inversiones metropolitanas. Así pues, la Junta Metropolitana garantiza la voz y el voto de los municipios conurbados, pero se nota un relieve del Alcalde Metropolitano en las decisiones importantes del área metropolitana, lo que lleva a pensar que éste tuviera cierto control de tutela administrativa sobre el actuar del área metropolitana.

sea de simple control de legalidad previo de un acto administrativo, el hecho de recaer en cabeza del Alcalde Metropolitano únicamente permite descifrar alguna tendencia del legislador de otorgar la importancia al actuar.

³³ Parágrafo del artículo 13 de la Ley 128 de 1994: *“La aprobación del Plan de Desarrollo Metropolitano, el Plan de Inversiones y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos del Area deberá hacerse aprobación de estas iniciativas en los términos establecidos en la ley, faculta al Alcalde Metropolitano para poner en vigencia los proyectos debida y oportunamente presentados. con el voto afirmativo de el Alcalde Metropolitano”.*

Como bien lo reseña RIVERO³⁴, el legislador puede optar por distintos mecanismos de control de tutela sobre las entidades descentralizadas dependiendo el grado de autonomía que se pretende conferir. Si bien en Colombia se optó por un mecanismo de tutela sobre las personas –designación por elección y destitución (artículo 103 y siguientes de la Ley 489 de 1998)-, consideramos que la situación del Alcalde Metropolitano frente al área metropolitana configura otro tipo de mecanismo de tutela: sobre de las decisiones.

En ese sentido, las decisiones que se tomen en la Junta Metropolitana *“no pueden convertirse en ejecutoria sino mediante la aprobación de la autoridad de tutela, sea expresa, sea tácita”*, puesto que para las decisiones más importantes que tome éste órgano se ven sometidos a la aprobación del Alcalde del municipio núcleo.

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

- Inexequibilidad frente a la regulación de las áreas metropolitanas (artículo 319 de la Constitución)

Esto porque la misma Constitución lo indica en el artículo 319 respecto de la igualdad que deben tener los municipios involucrados en la entidad:

Quando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.

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

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

³⁴ JEAN RIVERO. *Droit Administratif*, 9ª edición, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela (trad.), París, Dalloz 1980. Pp. 345.

- Inexequibilidad frente a la autonomía municipal (artículo 1 de la Constitución)

El artículo 1 de la Constitución señala “*Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, **con autonomía de sus entidades territoriales**, democrática, participativa y pluralista...*”. Es claro que el municipio es una entidad territorial.

Encontramos pues, que la autonomía municipal se encuentra vulnerada, por un lado, debido a que la Ley realizó desarrolló la Constitución de una forma contradictoria. Para la Corte Constitucional “*El núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos, **la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostenta.***”

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

2. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS

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

Un ejemplo claro se encuentra en Cali, que se encuentran totalmente conurbados con Jamundí, Palmira y Yumbo, pero que decidieron no conformar un área metropolitano por el excesivo poder que recibiría el municipio de Cali.

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

Para algunos la actuación del Alcalde Metropolitano debe ser la de un líder entre los pares, pero por esto no se le puede conceder la facultad de aprobar e improbar todas

las decisiones más importantes. En ese sentido, sería más adecuado que el municipio central tuviera un mayor valor en voto, y por lo tanto se sintiera el peso de éste, de conducir las decisiones, pero la actual capacidad omnipotente en el área metropolitana, sólo lleva a que sometan decisiones a la Junta Metropolitana para que la ciudad central las decida.

IV. CONCLUSIONES

- La debida distribución de las competencias promueve la metropolización, en cuanto a que los municipios se sienten seguros, jurídicamente hablando, de las atribuciones específicas que tiene la entidad administrativa superior.

En ese sentido podemos acudir a la jurisprudencia, y si es posible a la Ley, para darle una interpretación en materia de distribución de competencias más acordes con el desarrollo de la metropolización.

- Eliminar la preeminencia del municipio núcleo conlleva a que sea más atractiva esta figura jurídica a efectos de consolidar una política de metropolización en los municipios colombianos. Se acabaría el temor a las decisiones únicas del Alcalde Metropolitano en la Junta Metropolitana.

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

BIBLIOGRAFÍA

- ALFONSO ROA, Oscar Alfredo. “Metropolítica”, en *Revista Cadernos da Metropole*, no. 21, primer semestre. Sao Paulo, Universidad de Sao Paulo - Universidad Federal de Río de Janeiro.
- A.A. V.V., *Hacia la metropolización de la sabana de Bogotá*, Bogotá, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, 1999.
- BARRERO RODRÍGUEZ, María Concepción. *Las áreas metropolitanas*, Madrid, Editorial Civitas, Instituto García Oviedo - Universidad de Sevilla, 1993.
- HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. “La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no conduce a ninguna parte”, en *Ordenamiento y Desarreglo territorial en Colombia*, Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahíta, 2001.
- HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor Hernández. “La autonomía del poder público local” en A.A. V.V., *Derecho Administrativo Iberoamericano: 110 autores en*

homenaje al postgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello, Tomo I, Caracas, Edición Paredes, 2007.

- GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*, Parte General, Medellín, Biblioteca Jurídica Diké, 1998.
- RIVERO, Jean. *Droit Administratif*, 9ª edición, París, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela (trad.), Dalloz 1980.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo*, Volumen I, 3ª edición, Madrid, Editorial Centro de Estudios Areces, 2004.
- SALAS RADA, Gustavo. "Gestión y planificación ambiental regional" en A.A. V.V. *Constitución de 1991 y planeación en Colombia: balance y perspectivas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Fundación Konrad Adenauer, 2006.

JURISPRUDENCIA

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 26 de marzo de 2004, Consejero ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, expediente: 8345.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 23 de mayo de 2002, Consejera ponente: Olga Inés Navarrete Barrero, expediente 7570.
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 26 de octubre de 2000, Consejero Ponente: Augusto Trejos Jaramillo, Expediente: 1291
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Sentencia 8 de octubre de 1992, Consejero Ponente: Javier Henao Hidrón, expediente 460.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 12 de mayo de 1995, Consejero Ponente: Ernesto Rafael Ariza Muñoz, expediente: 3196.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 17 de abril de 1997, Consejero Ponente: Manuel s. Urueta Ayola, Expediente: 3959.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Camilo Arciniegas Andrade, 29 de noviembre de 2001, Expediente: 6793.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 4 de abril de 2001, Consejero ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, expediente: 6538.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia de 16 de enero de 2003, Consejero Ponente: Reinaldo Chavarro Buritica, Expediente: AP-387.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 28 de octubre de 1999, Consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez, expediente: ACU-999.
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Sentencia del 24 de octubre de 1991, Consejero ponente: Humberto Mora Osejo, Expediente: 409.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 26 de noviembre de 2004 Consejero ponente: Rafael Enrique Ostau De Lafont Pianeta, Radicación: 66001-23-31-000-2001-0248-02.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 23 de agosto de 2001, Consejera ponente: Olga Inés Navarrete Barrero, expediente 6710.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 26 de marzo de 2004, Consejero ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, expediente: 8345.
- Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C-795 de 29 de junio de 2000, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz, Expediente D-2691.
- Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C-1340 de 4 de octubre de 2000, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero, Referencia: expediente D-2907.
- Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C-1096 de 17 de octubre de 2001, Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño, expediente D-3489.

LEYES

- Ley 388 de 1997
- Ley 489 de 1998
- Ley 128 de 1994